

---

## CAPÍTULO III

---

### La Integración Sudamericana

por NOEMÍ B. MELLADO

El origen de la UNASUR remite a su lanzamiento en la Declaración de Cusco con el nombre de CSN, denominación que se cambió en el 2007 por la actual UNASUR. Sus objetivos se fueron delineando en sucesivas Cumbres y en las declaraciones emanadas de las mismas, aunque el tratado de su constitución presenta propósitos más ambiciosos, desde la perspectiva de otras dimensiones, no determina el nivel de profundidad que se pretende lograr con este proceso integrativo.

El contexto en el que se va desarrollando el proceso como afirma Rúa Boiero (2008: 10) es “*confuso y contradictorio*” y hay “*declaraciones de cooperación, solidaridad y unidad en una integración profundizada versus conflictos que enfrentan posiciones nacionales y subregionales que aparecen como difícilmente conciliables en los hechos*”.

A partir de reconocer la importancia que adquiere un verdadero proceso de integración en Sudamérica, revalorizar el concepto de integración multidimensional, y en un entorno externo que de incidencia en esta vinculación de mayor envergadura se formulan los siguientes interrogantes clave ¿Cuáles son las convergencias y/o las divergencias políticas y/o ideológicas entre los miembros que permiten encarar la nueva propuesta? ¿Podrá ser la energía el nuevo factor de articulación regional? ¿Qué importancia tienen las relaciones con la UE?

El recorrido se inicia, en la primera sección, en los hechos fundacionales, con el fin de construir una narrativa que exprese las

motivaciones políticas e ideológicas de los gobiernos y permita evaluar las convergencias o divergencias que pudieren existir entre sí, teniendo en consideración factores externos de incidencia.

Como el proceso sudamericano se vincula de alguna manera con los procesos preexistentes cuando sea necesario se remitirá a los mismos ya que también tienen proyección en este marco por el cual sin embargo presenta una diferenciación imprecisa con relación al espacio más amplio de América Latina y el Caribe, que en muchos aspectos no permite distinguirse. De allí que se enfrenten problemas metodológicos en cuanto a los niveles de análisis ya que se entrecruzan los nacionales con los subregionales y regionales.

Si bien el proyecto implica un nuevo desafío para Sudamérica e incluso para América Latina y el Caribe, en el artículo 20 del tratado constitutivo se expresa la voluntad de hacer crecer al espacio geopolítico al prever que a partir del quinto año de la entrada en vigor del tratado cualquier otro país podrá solicitar su adhesión como Estado Miembro. En consecuencia podría pensarse que el nuevo proyecto constituiría el cimiento de la integración latinoamericana y caribeña.

En una segunda sección se analiza a la energía como factor de articulación regional con el fin de dar respuesta al interrogante que plantea respecto a si constituye un proceso virtuoso de integración sectorial que contribuya a la seguridad energética subregional, conforme a la importancia económica-estratégica que tiene.

En la última sección, se aborda otro factor externo de incidencia derivado de las negociaciones en que están embarcados los dos procesos de integración pre-existentes en América del Sur, en el marco de la asociación estratégica de UE/ALC.

### **3.1. Convergencias y divergencias en la UNASUR**

En este punto se aborda a la UNASUR como objeto político-ideológico y se la examina como una posible “convergencia de motivaciones políticas”.

Para tal fin se tiene en cuenta las declaraciones contenidas en los documentos oficiales y se la complementa con el de la prensa escrita como fuente histórica de información -desde los dos diarios de mayor circulación nacional<sup>1</sup>- sobre los hechos investigados,

<sup>1</sup> Se eligieron los diarios de mayor circulación y número de ejemplares que editan; la Nación tiene una tirada diaria de 250.000 ejemplares que los días domingo duplica y el Clarín es de 500.000 ejemplares y que, al igual que el anterior, duplica el mismo día de la semana. Si bien no se

a fin de acceder al discurso de los actores decisionales, al más alto nivel político, compartiendo en este sentido la posición de Sidicaro (1993:240) que sostiene que un diario implica “una matriz de decodificación de los hechos sociales que organiza el conocimiento sobre una realidad que al mismo tiempo construye”.

La UNASUR, como ya se explicitara previamente, parecería enmarcarse dentro de un nuevo paradigma, implicando un cambio respecto a los anteriores. Sin embargo los propósitos de potenciar la capacidad de negociación externa y el desarrollo socioeconómico se encontrarían limitados por el predominio de divergencias entre los miembros, las que llevarían a un menor nivel de integración.

Afirma Diamand (1985) que el paradigma no sólo orienta los conceptos, el análisis, los valores, sino también la selección de datos de la realidad que se debe tener en cuenta. Precisamente, los efectos perversos de la estrategia de desarrollo neoliberal de las últimas décadas con secuelas en términos de pobreza, indigencia y concentración de riqueza y el acrecentamiento de la marginación sudamericana en el sistema internacional, lleva a objetar por parte de los gobiernos regionales no sólo las políticas socio-económicas sino también las de inserción internacional originando nuevas expectativas. No obstante, cuando los gobernantes aluden de forma genérica a la integración podrían estar hablando de distintas cosas, dado que al respecto no existe un pensamiento homogéneo y su historia respondió a diferentes paradigmas -por lo que se remite al Capítulo I-. De allí que el discurso de los actores contenido en los documentos fundacionales de la hoy UNASUR y el de la prensa escrita constituye un rico material a investigar.

### **3.1.1. Entre el proyecto sudamericano y el norteamericano**

El proyecto sudamericano de integración se origina en la propuesta brasileña de constitución del ALCSA ante la iniciativa de EEUU de acoger a otros países latinoamericanos en el TLCAN. La iniciativa de Brasil era acorde a los objetivos y prioridades que había definido para el área, así “*América del Sur reemplaza a América Latina como referencia principal*” (Turcotte, 2009: 792). Aunque la actitud brasileña ha tenido variadas interpretaciones desde el punto de

---

desconoce la influencia de alguna línea editorial, se trató de superar esta limitación tomando al diario en su totalidad y al artículo de forma integral, teniendo en cuenta que contuvieran alguna parte del discurso de los principales actores. El período considerado es desde diciembre de 2004 a mayo de 2009.

vista teórico (Stuhldreher, 2006), en términos generales apuntaba a liberalizar el comercio regional y fortalecer la capacidad de negociación externa con países extrarregionales. Ello se explica por un lado, en la política exterior brasileña que aspiraba para sí el status de potencia regional y a jugar un rol influyente en las relaciones internacionales, por otro la integración hemisférica no constituía un mayor incentivo ya que el mercado del país del norte no tiene mayor significación en el destino de las exportaciones brasileñas.

Con el lanzamiento del ALCA en la Cumbre de Miami -diciembre de 1994<sup>2</sup> - Brasil reforzó esta idea dando origen a divergencias dentro del MERCOSUR. Ellas derivaron de la política externa argentina tendiente a mantener “relaciones carnales” con el país del norte -gobierno de Menem-, incorporarse al TLCAN y a acelerar las negociaciones hemisféricas.

En el ámbito de discusión del ALCA los temas con diferentes matices eran semejantes a los que se planteaban en el ámbito multilateral. Ya en las prenegociaciones se exhibían las diferencias existentes entre la posición del norte y la del sur. La propuesta norteamericana pretendía establecer disciplinas más rigurosas que las existentes a nivel multilateral tendientes a regular aspectos vinculados a la propiedad intelectual, los servicios, las compras gubernamentales y las inversiones. En cambio, la mercosureña aspiraba a incluir el desmantelamiento de los subsidios y apoyos agrícolas que el gobierno estadounidense daba a la producción<sup>3</sup>, tema derivado por éstos al ámbito de negociaciones multilaterales. De este modo, el bloque aún no consolidado corría el riesgo de ser subsumido en el proyecto hemisférico. Los temas de interés de EEUU inicialmente fueron contemplados en el TLC que firmara con Canadá para pasar luego a engrosar la materia negociada en la Ronda de Negociaciones

<sup>2</sup> Bill Clinton presidió la Cumbre de las Américas, donde 34 presidentes del hemisferio, excluida Cuba, lanzaron las bases para concretar el ALCA. La discusión se centró en nueve áreas: acceso a mercados para productos agrícolas e industriales; inversiones; servicios; compras gubernamentales; defensa comercial-derechos antidumping y compensatorios; propiedad intelectual; política de competencia; y un mecanismo regional para la solución de las controversias derivadas de la aplicación del Acuerdo. Temas como democracia, derechos humanos, corrupción, educación, seguridad, son parte del proceso de las Cumbres, pero no se incluyeron en la negociación del ALCA. Las cuestiones ambientales y laborales se incorporaron, en noviembre de 2004, al tercer borrador.

<sup>3</sup> El mayor obstáculo que debían salvar era la negativa estadounidense a negociar los subsidios que destina a su producción agrícola, en los que actualmente invierte cerca de U\$S 29.000 millones anuales.

de Uruguay del GATT de la que devino la OMC -1 de enero de 1995-, ampliando en consecuencia la cobertura del comercio de bienes.

Frente a esta alternativa, Brasil trataría de contraponer una agenda sudamericana a la norteamericana, centrada ésta exclusivamente en los nuevos asuntos del comercio internacional. De tal forma, el presidente Fernando H. Cardoso convocaba a los gobernantes de toda Sudamérica a la Cumbre de Brasilia de agosto de 2000.

En el inicio del nuevo siglo Sudamérica se vio sometida a nuevas crisis financieras y recesivas, con consecuencias sociales, en términos de pobreza y desocupación, y políticas que derivaron, en algunos países, en problemas de estabilidad democrática. También comenzaron a modificarse las condiciones en el mapa político regional con la llegada por vía electoral de gobiernos con un tinte más progresista y la iniciativa del ALCA empezó a presentar diversas dificultades debido a los cuestionamientos que suscitaba.

En la Cumbre de Brasilia, además de los mandatarios de los países andinos y mercosureños, participaron Surinam y Guyana, dos países que, pese a ser partes del Tratado de Cooperación Amazónica, han permanecido tradicionalmente aislados de la región y cercanos al Caribe. Se excluyó a México que históricamente compitió con Brasil por su liderazgo en América Latina, sumado a que las fronteras difusas entre el espacio sudamericano con el de América Latina y el Caribe lleva, en muchos casos, a que ese país adquiera un papel protagónico en cuestiones relacionadas con el desarrollo político de la región (Peña 2009). Por ello, al definirse al regionalismo en clave sudamericana Brasil queda como líder natural de la subregión (Sanahuja, 2009: 31).

En esa Cumbre se abrió el camino hacia la creación de un espacio económico sudamericano con proyecciones políticas, por la necesidad de profundizar mecanismos de concertación para articular posiciones externas conjuntas frente a las negociaciones hemisféricas y multilaterales y, desde el punto de vista económico, la de ampliar el comercio y mejorar la infraestructura física asociada al mismo. En este sentido las palabras del mandatario brasileño son elocuentes la unidad del bloque constituye “... *la reafirmación de la propia identidad de América del Sur como región*”. Agregó: “*La vocación de América del Sur es la de ser un espacio económico integrado, un mercado ampliado por la eliminación o reducción de trabas y obstáculos al comercio, y por la mejoría de las condiciones físicas en transportes y comunicaciones*” (Moniz Bandeira, 2004: 505)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Discurso dado en ocasión del almuerzo ofrecido al Presidente Ricardo Lagos. Brasilia 13 de julio de 2000.

Aunque en la Declaración Final se instaba a una integración entre el MERCOSUR y la CAN, institucionalizando la alianza entre ambos, el llamado “Comunicado de Brasilia” se centró en el fortalecimiento de la democracia, la lucha contra la pobreza, el narcotráfico y la promoción de la integración física; respecto a este último tema se consideró que la construcción de una adecuada infraestructura de carreteras, vías fluviales y telecomunicaciones era un paso vital para llegar a una integración verdadera. En ese sentido se estableció un Plan de Acción para el desarrollo de la infraestructura regional -en áreas de energía, transporte y comunicaciones-. El Banco Interamericano de Desarrollo -BID- presentó en la reunión la llamada Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana -IIRSA-, con unos 160 proyectos, algunos ya en ejecución, y en áreas semejantes a las del Plan de Acción.

El pragmatismo de los gobiernos de Chile y de los integrantes del MERCOSUR empañó la voluntad política original al reincidir Chile en sus negociaciones para lograr un Tratado de Libre Comercio -TLC- con EEUU e iniciar el MERCOSUR, por presión de Argentina y Uruguay, las negociaciones directas con el país del Norte -fuera del marco del ALCA-. Finalmente la propuesta no pudo avanzar debido a las dificultades políticas y económicas imperantes en el Cono Sur (Ruiz Caro, 2006).

En una segunda reunión en Guayaquil -2002- los presidentes se refirieron a la necesidad de integrarse en un espacio común, basado en principios democráticos, para dejar atrás el atraso y la pobreza. Este “espacio común” al que se refería el llamado “Consenso de Guayaquil” comprendía la integración física y económica.

A raíz del fracaso de la V Conferencia Ministerial de la OMC de Cancún en septiembre de 2003, EEUU inició una ofensiva tendiente a lograr, en el ámbito hemisférico a través del ALCA, lo que no pudo conseguir en el marco multilateral mundial, poniéndose de manifiesto en la VIII Reunión Ministerial sobre Comercio en Miami -noviembre, 2003-. Mientras la posición estadounidense -apoyada por Chile, México y Canadá- se inclinaba a incluir en las negociaciones temas como servicios, compras gubernamentales, inversiones y propiedad intelectual, la promovida por Brasil -compartida por el MERCOSUR, Ecuador y Venezuela- pretendía abarcar el comercio agrícola, subsidios y acceso a mercados, dificultando los temas de interés de los EEUU (Mellado, 2009). Se acordaron dos niveles de negociación: uno que fija derechos y obligaciones generales para todos y otro de acuerdos bilaterales y plurilaterales -sin necesidad de ser suscriptos por todos- entre países o grupos de países para adquirir derechos y obligaciones más profundos que en el general. Por tanto, los temas duros tales como compras estatales, políticas de competencia, leyes

antidumping, regímenes de inversión, propiedad intelectual, subsidios agrícolas y derechos compensatorios, podrían ser objeto de los acuerdos más específicos (Mellado, 2007).

La iniciativa brasileña, al tiempo de ofrecer resistencia a las presiones estadounidenses, mantiene las negociaciones en el plano hemisférico y bilateral preservando la integración mercosureña como elemento de apoyo en las negociaciones comerciales multilaterales y redireccionando los temas sensibles al ámbito de la OMC (Vigevani-Passini, 2004). Sin embargo, al cambiarse una estrategia amplia por una por etapas, a partir de la suma de acuerdos bilaterales o por grupos de países<sup>5</sup> (ver Cuadro 4), EEUU se perfila de todos modos como el eje en un sistema radial de acuerdos bilaterales recíprocos y logra la liberalización competitiva con aquellos países que estén de acuerdo en pagar los costos de acceder a sus mercados. Como afirma Bouzas (2004) en el nuevo regionalismo la discriminación se convierte en un ingrediente clave de las estrategias de negociación estadounidense, no como sustituta, sino como un complemento del multilateralismo. La táctica emprendida podría asimismo debilitar a los países de la región y de este modo acorralar al MERCOSUR, de allí que podría resultar “*más peligrosa que el propio ALCA*” (Estay Reyno, 2005a:33).

Desde el año 2003 los Estados miembros del MERCOSUR vienen declarando su acuerdo en negociar en conjunto con el ALCA; cada uno de ellos tiene su propio interés y ha jugado su estrategia de negociación, resintiendo al propio bloque. Tanto Argentina como Brasil no encaran la relación con el MERCOSUR en forma excluyente y sus respectivas políticas en materia exterior tienen un fuerte contenido pragmático; los brasileños se han orientado a extender el esquema subregional a otros miembros, como modo de mejorar sus condiciones de negociación extrarregionales, y se han resistido a profundizarlo en aquellos aspectos que pudieren afectar su autonomía (Vigevani-Ramanzini, 2009).

En ese contexto, la Comunidad terminó naciendo en la tercera reunión presidencial, en Cusco -diciembre de 2004-, en donde se concluyó que, con acuerdos de libre comercio entre sí ya firmados y obras de infraestructura en marcha y con recursos asegurados, la integración podía dar un paso más político. Al respecto decía el ex ministro brasileño de Relaciones Exteriores Luiz Felipe Lampreia (2005): “*Nuestro objetivo inicial no era llegar a una Comunidad Sud-*

<sup>5</sup> Agrega a los acuerdos ya celebrados con México y Canadá a Chile, a los países de América Central -por medio del acuerdo del CAFTA del 28 de mayo de 2004 suscripto por Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala y el 5 de agosto del mismo año se le sumó la República Dominicana, conocido como DRCAFTA- a Colombia, Perú y Panamá.

americana. Apenas queríamos un encuentro de alto nivel para fomentar la integración de la región en sus diferentes niveles, especialmente el físico”. Precisamente para Brasil, desde el origen, el proyecto sudamericano tuvo una lógica política acompañada siempre de un fuerte énfasis en el desarrollo de la conectividad física y energética fundamentada en su ubicación geográfica, necesidades y potencialidades.

Las reuniones preparatorias a la Cumbre ya exhibían diferentes posiciones en el ámbito subregional. Al tiempo que el subsecretario de Política Latinoamericana de la Cancillería argentina -Dario Alessandro (2004)- participaba en las discusiones previas manifestando: “*Estaríamos creando una criatura con pies de barro si primero no solucionamos los conflictos y profundizamos la integración en los bloques que ya existen*”, el mandatario brasileño Luiz Inácio Lula Da Silva (2004a) le otorgó al proyecto una función estratégica simbolizada en «*el fortalecimiento de toda la región*”. Esta posición era totalmente divergente a la que sostuviera el Presidente argentino que expresó a la prensa: “*Voy a las [reuniones protocolares] que juzgo que son importantes para el país*» (Kirchner, 2004a). De todos modos no concurrió a la Cumbre y le desconoció toda trascendencia aún a las decisiones que de ella pudieren derivar.

La Argentina apuntaba en esa instancia a un acuerdo cuyo avance fuera a paso moderado y su contenido real producto del tiempo (Nación, 8/12/04); a diferencia de Brasil que aspiraba a crear un bloque con verdadero peso mundial, que le permitiera potenciar su liderazgo en el concierto internacional y una mejor defensa de sus intereses nacionales. Manifestó el presidente brasileño en la Cumbre: «*Brasil... sabe de la importancia que tiene su participación política en este proceso de integración...*» (Lula da Silva, 2004b). «*Antes los presidentes sólo sobrevolaban América del Sur para ir a Washington. Yo prefiero pagar el costo interno de viajar cuantas veces sea para lograr una integración que beneficie a los pueblos*» (Ibidem). La idea tiene como propósito convertir a Sudamérica en un actor político. Aunque Brasil lideró la propuesta, Venezuela desde el año 2000 la viene acompañando con una clara oposición al ALCA articulada con su estrategia política de consolidación de un mundo multipolar y de contención al avance estadounidense en la región a diferencia de Argentina que, como afirma Giacalone (2008), exhibe un menor compromiso con la integración sudamericana que los otros dos países.

La Cumbre se convirtió en un centro de expresión de las divergencias ideológicas regionales y conceptuales de la integración por parte de los presidentes al momento decisional. Hugo Chávez (2004) afirmó que “*... si la integración no toma en cuenta lo social, no sirve. Tenemos que hablar de distribución de la riqueza*”. A ello respondió Lula da Silva (2004c) sosteniendo que prefería apostar primero al crecimiento para después soñar con una distribución más justa. El



Presidente chileno Ricardo Lagos (2004) pidió en esa instancia una integración más concreta en materia física y comercial.

En el documento fundacional se resaltaba nuestra historia y valores comunes como también una identidad sudamericana compartida. La CSN se presentó como un nuevo desafío al pretender *“desarrollar un espacio sudamericano integrado... que contribuya, a partir de una perspectiva subregional al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales”* (Texto Oficial, 2004). Resulta claro que los gobiernos de los Estados parte aspiraban a potenciar su capacidad de negociación externa a partir de perfilar a la CSN como un eje articulador de los esquemas subregionales.

Asimismo, en el documento existe una mención expresa al desarrollo: *“el acceso a mejores niveles de vida de sus pueblos y la promoción del desarrollo económico, no puede reducirse sólo a políticas de crecimiento sostenido de la economía, sino comprender también estrategias que... aseguren una más justa y equitativa distribución del ingreso, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social, así como la preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible”* (Texto Oficial). Esta referencia resultó promisoría al diferenciarse claramente el desarrollo del crecimiento económico. El espacio integrado resultaría del impulso de varios factores: la concertación y coordinación política y diplomática; la profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la CAN y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional a los que se asociarían los gobiernos de Surinam y Guyana; la armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario; la transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura; la creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil, teniendo en cuenta la responsabilidad social empresarial.

La Comunidad Sudamericana de Naciones *“establecerá e implementará progresivamente los niveles y ámbitos de acción conjunta, promoviendo la convergencia sobre la base de la institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos y sin que implique nuevos gastos financieros”* (Texto oficial). Se elimina de esta manera la idea original de crear instituciones, como pretendía el gobierno de Brasil a diferencia de la posición argentina que proponía una institucionalidad débil. Lo cierto es que el documento fundacional refleja una insuficiente perspectiva a largo plazo, ya que el progreso del proyecto sudamericano mantiene el status quo en lugar de ponerse de acuerdo sobre los objetivos sustantivos y los mecanismos para lograrlos.

Las diferencias en cuanto a los objetivos perseguidos por los mandatarios de Argentina y Brasil se expresaron en la Cumbre del MERCOSUR<sup>6</sup>. Allí Néstor Kirchner (2004b) alegó que *“El MERCOSUR es nuestro bloque de pertenencia regional”*; ningún país de la zona *“... es por sí mismo ni tan grande ni tan fuerte como para prescindir del destino regional”*, cuestionando de todos modos la pretendida consolidación del liderazgo brasileño en la región y poniendo de manifiesto una vez más su menor compromiso con la propuesta sudamericana. También aseguró que si no se respetaban los acuerdos macroeconómicos fundacionales del bloque, no habría MERCOSUR ni institucionalización y habría que olvidarse de la CSN, supeditando el avance institucional del MERCOSUR y de la propuesta sudamericana a la consolidación de los acuerdos comerciales entre Argentina y Brasil.

### **3.1.2. Primera Cumbre de la CSN.**

Al inicio de un nuevo año, el mandatario argentino puso de relieve la ambigüedad de su discurso al declarar, en ocasión de la visita del Presidente venezolano, que espacios como el MERCOSUR, la CAN y la CSN, *«deben ser los vehículos para lograr el retroceso de nuestros males»*, y *«... la base de nuestro futuro está en el fortalecimiento de los organismos regionales y en la construcción de la unidad sudamericana»* (Kirchner, 2005). La integración sudamericana no ha tenido relevancia en los documentos oficiales argentinos ni en los discursos de su presidente, al contrario existe una referencia más pronunciada hacia la unidad latinoamericana (Giacalone, 2008) y es aquí donde se notan los niveles difusos entre los subregional y regional.

Frente a los recelos argentinos el Presidente Lula da Silva (2005a) ratificaba su liderazgo al expresar *«Brasil tiene obligación...»* de impulsar el desarrollo de los vecinos sudamericanos ya que constituye *«... la mayor economía, tiene la mayor población, es el país de mayor potencial científico y tecnológico»*. Este liderazgo fue admitido por Estados Unidos en la palabra de su secretario adjunto para América Latina cuando reconoció a Brasil como el *«líder de la región»* (Noriega, 2005).

La crisis ecuatoriana, por la que se destituyó al Presidente Lucio Gutiérrez, constituyó otro foco de tensión en el ámbito subregional. El mismo se originó luego de que Brasil emitiera, de manera unilateral, un comunicado en nombre de la CSN, llevando de tal forma a la reacción argentina en palabras de su canciller: *“En el episodio de Ecuador, la Argentina rápidamente adoptó la posición de que lo importante era Ecuador, no era quién se pronunciaba primero. La posi-*

<sup>6</sup> Ouro Petro, Brasil, 15 de diciembre de 2004.

*ción óptima era que los tres agrupamientos -el Grupo de Río, la Comunidad Sudamericana de Naciones y la OEA-, hicieran un comunicado... preferimos de una manera profesional salirnos del medio de la discusión de quién decía qué cosa e ir al ámbito regional por autonomía, que es la OEA” (Bielsa, 2005 a). Estas palabras cuestionan en última instancia a la pretendida proyección internacional brasileña a través de la representación regional. Asimismo Brasil no contó con el apoyo suficiente por parte del resto de los países de la región no sólo en esta instancia sino también con relación a su candidatura a la OMC. En efecto, las diferencias subregionales en política externa fueron aumentando como lo reconoció el canciller argentino respecto a la candidatura brasileña a la OMC “... comprometimos nuestro apoyo al candidato uruguayo, Carlos Pérez del Castillo... antes de que la candidatura de Seixas Correa... fuese oficializada. Cuando el gobierno de Tabaré ratificó su candidatura, Argentina no hizo más que honrar su palabra” (Bielsa, 2005 b).*

Las reformas del Consejo de Seguridad de la ONU y la designación del Secretario General de la OEA motivaron nuevas divergencias. Mientras Brasil junto a Alemania, Japón e India pretendían ser protagonistas de esta reforma y pasar a ser nuevos miembros permanentes, dejando de lado a Argentina y México, los argentinos apoyaban a Italia, España y Pakistán para evitar una modificación que los debilitara en sus respectivas regiones, a la vez que sostenía una banca rotativa para la región (Clarín, 20/4/05). El criterio argentino, conforme a Lula da Silva (2005b), se debió a que la aspiración brasileña causaba «celos» entre los países vecinos, aunque Brasil no puso empeño en convenir con sus vecinos las bases de apoyo a su candidatura. En cuanto a la segunda, la designación en el cargo de José Miguel Insulza, chileno, despertó los recelos de Bolivia y Perú y obligó al Presidente mexicano Vicente Fox a levantar la candidatura de su canciller.

En medio de este clima enrarecido y confuso, ya como integrantes de la CSN, los presidentes o representantes de los doce países se reunieron en Brasilia<sup>7</sup> con el fin de establecer los objetivos y estrategias a seguir en el relacionamiento sudamericano. Esta Cumbre reveló la falta de consenso e ideas, acerca de las finalidades, modos, estructura e instrumentos que debían definirse para iniciar el camino a la concreción de la CSN. El Presidente de Brasil destacó la importancia de la infraestructura al sostener que «*La base de la Comunidad Sudamericana de Naciones es la integración de la infraestructura física*». Manifestó, que «*La Comunidad Suramericana de Naciones es más que una construcción política y jurídica, fruto de voluntarismo*». Reforzó: «*Estamos reunidos aquí para profundizar los compromisos que*

<sup>7</sup> Reunión Cumbre de Brasilia, 29 y 30 de septiembre de 2005.

*asumimos en Cusco, en diciembre pasado. En aquella ocasión, lanzamos las bases de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Afianzamos nuestra convicción en una historia compartida, en un destino común. Estamos decididos a concretizar un sueño de integración y unidad que animó los eminentes de nuestra independencia*". Por último, solicitó *"menos retórica y más acción"* (Lula da Silva, 2005c).

En la "Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria" se define que *"la esencia de la Comunidad Sudamericana de Naciones es el entendimiento político y la integración económica y social de los pueblos de América del Sur"*. Se determina que en el campo económico, los propósitos de la CSN *"incluyen el avance y la consolidación del proceso de convergencia encaminado al establecimiento de una zona de libre comercio sudamericana con miras a la reducción de asimetrías en cuanto sea posible mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur"*. A tal fin se tendrán en cuenta el trato preferencial y diferenciado planteado en el ACE 59 de la ALADI. La zona de libre comercio será lograda a través de la convergencia de los procesos CAN y MERCOSUR, a cuyas secretarías encomendaron la tarea de preparar una propuesta de convergencia entre esos y otros acuerdos comerciales de la región en vistas al perfeccionamiento de un área de libre comercio sudamericana. Pese al objetivo explícito de establecer una zona de libre comercio no se logró consenso a la hora de fijar una fecha concreta. Se reconoció que *"la coordinación y concertación política y diplomática que afirme a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas es un objetivo prioritario de la CSN"*. Se definieron como áreas prioritarias de la agenda: el diálogo político, la integración física, el medio ambiente, la integración energética, los mecanismos financieros sudamericanos, las asimetrías entre naciones, la promoción de la cohesión, de la inclusión social y de la justicia social, y telecomunicaciones.

El "Programa de Acción" (Texto Oficial, 2005) planteó, entre otros, el fortalecimiento de los vínculos institucionales entre el MERCOSUR y la CAN a través de la asociación recíproca de los Estados miembros de ambos sistemas más la participación de Chile, Guyana y Surinam. Se propuso crear un Foro Sudamericano de Consulta y Concertación Política a los fines de dar operatividad a los objetivos políticos y se orientó a fomentar la coordinación de programas de promoción al comercio y a las inversiones. El Plan de Acción se centra en infraestructura de transportes, energía y comunicaciones, básicamente en los proyectos del ya mencionado IIRSA. Se reafirma de tal forma la importancia de la integración energética de América del Sur, área ésta impulsada por el Presidente de Venezuela, quien manifestó en esa ocasión querer compartir el petróleo *"en primer lugar, con los pueblos más necesitados de la Tierra, co-*

*menzando con el pueblo de América del Sur y con los pueblos del Caribe” (Chávez, 2005). También al agua se la consideró de incuestionable importancia estratégica y se afirmó al respecto que “la Comunidad Sudamericana de Naciones reitera su firme decisión de resguardar su aprovechamiento de manera racional, equitativa y sustentable, preservando la conservación de sus fuentes” (Plan de Acción).*

En la reunión se pusieron al descubierto los diferentes enfoques de los problemas que enfrenta la integración sudamericana. Mientras que el presidente brasileño destacó la necesidad de vencer el escepticismo y los prejuicios y resaltó la situación social regional con unos 350 millones de habitantes, la mayoría pobre, altas tasas de violencia callejera y extrema concentración de los ingresos, el presidente Lagos expuso la necesidad de disminuir la extendida burocracia que limita el comercio y el tránsito para el transporte de mercaderías. Por su parte, el Presidente Toledo, pese a afirmar que América del Sur no necesita esperar tanto tiempo como aconteció con la UE, sostuvo que es necesario fortalecer los puntos de coincidencia y mejorarlos, pero que también hay que respetar y tener suficiente grado de tolerancia para disminuir las diferencias.

El verdadero conflicto, que casi frustra la Cumbre y revela la existencia de distintas visiones, fue protagonizado por el Presidente de Venezuela cuando en la parte final del encuentro en la que se debía aprobar los documentos ya negociados, expuso «no se ha debatido a nivel presidencial la estructura fundamental» del bloque regional «...Tenemos que pensar bien cual es el rumbo, hacia dónde vamos. Hay que dar ese debate» y agregó que «Incluso no se ha debatido su nombre», proponiendo el de UNASUR, Unión Sudamericana. Denostó los actuales procesos de integración, el MERCOSUR y la CAN, como experiencias neoliberales que buscan la integración política y comercial, pero olvidan el aspecto social de responder a las necesidades de la población. Criticó asimismo la falta de plazos, métodos y objetivos. No obstante sus dichos, finalmente decidió aprobar la Declaración salvando de esta manera a la CSN de un fracaso prematuro (La Nación, 1/10/05).

### **3.1.3. Desde la Declaración de Cochabamba hasta la UNASUR**

La Cuarta Cumbre Presidencial de las Américas<sup>8</sup> fue expresión de la polarización entre las posturas en pugna: la mayoría de los países del hemisferio reconoció la contribución que los procesos de integra-

<sup>8</sup> Mar del Plata, Argentina, noviembre de 2005.

ción económica y liberación del comercio en las Américas pueden aportar al logro de los objetivos de crear trabajo, enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática. Paralelamente, los países del MERCOSUR junto a Venezuela, sostuvieron la falta de condiciones necesarias para un ALCA equilibrado y equitativo. Las razones de estos contrastes podrían ser tanto externas como internas. Las primeras se relacionan con la política del país del Norte tendiente a captar país por país mediante premios y castigos, como ya se exteriorizara. Las segundas derivan de las divergencias existentes en cuanto a políticas comerciales y de seguridad, tal como la decisión paraguaya de conceder inmunidad a las tropas estadounidenses, que cumplirían en ese país una serie de ejercicios militares hasta el mes de diciembre de 2006 (Clarín, 13/9/05) y la uruguaya de firmar un nuevo acuerdo sobre inversiones y comercio con Tom Shannon, secretario de Estado Adjunto para Asuntos Hemisféricos de EEUU. Esta Cumbre tendió a consolidar la proyección del ALCA a través de diversos acuerdos de libre comercio, bilaterales y subregionales.

Pese a la postura común del MERCOSUR exhibida en Mar del Plata el eje estratégico Argentina-Brasil, reconocido por Lula (2005 d) en el Foro Social Mundial<sup>9</sup> al expresar “*si Brasil y Argentina no permanecen unidos, Sudamérica y el Mercosur no serían los mismos*», no logra aglutinar al resto de los países integrantes, quienes aducen indiferencia por parte de los socios mayores. Así en la XXIX Cumbre del bloque, Tabaré Vázquez (2005) proclamaba «*El MERCOSUR somos todos*» en tanto Nicanor Duarte Frutos (2005) aseveraba “*todavía no constituimos un mercado común auténtico*».

El predominio de gobiernos progresistas en el ámbito regional no implica orientaciones ideológicas convergentes respecto a EEUU. Precisamente, en contraposición a la perspectiva hemisférica y mostrando abiertamente una posición antiimperialista cuyo objetivo prioritario es la construcción de un mundo multipolar frente al unilateralismo y la hegemonía estadounidenses, Venezuela lanzó a partir de un acuerdo de complementación económica con Cuba, el ALBA<sup>10</sup>, que se defi-

<sup>9</sup> Enero de 2005.

<sup>10</sup> Oficialmente Chávez la propuso en la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe realizada en Isla Margarita, en el año 2001. En ese camino el 14 de diciembre de 2004, firmó, en La Habana, un acuerdo para la aplicación del ALBA que modificaría y ampliaría el Convenio Integral de Cooperación que suscribieran en octubre del año 2000. Bolivia se incorporó a dicha iniciativa en abril del 2006. Además participa Nicaragua que se sumó en enero de 2007, Dominica y Honduras en el 2008 y el 24 de junio de 2009 en la VI Cumbre Extraordinaria del Alba, realizada en Carabobo, se formalizó la incorporación de

ne por «la lucha contra la pobreza y la exclusión social». En cambio otros países, imbuidos por el pragmatismo, han suscripto TLC's con los EEUU. De tal forma Perú rubricó un acuerdo semejante a los que firmaran Chile, Colombia y México y llevó a decir a Chávez (2006a) que la CAN *“no sirve si no beneficia a los pobres y los indígenas”* presentando formalmente su retiro en abril de 2006 y solicitando su incorporación al MERCOSUR. Por su parte, Evo Morales sostuvo que *“Perú y Colombia optaron por la desintegración”*. En este escenario de discrepancias el nuevo gobierno democrático de Bolivia se sumó a la iniciativa bolivariana sellando en la Habana el Tratado de Comercio de los Pueblos para enfrentar a los tratados que algunos países de la región negociaran con EEUU. También están aquellos que tienen una conducta ambivalente -Uruguay y Paraguay-; sin embargo, el resto de los países del MERCOSUR rechazan los acuerdos bilaterales pese a que en conjunto, bajo el liderazgo de Brasil, con mayor o menor intensidad priorizan la integración sudamericana sin renunciar a entendimientos con otras áreas.

El 8 y 9 de diciembre de 2006 se celebró en Bolivia la II Cumbre de la CSN. En la Declaración de Cochabamba se destacó la necesidad de un nuevo modelo de integración con identidad propia que incluyera tanto los avances y logros de la CAN y el MERCOSUR como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos. Se establecieron los principios superiores: solidaridad y cooperación como rectores de las relaciones internacionales; soberanía; respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los pueblos; paz para que América del Sur siga siendo una zona de paz y solución pacífica de controversias; democracia y pluralismo en cada uno de los países sudamericanos y en el proceso de integración; armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible; y derechos humanos, señalando que estos son universales, interdependientes e indivisibles, y destacando que se deberá dar impulso tanto al desarrollo de los derechos civiles y políticos como a los derechos económicos, sociales y culturales, reconociendo el derecho al desarrollo como un derecho sustantivo.

Se señalaron como principales objetivos de la integración regional: la superación de las asimetrías para que resulte equitativa; el establecimiento de un nuevo Contrato Social Sudamericano que implicaría llevar adelante una promoción de la integración con rostro humano; una integración energética que fuese integral, sostenible y solidaria; la creación de infraestructura para la interconexión

---

Ecuador, San Vicente y Las Granadinas, así como Antigua y Barbuda. También Paraguay y Granada se vincularon en calidad de observadores.

de los países miembros; la cooperación económica y comercial. Se subrayó como objetivo fundamental la promoción del crecimiento y desarrollo económico y la promoción del bienestar de todos los sectores de la población reduciendo de esta forma la pobreza. También se plantearon, entre otros temas, la integración financiera; la industrial y productiva, privilegiando el rol de las pequeñas y medianas empresas; la cooperación en materia ambiental; y la participación ciudadana mediante mecanismos de diálogo entre las instituciones y la sociedad civil.

En dicha declaración se presentó un Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana, el cual incluía aspectos referidos al fortalecimiento de la institucionalidad, a los diálogos político y externo, a la coordinación tanto en el ámbito de la OMC como en las instituciones financieras multilaterales y, a los parlamentos. Además se estableció la Comisión de Altos Funcionarios para asegurar la aplicación de las decisiones presidenciales y ministeriales. Asimismo los presidentes han invitado al Parlamento Andino y al del MERCOSUR a considerar el diseño de mecanismos conducentes al establecimiento de un espacio parlamentario sudamericano.

En esa Cumbre se pusieron una vez más de manifiesto las diferencias ideológicas que separan a los mandatarios. El presidente de Venezuela señaló: «*Estamos sufriendo el mal de la impotencia, la impotencia política, necesitamos un viagra político*» y reiteró sus críticas respecto al MERCOSUR y la CAN sosteniendo que “no sirven”, “No son instrumentos adecuados para la era que estamos viviendo, son instrumentos para la elite» (Chávez, 2006b). También propuso crear una institucionalidad dotada de poderes supranacionales a lo que se opusieron Brasil, Argentina y Chile ya que ninguno quiere perder la mínima parte de soberanía en instituciones sudamericanas (Turcotte, 2009).

En la reunión se manifestó la voluntad de los dirigentes de “colocar la piedra fundamental para la Unión Sudamericana”. Por otra parte, en la propia declaración se reconocieron las diferencias políticas e ideológicas de sus miembros al expresar: “*Nos planteamos un nuevo modelo de integración con identidad propia, pluralista, en medio de la diversidad y las diferencias, reconociendo las distintas concepciones políticas e ideológicas, que corresponden a la pluralidad democrática de nuestros países*” (Texto Oficial, párrafo 6). También se fijó realizar una Cumbre Presidencial sobre Integración Energética en abril de 2007.

A principios de 2007 una vez más el MERCOSUR se convirtió en la caja de resonancia de los conflictos regionales en una nueva Re-



unión de jefes de Estado<sup>11</sup>. El canciller uruguayo reclamaba por el conflicto con Argentina; Bolivia pese a haber solicitado su incorporación al MERCOSUR como miembro pleno sin dejar la CAN, expresaba su estado de conflictividad con Brasil en palabras de su presidente *“Bolivia quiere por su gas un precio justo... No es posible que Bolivia siga subvencionando gas a Brasil”* (Evo Morales, 2007). Luego, con una actitud crítica hacia Colombia agregó: *“en la región son los países que viven con dignidad, con soberanía, antiimperialistas, antineoliberales”*, los que crecen económicamente; al contrario de Colombia donde, *«con el pretexto de la lucha contra el narcotráfico, EE.UU. ha invertido millones y millones pero sigue habiendo déficit fiscal y comercial»*. Sus términos fueron repelidos por Álvaro Uribe quien sostuvo: *«América Latina tiene que comprender su diversidad y respetarla, sin fundirse en un modelo único»* (ibidem).

En este clima entre los días 16 y 17 de abril se realizó en Isla Margarita la Cumbre Presidencial sobre Integración Energética, y fue allí donde se cambió la denominación de la CSN por Unión de Naciones Sudamericanas -UNASUR- estableciéndose como sede la ciudad de Quito.

#### **3.1.4. La constitución de la UNASUR**

El panorama político de Latinoamérica sufrió algunos cambios como consecuencia de las elecciones presidenciales ocurridas en el área, adquiriendo importancia la dimensión social de las políticas ante una población con más de 200 millones de pobres. Casi todos los gobiernos llevan en sus manos programas críticos a las propuestas neoliberales de los años noventa.

El cambio político favoreció a que en enero de 2008 en Cartagena de Indias los cancilleres de las doce naciones de la región acordaran el tratado constitutivo de la UNASUR.

En un contexto incierto derivado del conflicto entre Colombia y Ecuador -por violación por parte de la primera del territorio ecuatoriano al atacar un campamento de la FARC en el que falleció uno de sus jefes Raúl Reyes- y el de Argentina con Venezuela -como consecuencia de la estatización de la planta siderúrgica Sidor, cuya mayoría accionaria controlaba la argentina Techint con la participación de la brasileña Usiminas- se firmó el 23 de mayo en Brasilia el tratado de la UNASUR. Por primera vez participan en un esquema de integración sudamericano Guyana y Surinam, ex colonias de Gran Bretaña y Holanda respectivamente, las que tradicionalmente han estado ligadas a la CARICOM.

<sup>11</sup> Río de Janeiro, Brasil, 18 y 19 de enero de 2007.

Los países miembros, conforme al preámbulo del tratado, entendieron que la integración suramericana debe alcanzarse a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y los avances del MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos. Esta imprecisión se complementa con el objetivo general de conformar “*un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político... con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías*” y al mismo tiempo fortalecer el diálogo político con miras a la concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional. (Texto Oficial, artículo 2 y 3). El Tratado va más allá de la convergencia entre los procesos preexistentes, como lo preveía la CSN, y como bien afirma Cimadamore-Rodríguez (2008) no prevé el grado de profundidad a alcanzar.

Pese a que se definieran algunos elementos de su estructura jurídico-institucional como una Secretaría General con sede en Quito, un Parlamento Sudamericano en Cochabamba y la iniciativa de un Consejo Sudamericano de Defensa, la Cumbre de Brasilia evidenció las dificultades políticas que se enfrentan. Al oponerse Colombia a la creación del Consejo de Defensa (Nación, 23/5/08) propuesto por Brasil, ante las ostensibles diferencias de los países sudamericanos respecto a la FARC, el mismo no pudo concretarse. Las asimetrías regionales también fueron centro de la Cumbre, aunque no se tomó ninguna medida al respecto, decía el mandatario brasileño (Lula, 2008) que la UNASUR será “*fundamental para superar las asimetrías de los países*” y que el nuevo espacio permitirá “*afianzar la estructura regional*”. Sus dichos fueron ratificados por Evo Morales (Ibidem) que sostenía “*La reducción de las asimetrías es clave para la integración. Si no las superamos, la integración no es posible*”. También se había planteado poner a cargo de la Secretaría General, al ex-presidente ecuatoriano Rodrigo Borja pero en la reunión anunció su renuncia alegando la ausencia de voluntad política de los países miembros para otorgar a la misma un rol importante en la creación y consolidación de la estructura del organismo.

Al poco tiempo de firmarse el acta fundacional de la UNASUR se acrecentaron las divergencias argentinas y brasileñas en la OMC y en este aspecto tampoco el MERCOSUR tuvo una posición común. Respecto a las propuestas para la apertura agrícola, Brasil, Paraguay y Uruguay la apoyaron al considerarla una buena base de negociación, en cambio para Argentina ella no satisfacía las expectativas que eran más ambiciosas. La propuesta industrial generaba respuestas más discrepantes y ello se centraba en tres aspectos: el

nivel de baja de aranceles, la cantidad de bienes excluidos y el reclamo de una mayor flexibilidad en los recortes contemplando a la unión aduanera. La Argentina, Brasil y la India venían sosteniendo una postura común sin embargo, Brasil a posteriori tomó un camino individual aceptando la propuesta de Pascal Lamy -director de la OMC- en Ginebra para que los países emergentes recorten en promedio un 54% sus aranceles en la mitad de los productos industriales.

Argentina fue acompañada en su posición divergente por la India y Sudáfrica, considerando a la actitud brasileña como poco solidaria hacia los miembros de ese grupo, creado en Cancún, en 2003 (Nación, 2008). En cambio, para el canciller Celso Amorín (2008) *«En la hora crucial y al calor de las negociaciones, es necesario hacer opciones. Sabíamos que había una diferencia de posición con la Argentina, y nuestra posición no podía quedar totalmente rehén de ella»* además agregó: *«Brasil no se distanció ni de India ni de la Argentina»*. Estas divergencias dieron paso a que el director de Asuntos Económicos y MERCOSUR de la cancillería uruguaya, Elbio Roselli (2008), alegara que ante el fracaso de la Ronda de Doha, Uruguay replantearía la necesidad de acuerdos del bloque con otros países y solicitaría «flexibilidad» para que cada país socio pueda «avanzar a velocidades diferentes»: *«es evidente que Argentina eligió un modelo de desarrollo muy distinto al resto de los socios»* del esquema subregional y que el gobierno argentino está *«en un neoindustrialismo muy proteccionista del mercado interno, con lo cual no será fácil compatibilizar la negociación externa del bloque»*.

Pese a todo, a la hora de ponerse en peligro la estabilidad democrática regional sus miembros reaccionaron de manera conjunta, tal como ocurrió en la cumbre extraordinaria de la UNASUR convocada por Michelle Bachelet, a cargo de su presidencia *pro tempore*, en Santiago de Chile -septiembre de 2008- para analizar y contribuir a encarar los conflictos internos que amenazaban a Bolivia, poniendo en riesgo su democracia y la unidad interna del país. Fruto de ella fue la Declaración de la Moneda en la que se ratificó el apoyo al gobierno constitucional de Bolivia y a su presidente Evo Morales. Asimismo se instó a preservar la unidad nacional y la integridad territorial, rechazando cualquier intento de golpe civil o ruptura del orden institucional que comprometiera la integridad del territorio boliviano. Mientras que Lula condicionó tanto la realización de la Cumbre como su Declaración y enfatizó en la no injerencia extranjera en Bolivia, hubo fuertes críticas de Chávez y Morales contra EEUU expulsándose a los embajadores norteamericanos en la Paz y en Caracas.

Mientras el cargo de Secretario Ejecutivo de la UNASUR permanecía vacante comenzó a gestarse a mediados del año 2008 la idea

de Ecuador apoyada por Venezuela, Bolivia y Argentina de proponer al ex-presidente Néstor Kirchner para ocupar el mismo. Ello ocasionó el rechazo abierto de Uruguay debido al papel que le cupo al ex presidente en el conflicto de las papeleras y amenazó con retirarse del nuevo esquema si la candidatura era confirmada.

Como consecuencia de la crisis internacional, en el ámbito del MERCOSUR, se tomaron una serie de medidas que afectaron al comercio recíproco tales como las licencias «no automáticas» con carácter previo a la importación aplicadas por Argentina generando reclamos por parte de Uruguay, Brasil y Bolivia; la autorización que Brasil concedió a la importación de un millón de toneladas de trigo, libre de aranceles y proveniente de terceros países, sin que medie una negociación con Argentina -principal exportador de ese producto al mercado vecino- como consecuencia del incremento de los precios del cereal, derivado del aumento de las retenciones a las exportaciones agrícolas en Argentina y del mayor consumo de países en desarrollo como China. También la decisión de Chávez de estatizar la empresa Tubos de Acero de Venezuela -Tavsa-, Materiales Siderúrgicos -Matesi- y Complejo Siderúrgico de Guayana -Comsigua-, de pertenencia del grupo argentino Techint, llevó a que la Unión Industrial Argentina -UIA- solicitara al gobierno argentino rever la decisión de incorporar a Venezuela como miembro pleno en el MERCOSUR.

En la UNASUR impera la lógica política con proyección internacional que no excluye su ampliación al resto de América Latina y el Caribe, aunque no todos tienen una dirección similar como tampoco es homogénea la concepción misma de integración y desarrollo. No obstante, al momento de negociar con los países centrales la posición mercosureña resulta más unificada que la de los países andinos. Asimismo los países del Norte buscan la inserción en el Caribe y mantienen una mayor vinculación con EEUU a diferencia de los del Sur que tradicionalmente sostuvieron un mayor acercamiento con Europa.

En resumen, sobre la base de los documentos, declaraciones, discursos e información periodística se puede corroborar nuestra afirmación de partida que los propósitos perseguidos por la UNASUR se encuentran limitados por el predominio de posiciones e intereses económicos y políticos divergentes que en las reflexiones finales de este capítulo se retomarán.

Pese a que los gobiernos regionales en el plano discursivo apoyan la estrategia de integración sudamericana en general sus compromisos e intereses difieren. Brasil es acompañado por Venezuela en éste proyecto, como freno a la hegemonía de EEUU en la región, pero para el primero su política exterior se orienta a apoyar el desarrollo nacional (Cervo, 2003) y lograr un mayor poder en el escenario mundial a diferencia del segundo, para el cual el proyecto sudamericano es una

plataforma de lanzamiento hacia la integración de América Latina que permitirá la construcción de un mundo multipolar frente al unilateralismo y la hegemonía estadounidenses. Argentina tiene un menor compromiso que los otros dos países aunque mantiene una vinculación cada vez más estrecha con Venezuela sin que ello signifique compartir el discurso radical venezolano contra el enemigo del Norte. Lo cierto que la nueva coyuntura política regional favorece a este discurso crítico y sobre la base ideológica de un “nacionalismo económico” (Turcotte, 2008) o “nuevas izquierdas” (Rodríguez Garavito-Barret y Chávez, 2005), se han dado coaliciones de fuerza entre Venezuela, Bolivia y Ecuador generando nuevas divergencias en la región. Sin embargo la existencia de gobiernos más progresistas no ha implicado alineamientos automáticos ni mayores apoyos a una integración más profunda. Por otro lado hay actitudes pragmáticas que apoyan a la integración sudamericana sin renunciar a entendimientos con otras áreas, tal el caso de Chile.

Si bien la nueva estrategia de negociación estadounidense como factor externo incide en las divergencias regionales, como se manifestó, al perfilarse la misma como el eje de un sistema radial de acuerdos bilaterales con aquellos países que estén de acuerdo de pagar su costo, existen debilidades endógenas a la región. Éstas se manifiestan principalmente de la siguiente forma: la falta de voluntad política de Argentina y Brasil de profundizar el MERCOSUR para convertirlo en un proyecto estratégico de integración subregional, las tensiones provocadas por el proyecto político de Chávez y que cristaliza en la otra alternativa regional que es el ALBA, la preeminencia de los intereses nacionales sobre los regionales y en este sentido no es coincidencia que las obras de infraestructura y energéticas hayan aglutinado mayor consenso, las debilidades históricas que arrastran los procesos de integración en la región, y los nuevos conflictos. Estas divergencias explican que la UNASUR, configurada como una unión, no haya definido el nivel de integración a alcanzar como tampoco los instrumentos ni mecanismos necesarios para lograr los objetivos que se propuso.

### **3.2. La energía como factor clave en América del Sur**

#### **3.2.1. Incorporación de Venezuela al MERCOSUR y su impacto subregional**

Desde el año 2000 la República Bolivariana de Venezuela se inclinó por el Sur y se encaminó a lograr, al margen de la CAN, su incorporación al MERCOSUR acompañando a Brasil en su oposición al ALCA y en la creación de una plataforma de poder de nego-

ciación sudamericana. Todo ello se articula con su estrategia de política exterior.

En el manejo de sus relaciones externas, es posible diferenciar dos etapas: la primera se extiende hasta el 2004 y estuvo encaminada a fortalecer la soberanía nacional y promover un mundo multipolar. La segunda comienza con el triunfo de Chávez en el referéndum revocatorio de agosto de 2004, el que constituyó un punto de inflexión para avanzar en el diseño de una estrategia más radical, tendiente a conformar alianzas e ideologizar su diplomacia exterior con el objetivo de conformar un nuevo sistema multipolar internacional. Es aquí donde el petróleo pasa a desempeñar un papel clave (González Urrutia, 2006).

También se acopla a esta política la diversificación del proceso de internacionalización de la petrolera venezolana -PDVSA- en la región, al invertir en infraestructura en países geográficamente cercanos (CEPAL, 2006), tratando de asegurar nuevos mercados y buscar mayor autonomía del mercado norteamericano.

Existen entre los analistas dos posiciones respecto a las relaciones de Venezuela con Latinoamérica. Una observa con preocupación la dependencia que ella tiene de la renta petrolera y que le ha permitido erigirse en el representante contra el papel hegemónico de EEUU. Otra, resalta su figura *“como promotor de los intereses de los pobres del mundo en contra de los intereses imperialistas”* (Halvorsen, 2007: 273).

Si bien el petróleo se ha convertido en una herramienta de su política exterior tendiente a promover un mundo multipolar y su inserción en América Latina, en este último aspecto su idea se asocia a la de la integración bolivariana ideologizando, como ya se ha expresado, su política exterior (Bustamante, 2007).

En el ámbito del MERCOSUR, la energía se ha convertido en una materia trascendente, especialmente a raíz de la crisis energética que afrontan Brasil y Argentina desde principios de esta década. De allí que los países mercosureños se encaminaron a asegurar sus fuentes de aprovisionamientos futuras y encaren diversos planes tendientes a una integración energética, conforme se desprende de los documentos oficiales.

La anexión de Venezuela, desde la perspectiva del proceso subregional, implicaría no sólo sumar la dimensión energética con probabilidades de generar un proceso sectorial de integración, sino que podría dinamizar al bloque en su reforzamiento interno orientado a mejorar las condiciones de un desarrollo sustentable y de equilibrio de poder entre sus miembros. Sin embargo, la cuestión energética aparece como un factor generador de nuevas relaciones pero

también de conflictos (Cardozo, 2006), aunque en la retórica se perfila a constituir un proceso virtuoso de integración sectorial que contribuya a la seguridad energética subregional.

En este escenario, Venezuela pasa a ser el epicentro energético sudamericano a partir de su iniciativa del Gran Gasoducto del Sur, de una serie de acuerdos bilaterales y del Tratado Energético del ALBA<sup>12</sup> -Barquisimeto, 29 de abril de 2007- que, si bien involucra a algunos países sudamericanos, también se orienta a otras áreas geográficas como Centroamérica y el Caribe Insular. De allí que la suscripción del Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR<sup>13</sup>, el que se formalizó con la aprobación de los presidentes de los Estados partes con fecha 4 de julio en Caracas, adquiriera gran significación.

Desde el nivel nacional para Argentina implica el acceso no sólo al suministro energético sino al financiamiento derivado de la venta de bonos argentinos al gobierno venezolano como respuesta a la exclusión del crédito internacional y a sus necesidades energéticas.

En la práctica la inclusión plena demandará un largo proceso mientras cumpla con los aspectos legales y administrativos de su adhesión al Tratado de Asunción; la aceptación de los protocolos de Ouro Preto y de Olivos; la modificación de alrededor de 1600 normas internas y la adopción del arancel externo común.

A partir de la Cumbre del ALCA en Mar del Plata los países mercosureños reforzaron la idea de incorporar a Venezuela como miembro pleno. Como consecuencia, en la XXIX Cumbre de Presidentes del MERCOSUR sus miembros fundadores, suscribieron el 9 de diciembre de 2005 el Acuerdo Marco para la adhesión de Venezuela y resolvieron crear una comisión Ad Hoc para estudiar los procedimientos de adhesión. En el seno de la misma se discutió el cronograma de liberalización progresiva de los aranceles y la convergencia con el arancel externo común; además se acordó el texto del protocolo de adhesión, estableciéndose que en el lapso de cuatro años debía adoptar el arancel externo común, la nomenclatura y el acervo normativo del bloque y, en seis años liberalizaría el comercio, en lugar de hacerlo en 2018 como estaba previsto para su condición de asociado.

<sup>12</sup> En ocasión de la V Cumbre del ALBA, Hugo Chávez ofreció cubrir todas las necesidades energéticas de Cuba, Bolivia, Nicaragua y firmó el Tratado Energético -Barquisimeto-. Estableció en términos generales una matriz energética sobre la base del uso racional de la energía en búsqueda del máximo ahorro y la eficiencia energética, así como el desarrollo de fuentes de energía alternativas en cada una de las Partes -artículo 1-.

<sup>13</sup> 16 de junio de 2006, en Buenos Aires.

Por este camino los cancilleres firmaron, en Buenos Aires, el Protocolo de Adhesión de Venezuela al bloque, el que quedó formalizado con la aprobación de los presidentes en una cumbre extraordinaria del MERCOSUR realizada en Caracas. Previamente y como consecuencia de las divergencias existentes entre los miembros de la CAN en cuanto al modelo de integración y a las prioridades en el relacionamiento externo, llevaron al gobierno venezolano a denunciar formalmente el Acuerdo de Cartagena con fecha 22 de abril de 2006.

Para que el nuevo socio adquiriera la calidad de miembro pleno tiene que cumplir con una serie de requisitos tales como: la aprobación del Protocolo de Caracas por parte de los Parlamentos de los países signatarios del Tratado de Asunción y, tanto Brasil como Paraguay aún no lo han ratificado; la adopción del acervo normativo vigente del MERCOSUR, estableciéndose un plazo de cuatro años<sup>14</sup>. También deberá incorporarse a la unión aduanera, esto es, al programa de liberación comercial y al arancel externo común<sup>15</sup>. Respecto a este último, el Grupo de Trabajo debía establecer los respectivos cronogramas pero venció el plazo y quedaron pendientes, con sus posibles excepciones, estableciéndose un cronograma para un 23% de las líneas arancelarias entrando a regir para el resto a partir “*del cuarto año de vigencia del Protocolo*”, pudiendo interpretarse como una modificación del mismo (Peña, 2007a). La bibliografía especializada de cuenta de una serie de dificultades que podrían derivar de este proceso y del programa de liberación comercial contemplado en el artículo 5.

Aunque la incorporación tendría un alcance económico relevante, no resulta tan clara la significación política entre los diversos autores. Para algunos sería un obstáculo para las negociaciones con la UE y EEUU; otros consideran que convertiría al esquema del Sur en menos democrático e incluso podría afectarse la gobernabilidad democrática al utilizarse a la energía como herramienta de influencia regional y, por último, están los que asocian su postura favora-

<sup>14</sup> Artículo 3. *La República Bolivariana de Venezuela adoptará el acervo normativo vigente del MERCOSUR, en forma gradual, a más tardar cuatro años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente instrumento. A estos efectos, el Grupo de Trabajo creado en el Artículo 11 de este Protocolo, establecerá el cronograma de adopción de dicha normativa..*

<sup>15</sup> Artículo 4. *A más tardar cuatro años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente instrumento, la República Bolivariana de Venezuela adoptará la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM) y el Arancel Externo Común (AEC). A estos efectos, el Grupo de Trabajo creado en el Artículo 11 de este Protocolo establecerá el cronograma de adopción del AEC contemplando las eventuales excepciones al mismo de acuerdo con las normas pertinentes del MERCOSUR.*



ble a la dimensión estratégica energética y a la ampliación del mercado subregional.

Desde el punto de vista de la prensa Argentina, la percepción es disímil: mientras *“La Nación considera que Venezuela puede ser un factor de desestabilización en el mercado regional y que su incorporación al MERCOSUR acelerará la crisis del mismo, ya que Chávez tiene vocación hegemónica... Clarín por su parte, evalúa de manera más positiva la incorporación de Venezuela al MERCOSUR”* (Rivas-Bustos, 2006).

No obstante, el presidente Hugo Chávez está encaminado a liderar un eje político, manifestando su prioridad por el ALBA en el que construyó una visión sobre la integración latinoamericana opuesta al ALCA (Laredo, 2006), respondiendo así a su concepción estratégica, política e ideológica y, desde esta última perspectiva, se presenta como un enfrentamiento entre *“el ideal bolivariano de una América unida” versus “la opresión del imperialismo norteamericano”* (Pantojas García, 2007). Introduce desde el punto de vista conceptual de la integración nuevas variables tales como cooperación, intercambio solidario basado en la complementariedad y reciprocidad. El contexto político favorece al gobierno venezolano como promotor de un discurso radical confrontativo con EEUU. Pese a que el MERCOSUR no se suma a ese discurso, tanto Brasil como Argentina encuentran en Venezuela un socio para enfrentar cualquier intento del país del Norte por debilitar el acuerdo subregional.

También el mandatario venezolano la define como *«un nuevo esquema de unión entre los pueblos [ya que] fuera de esa forma de integración, lo que queda es el viejo modelo neoliberal del cual ya Venezuela se ha liberado, y queremos ayudar a liberar a otros países»* (Chávez 2007a). Estas manifestaciones por parte del mandatario venezolano no hacen más que expresar una actitud crítica al MERCOSUR y la CAN. La actitud fue corroborada al sostener que su país no está interesado en ingresar en el *«viejo MERCOSUR»* (Chávez, 2007b), aludiendo a quienes creen que el bloque debe permanecer tal como está sin admitir el ingreso de Venezuela por considerar que su gobierno es autoritario. Eso le llevó a decir que está dispuesto a retirar la solicitud de adhesión al MERCOSUR si los parlamentarios brasileños y paraguayos no aprueban el Protocolo de Adhesión en el plazo de tres meses (Chávez, 2007c).

### **3.2.2. Importancia económica**

América Latina y el Caribe constituyen una región con importantes recursos energéticos; en lo que respecta al petróleo cuenta con el 9,8% de las reservas del mundo y el 13,2% de la producción mun-

dial; no ocurre lo mismo en materia de gas natural, ya que participa con el 4,1% de las reservas mundiales y produce el 6,34%. Se destacan en la oferta petrolífera Venezuela, México, Ecuador, Bolivia, Brasil, Trinidad y Tobago, en menor proporción Perú y Colombia, en materia de gas sobresalen Venezuela, Argentina, Bolivia y México.

En este contexto la sumatoria de Venezuela al MERCOSUR adquiere entidad económica, no sólo por su PBI cercano a los US\$ 133.000 millones y una tasa de crecimiento anual de un 9%, sino que en recursos petrolíferos tiene reservas de 79.7 mil millones de barriles (BP, 2007), representativas del 7% del total mundial, convirtiéndola en el principal productor de hidrocarburos de América del Sur. Ocupa el octavo lugar como productor mundial de petróleo -3 millones de barriles por día- y uno de los mayores exportadores mundiales; sin embargo, el 60% de las exportaciones venezolanas de petróleo se concentran en EEUU. En gas tiene reservas de 4.32 billones de m<sup>3</sup>, las más importantes de América del Sur, mientras que en la explotación únicamente alcanza a 28.9 miles de millones de m<sup>3</sup>, siendo superada en primer lugar por Argentina, seguida por México y Trinidad Tobago. Estos datos revelan que es el principal eje energético de Sudamérica.

La significación energética de Venezuela resalta en el ámbito del MERCOSUR por los problemas domésticos que cada país debe afrontar.

En este sentido Argentina tiene una matriz energética primaria que muestra una fuerte dependencia de los combustibles fósiles. Mientras que hasta la década de los noventa se basaba en el petróleo seguido por el gas a partir del 2000 varió su configuración. En el 2005 un 49% por gas natural y un 41% de petróleo y le siguen en orden de importancia un 4% de hidráulica, 3% de nuclear, 1% leña, 1% bagazo y 1% otros primarios (Datos de la Secretaría de Energía de la Nación). En cambio, la matriz energética brasileña presenta una mayor diversificación y es menos dependiente del gas: 37,9% petróleo, 14,8% hidroeléctrica, 14,6% derivados de la caña de azúcar, 12,4% leña, 9,6% gas, 6,0% carbón, 1,6% nuclear y 3% otras. En cuanto a la matriz energética paraguaya se basa en la hidroelectricidad seguida por el petróleo que no llega a superar el 20%. La uruguayaya también se basa en la hidroelectricidad pero con menor significación que Paraguay ya que el petróleo ocupa un lugar destacado -casi el 48%-.

Para Argentina las reservas energéticas son acotadas a 12 años para el gas y 9 años en petróleo. Tiene reservas de petróleo de 2.3 mil millones de barriles -0,2% del total mundial- las que son superadas por Brasil con 11.8 mil millones de barriles -1% del total mun-

dial<sup>16</sup>. Brasil produce 1,718 millones de barriles diarios -2,2% del total mundial- y Argentina 725 mil barriles diarios -0,9% del total mundial-. En cuanto al consumo, a excepción de Argentina, la producción resulta deficitaria para Brasil, en tanto que Uruguay y Paraguay no producen demostrando estos países una dependencia de las importaciones de ese insumo.

**Cuadro 2**  
**MERCOSUR: Reservas, Producción**  
**y Consumo de Petróleo**  
**- 2005 -**

<b>País</b>	<b>Reservas</b> (Miles de millones de Bd.*)	<b>Producción</b> (Miles de Bd.)	<b>Consumo</b> (Miles de Bd.)
<b>Brasil</b>	11.8	1718	1819
<b>Argentina</b>	2.3	725	421
<b>Paraguay</b>	0	0	25
<b>Uruguay</b>	0	0	36
<b>Total Mundial</b>	1200.7	81088	82459

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de BP, Statistical Review of World Energy full report 2007, Londres.

\*Bd. Barriles diarios

En cambio, en reservas de gas natural Argentina tiene mayores reservas y producción de gas natural que Brasil y su consumo no es deficitario. Ambos países son aventajados en cuanto a reservas por Bolivia con 0,74 trillones de m<sup>3</sup> y Venezuela con 4.32 trillones de m<sup>3</sup>, las más importantes de América del Sur. Mientras que en la explotación Bolivia alcanza 11.2 billones de m<sup>3</sup> y Venezuela 28.7 billones de m<sup>3</sup>, son superadas por Argentina que la convierte en el principal productor de Sudamérica. Uruguay y Paraguay no tienen

<sup>16</sup> Sin embargo, con el descubrimiento de reservas de crudo en el yacimiento Tupi elevará en un 50% la cantidad de crudo existente en las cuencas brasileñas colocándola entre los principales países con grandes reservas de petróleo. Se estima que la cuenca contiene entre 5000 y 8000 millones de barriles cuyo 85% es crudo liviano libre de azufre. Con una explotación de 1,5 millones de barriles al día -Bd- representa el 80% de explotación petrolera brasileña (El Día, 18/11/07).

reservas ni producción de gas aunque Uruguay tiene un consumo de muy poca significación a diferencia de Brasil que es importador de gas y tiene una gran dependencia de Bolivia. Casi el 50% del gas que consume diariamente es boliviano y un 80 % del área industrial de San Pablo es abastecida por esta fuente.

**Cuadro 3**  
**MERCOSUR: Reservas, Producción y Consumo de Gas**  
**- 2006 -**

<b>País</b>	<b>Reservas</b> (Trillones de m3)	<b>Producción</b> (Billones de m3)	<b>Consumo</b> (Billones de m3)
<b>Brasil</b>	0,35	11,5	21,1
<b>Argentina</b>	0,42	46,1	41,8
<b>Paraguay</b>	0	0	s/d
<b>Uruguay</b>	0	0	s/d
<b>Total Mundial</b>	181,46	2865,3	2850,8

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos estadísticos de: BP, Statistical Review of World Energy full report 2007. Londres.

Los factores domésticos de cada país sumados a las condicionantes externas derivadas del incremento del precio del petróleo en el mercado internacional, llevan a los países consumidores a buscar un trato preferencial. Además el interés demostrado por los productores y consumidores en los proyectos de gasoductos inciden para que Venezuela vaya adquiriendo un liderazgo en el espacio sudamericano en general.

En este sentido, proyectó dos líneas de acción. Una impulsa la iniciativa de Petroamérica (SELA, 2007:70) definida por Petróleos de Venezuela S.A. -PDVSA- como “una propuesta de integración energética de los pueblos del continente”, enmarcada en el ALBA y concebida como un “*habilitador geopolítico*” orientado hacia el establecimiento de mecanismos de cooperación e integración, utilizando los recursos energéticos de las regiones del Caribe, Centroamérica y Suramérica. Aquí confluyen las iniciativas de: Petrosur<sup>17</sup>, dirigida a establecer

<sup>17</sup> En el año 2005 Argentina, Brasil y Venezuela firmaron el documento de creación de “Petrosur”, un organismo de coordinación de las inversiones de las petroleras estatales de los tres países y cuyos objetivos son asegurar la coordinación y articulación de políticas de energía incluyen-

mecanismos de cooperación e integración a través de una alianza estratégica entre las compañías petroleras estatales de Brasil -Petróleos Brasileiros S.A, PETROBRÁS-, Argentina -Energía Argentina S.A, ENARSA-, Uruguay -Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Pórtland, ANCAP- y PDVSA-; Petroandina, tendiente a impulsar *“la interconexión eléctrica y gasífera, la provisión mutua de recursos energéticos y la inversión conjunta en proyectos”* de los países de la CAN; y Petrocaribe, dirigida a los países de la región caribeña (Ibidem). Otra línea de acción es la creación del Gasoducto del Sur guiado a abastecer a los países del MERCOSUR.

En ocasión de la XXVIII Cumbre Presidencial -20 de junio de 2005- se acordó profundizar la integración energética por medio de los proyectos del “Gasoducto Sudamericano” y del “Anillo Energético” con el fin de crear una red que garantice independencia gasífera y de energía eléctrica en Sudamérica.

Respecto al Anillo Energético Sudamericano, si bien se lanzó desde la IIRSA, la idea se origina en Lima -junio de 2005- a propuesta de Perú, Argentina, Brasil, Uruguay y Chile con el propósito de conectar las reservas de gas peruanas de los yacimientos de Camisea con Chile, para luego empalmar con las tuberías existentes que llegan a la Argentina, Brasil y Uruguay. Desde su origen el proyecto ha planteado diversas incertidumbres derivadas de la demanda de gas licuado en México y EEUU (Kosulj, 2006) que compiten por el gas peruano, poniendo en tela de juicio la capacidad de suministro, tanto al mercado del Norte como a los del Cono Sur (Isbell, 2006). También se considera que la viabilidad de la propuesta está atada a la habilitación de los yacimientos bolivianos (Alemán, 2006), de otra manera las reservas de Camisea serían insuficientes. Por ello, el conflicto que mantiene Chile con Bolivia en torno al acceso al mar, le adiciona otra cuota de desconfianza al proyecto.

Siguiendo el camino de la mentada integración energética se suscribe el Acuerdo<sup>18</sup> Marco sobre Complementación Energética Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados -República de Chile, República de Colombia, República de Ecuador y República Bolivariana de Venezuela-, en el marco de ALADI, cuyo objeto es *contribuir a avanzar en la integración energética regional en materia de los sistemas de producción, transporte, distribución y comercialización de energéticos en los Estados Partes, con el fin de asegurar los suministros energéticos y establecer las condiciones para*

---

do petróleo y gas natural, combustibles no renovables, electricidad, uso eficiente de la energía y cooperación tecnológica.

<sup>18</sup> El día 9 de diciembre de 2005.

*minimizar los costos de las transacciones de intercambio energético entre dichos Estados, asegurando una valorización justa y razonable de dichos recursos, fortaleciendo los procesos de desarrollo de manera sustentable, respetando los compromisos internacionales vigentes, así como los marcos regulatorios vigentes en cada Estado Parte* (artículo 1). Por el artículo 6 se llama a establecer la integración energética entre las partes por medio de “*acuerdos regionales, subregionales o bilaterales*”, orientados a ampliar el intercambio comercial de hidrocarburos; la interconexión de las redes de transmisión eléctrica, de gasoducto y otros productos hidrocarburíferos; la cooperación “*en la prospección, exploración, explotación e industrialización de los hidrocarburos*”. Para incrementar las reservas y evitar los eventuales problemas medioambientales, se buscan fuentes de energía renovables y energías alternativas.

En esa ocasión y en el marco de la XXIX Cumbre de Presidentes del MERCOSUR -diciembre de 2005-, la Argentina, Brasil y Venezuela suscribieron un acuerdo de prefactibilidad técnica y económica y crearon el Comité Multilateral de Trabajo para la construcción del Gasoducto del Sur<sup>19</sup>. Por su parte, Paraguay y Uruguay se consideraron excluidos al no habérselos convocado ni informado, así lo expresaba Tabaré Vázquez (2006). El bilateralismo brasileño-argentino expuesto en esta reunión, ocasionó un gran malestar, al tiempo que los afectados profundizaban acuerdos de cooperación con los EEUU, lo que llevó a Uruguay a firmar el Acuerdo Marco de Comercio e Inversión<sup>20</sup>.

La propuesta del presidente Chávez de unir Puerto Ordaz con el Río de la Plata atravesando el Amazonas brasileño, en principio es vista con interés por la Argentina<sup>21</sup> y Brasil pero independientemente de los aspectos técnicos en cuanto a su extensión<sup>22</sup>, podría tener impactos ecológicos y quizá provocar daño ambiental. Si bien Vene-

<sup>19</sup> Por la Declaración de Montevideo, los países prevén lanzar una obra para la creación de un gasoducto que podría alcanzar los 10.000 kilómetros.

<sup>20</sup> En enero del 2007 rubricó un Acuerdo Marco de Comercio e Inversión con EEUU (Trade and Investment Framework Agreement -TIFA-), que representa un primer paso del nuevo rumbo en las relaciones comerciales entre ambas naciones, pese a que, por la decisión 32/00 del MERCOSUR, sus miembros plenos no pueden firmar acuerdos de libre comercio con terceros países o grupos de países por fuera del bloque.

<sup>21</sup> Ya en Puerto Ordaz, el 21 de noviembre de 2005, el presidente argentino y su par venezolano habían suscripto un Memorándum de Entendimiento a fin de adelantar la construcción de un gasoducto entre Venezuela y la Argentina, pasando por Brasil y Uruguay.

<sup>22</sup> La idea del presidente Chávez es la más ambiciosa del mundo en términos de transporte de gas ya que debe atravesar más de 10.000 Km. mientras que el proyecto de unir Kovikta, Rusia, con China y Corea del Sur sólo alcanza unos 5000 Km. como máximo.

zuela tiene las reservas de gas más importantes de América del Sur y por ello ocupa el octavo lugar en el mundo, no tiene infraestructura para explotarla. La construcción del “Gasoducto del Sur” implicaría entonces desarrollar la exploración del fluido también en los mismos yacimientos.

Pável Alemán (2006) considera que el proyecto puede ser obstaculizado por la reactivación del anillo energético, además Bolivia sería el único país que puede liderarlo porque Argentina aunque posee mayores reservas de gas que Brasil y Perú tiene un alto consumo. En cambio, las reservas bolivianas pese a ser menores a las venezolanas no se encuentran afectadas por compromisos. En efecto, el 90% de las reservas venezolanas están asociadas a la extracción de petróleo y comprometidas por contratos ya firmados, sumados a que tiene una cuota de explotación petrolera fijada por la Organización de Países Exportadores de Petróleo -OPEP-. En consecuencia el megagasoducto sólo sería viable si Venezuela descubriera nuevos yacimientos no asociados a la explotación de petróleo (Honty, 2006).

La propuesta del Gasoducto del Sur aunque causó malestar entre los países más pequeños del MERCOSUR, los mismos participan en el proyecto del anillo energético.

Desde el punto de vista discursivo de algunos gobiernos, estas propuestas se fundamentarían en los postulados teóricos del neofuncionalismo, en virtud del cual todo proceso de integración posee una lógica expansiva incrementalista conforme a la cual la integración de un sector tendería a crear su propio impulso y a expandirse a otros sectores -spill over- (Hass, 1966) tal como ocurrió con la Comunidad del Carbón y del Acero -CECA- en Europa en los años cincuenta, aunque todavía no haya podido lograr la integración política.

### **3.2.3. La energía como factor de articulación regional y fuente de conflictos**

Como sostiene Elsa Cardozo (2006), la crisis energética del Cono Sur y el impacto que tuvieron los altos precios de los hidrocarburos, sumados a la bonanza fiscal y la orientación internacional del gobierno venezolano, han provocado que la necesidad y la competencia por los recursos hayan convertido a la energía en un factor de articulación regional pero al mismo tiempo un potencial conflictivo.

En medio de una fuerte preocupación por el futuro de la producción y provisión de gas y combustibles en la región, adicionando el hecho de la decisión del presidente Evo Morales de nacionalizar los hidrocarburos en su país, los presidentes de Argentina, Brasil,

Bolivia y Venezuela realizaron en mayo de 2006 una cumbre de emergencia en Puerto Iguazú. Allí Evo Morales aceptó formar parte del proyecto del gasoducto y se comprometió a evitar eventuales problemas en la provisión de gas boliviano a Brasil y a la Argentina, como así también a negociar los futuros precios “*en un marco racional y equitativo*” (Portalalba, 2007). Bolivia, si bien se inclina hacia el Cono Sur, al nacionalizar el gas afectó a Brasil y en menor medida el mercado interno argentino, provocando desavenencias con estos países. En este contexto de crisis, Argentina<sup>23</sup> priorizó su consumo interno y con ello quebrantó el suministro de gas a Chile generando una situación conflictiva.

La disminución del suministro de gas a Chile por parte de Argentina se remite a la crisis energética argentina de los años 2003-2004. Ello se debe a que a partir del restablecimiento de la democracia chilena, el gobierno de ese país encaró una serie de reformas en el sector energético en dos líneas, una tendiente a mejorar la competencia y otra a diversificar su matriz energética. En este sentido, en 1995 firmó con Argentina el Protocolo de Interconexión Gasífera<sup>24</sup>, entregando al sector privado la iniciativa y el desarrollo de las importaciones y su distribución (Gamboa-Hunneus, 2007). Como producto de esta política se produjo una variación en la composición de la matriz energética del vecino país: mientras que en 1995 se componía un 57% de hidroelectricidad, 28% de carbón y 13% de diesel, en el 2005 la hidroelectricidad pasó a ocupar un 39%, el gas 36%, el carbón 18% y el diesel 5% (Poniachick, 2007). Estas cifras demuestran que Chile importa dos tercios de su consumo energético y Argentina es su principal fuente de abastecimiento.

Aunque el panorama energético argentino es preocupante, Brasil fue el más afectado por la decisión de Morales, no sólo por la importancia que tiene el abastecimiento boliviano en el sector industrial paulista sino porque PETROBRAS es uno de los principales inversionistas en el territorio de Bolivia.

Por el decreto de nacionalización N° 28.071 el Estado se reserva el 51% del capital accionario de las empresas que operan en el país a través de la estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos -YPFB-. Así, el gobierno boliviano tomaba el control del gas, reduciendo el papel de las petroleras y reactivando su pretensión de subir los precios. Pese a que Bolivia es uno de los países más pobres de América Latina, el precio de su gas -cerca de 3,30 dólares el

<sup>23</sup> Argentina importa de Bolivia 5.000.000 de m<sup>3</sup> por día y exporta a Chile 15.000.000 de m<sup>3</sup> por día.

<sup>24</sup> Este Protocolo tiene antecedente en el Acuerdo de Complementación Económica N° 16, de 1991, cuyo Protocolo N° 2 se centraba en el gas.



millón de unidades térmicas británicas (BTU)- es muy inferior al del mercado internacional.

La crisis energética subregional llevó a suscribir varios acuerdos de distintas naturalezas como el celebrado entre Argentina y Bolivia para que a través de ENARSA se invierta en la exploración y explotación de hidrocarburos en Bolivia, ya que la disponibilidad actual de gas en la nación andina no es suficiente para satisfacer la demanda argentina. En este cuadro de situación la construcción del gasoducto del noroeste argentino -GNEA- resulta ser importante para que el fluido proveniente de Bolivia llegue al norte argentino y de allí a Uruguay y Paraguay. También se firmaron acuerdos para la ejecución del primer tramo del Gasoducto del Sur entre las petroleras PDVSA y PETROBRAS cuya obra se pondría en ejecución en el 2009.

La cooperación en biocombustibles entre Brasil y EEUU agregó otro elemento conflictivo más. Para Brasil esta opción en la materia ocupa un lugar central porque le permitirá reducir su dependencia del petróleo. El complejo industrial de la caña de azúcar factura unos US\$ 8000 millones anuales y representa el 2,2% del PBI. De este modo Brasil se ha convertido en el principal exportador de etanol del mundo. Pero no sólo está liderando esta producción sino que incorporó en su política económica el impulso al biodiésel.

El presidente Hugo Chávez cree que su par norteamericano George W. Bush creó discrepancias entre Brasil y el resto del continente al impulsar el desarrollo de biocombustibles en toda la región. Para el gobierno venezolano el tema es trascendente, ya que le permite utilizar al petróleo como instrumento de presión política para sostener su influencia en una decena de países de América Central y mantener una relación de privilegio con el Cono Sur, particularmente con Argentina.

En la I Cumbre Energética de la Comunidad Sudamericana de Naciones en isla Margarita el etanol y los biocombustibles fueron los que suscitaron un mayor debate y discrepancias entre los asistentes, por sus posibles impactos en el uso de la tierra y la producción de alimentos (La Nación, 16/4/07). El presidente Hugo Chávez, mostró una postura conciliadora frente a la producción de etanol, derivado de la caña de azúcar y el maíz, cuyo mercado regional domina Brasil. Señaló que no está en contra de los biocombustibles, aunque advirtió «*es una estrategia válida cuidando que no afecte los alimentos*» (Chávez, 2007d). El abastecimiento energético para el mercado brasileño constituye una prioridad después de la crisis que sufriera en el 2001; a ello se agregó el aumento de los precios del suministro de gas y petróleo que le brinda Bolivia, de allí la agenda conjunta que estableciera con EEUU para el desarrollo del etanol. En este aspecto Brasil priorizó sus intereses nacionales sobre los

sudamericanos. Por su parte Fidel Castro fustigó el proyecto por genocida porque generaría una crisis alimentaria.

En la declaración conjunta producto de la Cumbre se ratificó la «*integración energética regional como herramienta para promover el desarrollo social, económico y la erradicación de la pobreza*» y se expresó consensualmente un «*reconocimiento al potencial de los biocombustibles para diversificar la matriz energética sudamericana*». La creación de una OPEP del gas, Organización de Países Productores, Exportadores de Gas del Sur -OPPEGASUR-, no logró un mayor entendimiento para su ampliación, pese a que Venezuela la creara en marzo de 2007 y que la integren además Argentina y Bolivia. También se aprobó allí la creación de un Consejo Energético Suramericano para el desarrollo de acuerdos regionales de integración energética.

La suma de acuerdos fue debilitando el proyecto del Gasoducto del Sur; así lo reconoció Chávez (2007e) al sostener que se encontraba paralizado por desacuerdos entre los países, pese al trabajo de varios meses de los técnicos.

En resumen, este recorrido ha permitido demostrar que las acciones emprendidas en pos de la mentada integración energética solo se encaminaron a superar los problemas internos de cada uno de los países.

### **3.3. La asociación estratégica de UE/ALC como factor externo de incidencia**

Desde que se lanzara la Asociación Estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe -ALC- en la Cumbre de Río, se han producido diversos cambios tanto en el contexto internacional como hacia el interior de cada una de las regiones y esto repercute en la relación. Además, estas negociaciones actúan como factor externo que condiciona la evolución de la integración en Sudamérica y de alguna manera su avance ha estado marcado por la dinámica del ALCA.

Si bien el análisis prioriza a las vinculaciones que se dan con los procesos de integración situados en América del Sur, se los ubica en el contexto de las relaciones UE-ALC y, específicamente, en el diálogo político a nivel regional a través de las Cumbres. Cuando su avance lo requiera se abordarán las particularidades propias de los ámbitos subregionales.

#### **3.3.1. Antecedentes de las relaciones interregionales**

En su historia los países latinoamericanos y caribeños privilegiaron siempre las vinculaciones con los países centrales en detrimento de estrechar sus lazos regionales o subregionales.

Europa, con la adhesión de Portugal y España en 1986, cambió sus relaciones con Latinoamérica, las que desde el Tratado de Roma no habían tenido mayor significación (Ponte Iglesias-Cienfuegos Mateo, 2007)<sup>25</sup>.

EEUU también en la misma época varió su posición en cuanto a la defensa del multilateralismo y la no discriminación, consagrada en el GATT, como se referencia en el Capítulo I. En ello influyó la profundización de la integración europea y la necesaria adecuación de su política internacional derivada del fin de la guerra fría.

La Comunidad Europea por su parte, y después de ocho años de la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores europeos y centro-americanos en San José de Costa Rica<sup>26</sup>, que marcó el inicio del primer diálogo institucional en América Latina<sup>27</sup>, firma con el MERCOSUR el Acuerdo de Cooperación Técnica de Carácter Interinstitucional. En la Cumbre del Consejo Europeo<sup>28</sup> se ratificó el interés por estrechar relaciones económicas y comerciales con Latinoamérica, llevando a suscribir el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Unión

<sup>25</sup> Estas relaciones tradicionalmente se habían instrumentado a través de la cooperación y, mediante acuerdos bilaterales con alcance modesto, comenzaron a cambiar en la década de los setenta con la puesta en práctica del sistema generalizado de preferencias y la firma de acuerdos comerciales de primera generación con Argentina, Uruguay, Brasil y México. Luego, en los ochenta, se iniciaron los acuerdos de segunda generación que respondían no sólo a objetivos comerciales sino también políticos y de cooperación; así los acuerdos con Brasil (1980), países andinos (1983), América Central (1985) y Argentina (1986), representando un impulso a las relaciones birregionales. En los noventa se firmaron los Acuerdos Marco de Cooperación Comercial y Económica, tercera generación, que incluían la cláusula democrática -respeto a los derechos humanos y los procesos democráticos- y evolutiva -por la cual las partes, de común acuerdo, podían ampliar los campos de la cooperación otorgando preferencia a los mecanismos asociativos frente a los asistenciales. La etapa actual se encuadraría dentro de los acuerdos de cuarta generación, los cuales abordan la liberalización recíproca del comercio (Ponte Iglesias y Cienfuegos Mateo, 2007: 59/61).

<sup>26</sup> El inicio el diálogo político entre la Comunidad Europea y Centroamérica es el que se originó en el Encuentro Ministerial de San José, Costa Rica, 28 de septiembre de 1984. Europa contribuyó en el proceso de pacificación y democratización de los países centroamericanos.

<sup>27</sup> Por la Declaración de Roma de 1990 se estableció el diálogo político entre la Comunidad Económica y el Grupo de Río que había sido creado como Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, en 1986 en Río de Janeiro. Surge por la fusión del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo.

<sup>28</sup> Essen, Alemania, 1994.

Europea y el MERCOSUR -AMI-, iniciándose así un proceso de negociación dirigido a establecer una zona de libre comercio como se revelara en el Capítulo I. En 1997 se firma en Montevideo entre la Comisión Europea y la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR un segundo acuerdo de cooperación interinstitucional para ir preparando la asociación interregional.

Esta estrategia interregional encuentra justificación en el contexto de políticas internas y externas que aplicó Latinoamérica, en general, en los años noventa generando nuevos incentivos para Europa. El TLCAN sirvió de aliciente ya que el acercamiento con México les facilitaría una vía de acceso al mercado norteamericano (Esquivel Leáutaud, 2005), mientras el ALCA también sirvió de incentivo al poder afectar los intereses europeos en la región (Bouzas, 2001). De tal modo para los europeos el activismo expansivo de EEUU fue un motivo de preocupación y estimuló al diálogo interregional (Doctor, 2005:20) que llevaría a consolidar la posición de la UE en la región, estimulando la inversión y el acceso a los mercados de las empresas europeas (Blanc Altemir, 2005). Por su parte, los latinoamericanos, como parte de su estrategia de diversificación de sus relaciones comerciales buscaron, conforme ya se afirmara en el Capítulo I, incluir un actor extra-regional para equilibrar las relaciones con los EEUU (Briceño Ruiz, 2006).

### **3.3.2. La Primera Cumbre UE/ALC**

Así se llegó a la I Cumbre de Río de Janeiro, realizada entre el 28 y 29 de junio de 1999, que fijó como objetivos el fortalecimiento de los vínculos de entendimiento político, económico y cultural para la construcción de una “asociación estratégica” birregional basada en valores compartidos. Se establecieron tres dimensiones estratégicas: el diálogo político, basado en el respeto del Derecho Internacional y en la vocación multilateral de las regiones; la relación económica y financiera, centrada en la liberalización extensa y equilibrada del comercio y los movimientos de capitales; por último, la cooperación en los ámbitos educativo, científico, tecnológico, cultural, humano y social.

En la cumbre se anunció el comienzo de las negociaciones para acuerdos de asociación entre la UE y América Latina que comprendieron primero a México, Chile y el MERCOSUR e incluían, además de una zona de libre comercio -aunque no aparece como objetivo explícito-, aspectos del diálogo político y la cooperación al desarrollo. Así hubo ofertas programáticas en materia de derechos humanos, la sociedad de la información y de desequilibrios sociales. Cuando comenzaron las negociaciones el MERCOSUR era el prin-

principal destino de las Inversiones Extranjeras Directas -IED- de la UE y uno de los mercados más dinámicos para las exportaciones europeas hacia América Latina.

Sin embargo, el tema central de disputa en los inicios de las negociaciones comerciales fue la Política Agrícola Común -PAC- con su proteccionismo a la agricultura a través de instrumentos arancelarios y no arancelarios, así como subsidios a la producción y a las exportaciones frente a la estructura de las ventajas comparativas que goza Latinoamérica y particularmente el MERCOSUR. Así los reparos por parte de los europeos se centraban en la liberalización del comercio agrario al tiempo que exigían una mayor liberalización de los flujos de capital, acceso a las compras públicas y el intercambio de productos industriales. Se le agregaría luego como tema de conflicto los servicios y los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. Temas estos contemplados en el TLC entre EEUU y Canadá que, luego, pasaron a engrosar la materia negociada en la Ronda de Uruguay del GATT.

La UE asumió actitudes reactivas y parciales que resultaron a posteriori insuficientes para neutralizar la influencia norteamericana en la región (Vacchino, 2002). De este modo, a las pretensiones de los países latinoamericanos para que abriera su mercado al sector agrícola en donde éstos son más competitivos, le opuso su demanda de apertura del mercado latinoamericano al sector de los servicios y de admisión de regulaciones y disciplinas tendientes a asegurar la propiedad intelectual relacionada con el comercio -TRIPS- (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights). Estos temas se han convertido en un verdadero cuello de botella en las negociaciones.

### **3.3.3. Transformaciones en el nuevo siglo**

Europa modificó su relación interregional variando su posición respecto a los noventa. En ello tuvo influencia, por una parte, el atentado del 11 de septiembre de 2001 que cambió el orden de prioridades de la agenda internacional adquiriendo un rango predominante el tema de la seguridad y, por otra, la marcha de la ronda de Doha que había comenzado en ese mismo año. Como consecuencia subordinó sus relaciones a los compromisos multilaterales de la OMC en donde las posiciones son antagónicas, sobretodo en el tema agrícola.

Respecto a EEUU, la desaparición del conflicto Este-Oeste y el atentado del 2001 lo indujeron a cambiar sus relaciones con la región privilegiando a otras partes del mundo y el tema de la seguridad -la lucha contra el terrorismo-.

En el ámbito de discusión del ALCA, los temas con diferentes

matices eran semejantes a los que se planteaban en las negociaciones con la UE y en el ámbito multilateral

En el inicio del nuevo siglo, Sudamérica se vio sometida a nuevas crisis financieras y recesivas y en algunos países, a problemas de estabilidad democrática. Comenzaron a modificarse las condiciones en el mapa político en la región.

En la II Cumbre UE-ALC efectuada en Madrid entre los días 17 y 18 de mayo de 2002, se ratificó el compromiso de la Cumbre de Río, aunque los países latinoamericanos requerían en esa instancia algo más: *un claro compromiso de la UE para adoptar una estrategia y lanzar un amplio acuerdo de asociación birregional* (Vacchino, 2002:119). También se celebró el acuerdo de asociación con Chile y se abrió la perspectiva de negociación de otros con la CAN y Centroamérica, incluyendo zonas de libre comercio y fijándose dos requisitos previos: la culminación del programa de Doha para el desarrollo y el logro de un grado suficiente de integración.

En tanto, el 1 de mayo de 2004 la UE amplió sus miembros, incorporándose diez nuevos estados: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y República Checa, Letonia, Lituania, Malta y Eslovaquia, pasando a ser 25 los integrantes. En este aspecto, la ampliación afectó negativamente a las exportaciones sudamericanas, sobretodo la de productos agrícolas, y redujo el ámbito de negociación de la UE, tanto el multilateral como el regional, ya que la agricultura es la principal fuente de ingresos y de ocupación de mano de obra en los nuevos países incorporados. Se agrega a ello que estos países tienen escasos vínculos con Latinoamérica y las nuevas incorporaciones de Rumania y Bulgaria en el 2007 acentuaron la problemática, ya que dichas economías presentan estructuras que compiten con las latinoamericanas.

El bloque europeo debió enfrentar la tensión derivada de la política de EEUU en Irak, la que fue acompañada por el gobierno de Gran Bretaña y apoyada por España e Italia<sup>29</sup>. El Consejo de Seguridad de la ONU se convirtió en el escenario de esas divergencias, los opositores -Francia, Alemania y Rusia-, apoyados por Chile y México, impidieron dar cobertura legal a esa guerra (Sanahuja, 2005). Se sumó a este entorno el atentado de Madrid del 11 de marzo de 2004 que abrió el debate, no sólo sobre la estrategia estadounidense frente al terrorismo global, sino sobre su proyecto hegemónico de reordenamiento del sistema internacional en base a motivaciones antiterroristas (idem).

A raíz del fracaso de la V Conferencia Ministerial de la OMC de

<sup>29</sup> La invasión a Irak se produjo el 20 de marzo 2003.

Cancún en septiembre de 2003, comenzaron a adaptarse las estrategias comerciales de los países latinoamericanos, de la UE y de EEUU.

En efecto, como se dijera con anterioridad EEUU trató de lograr a través del ALCA, lo que no pudo conseguir en el marco multilateral mundial. Desde la Reunión Ministerial de Miami las negociaciones de ese país con el MERCOSUR se encuentran paralizadas y, en este sentido, es elocuente el fracaso de la Cumbre de Mar del Plata, ya que se plantearon en este ámbito las mismas divergencias que en la OMC.

Pese a que desde el 2003 los Estados del MERCOSUR vienen declarando negociar en bloque, tanto con el ALCA como con la UE, cada uno de ellos se ha manejado conforme a sus propios intereses.

A partir de este contexto se llega a la III Cumbre UE-ALC de México -28 y 29 de mayo de 2004, Guadalajara- que se desarrolló en un escenario ampliado por cuanto la UE se presentó con su nueva conformación. En ella se reiteró el compromiso con la consolidación de la asociación estratégica birregional de Río de Janeiro. Se subrayó: el *“respeto y cumplimiento del Derecho internacional y los propósitos y principios contenidos en la carta de las Naciones Unidas, que junto con el respeto a los derechos humanos, la promoción de la democracia y la cooperación para el desarrollo económico y social”* (Punto 3 de la Declaración de Guadalajara) son las bases de las relaciones entre las regiones. Los cincuenta y ocho países participantes se pronunciaron de forma consensuada frente a los dos temas centrales: cohesión social, tendiente a combatir la pobreza, desigualdad y la exclusión social en ALC, y el multilateralismo frente a las tendencias unipolares de EEUU.

El conflicto de Irak influyó para que se estableciera la necesidad de reformar y revitalizar a la ONU incluyendo la Asamblea y el Consejo de Seguridad.

Pese a que la cohesión social era un tema sustancial, los resultados se limitaron al intercambio de experiencias entre administraciones públicas, aunque en la declaración se estableció que *“la pobreza, la exclusión y la desigualdad son afrentas a la dignidad humana que debilitan la democracia y amenazan la paz y la estabilidad”* (Punto 39). Se consideró a la cohesión social como uno de *los principales elementos de la asociación estratégica* (Punto 50). Se reconoció a la Asociación de Estados del Caribe -AEC- como entidad regional a través de la cual pudiera profundizarse y consolidarse la cooperación entre la UE-AEC (Punto 97). También se lanzó el programa “Eurosocial” para el diseño de políticas sociales tendientes a combatir la pobreza.

Así, luego de los magros resultados de esta Cumbre, una sensación de pesimismo fue cundiendo en ambas regiones; de manera

simultánea el MERCOSUR enfrentaba también su decepción por el proyecto hemisférico. Es por esto que las expectativas de la Cumbre de Viena a realizarse en el 2006 fueron modestas.

A partir de la guerra de Irak, EEUU profundizó su desinterés por América Latina, aunque la región andina les resulta de interés por el temor a la prolongación y expansión del conflicto interno colombiano y de las drogas. En este sentido, narcoterrorismo, libre comercio y migraciones ilegales son relevantes para sus relaciones y adopta respecto a estos temas una agenda regional bilateralizada.

Sin embargo, para Europa la seguridad en América Latina no resulta prioritaria y se distancia de la concepción estadounidense, dando preferencia a temas globales como democracia, derechos humanos y medio ambiente, encontrando en el multilateralismo el escenario más propicio para su tratamiento, a diferencia de EEUU (Ardila, 2004) que adoptó el bilateralismo como mecanismo en el marco de un regionalismo pragmático (Lowental, 2007).

Constituye un avance en el paso hacia el fortalecimiento de la relación birregional la Decisión 667 dada a conocer el 8 de junio de 2007, que establece el “Marco general para las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea”, en cuyo artículo 1 reconocen la existencia de diferentes niveles de desarrollo y enfoques económicos al interior de la CAN, los cuales deberán tomarse en cuenta en la negociación conjunta del Acuerdo de Asociación a fin de negociar diferentes niveles de alcance y profundidad en los temas y compromisos de dicho Acuerdo. El artículo 2 de esta Decisión expresa que las asimetrías entre la CAN y la UE, así como al interior mismo del bloque andino, serán reconocidas en los compromisos que las partes asuman, asegurando un Trato Especial y Diferenciado para Bolivia y Ecuador. En esta resolución se establece la modalidad de múltiples velocidades y geometría variable.

Como la CAN también despierta preocupación en el MERCOSUR y particularmente en su vecino más próximo, Brasil, que teme por la inestabilidad política de algunos gobiernos y la posibilidad de un mayor involucramiento estadounidense en la subregión, bajo su liderazgo se impulsaron las negociaciones entre ambos esquemas integrativos.

Además, el MERCOSUR sufre una crisis de confianza entre sus miembros que lleva a la fragmentación, derivada de los diversos conflictos de distinta naturaleza que mantienen.

Desde el punto de vista político, América Latina muestra un panorama complejo que se advirtió en la Cuarta Cumbre Presidencial de las Américas y en la conformación del nuevo mapa político regional, producto de las elecciones democráticas. En Brasil fue ra-



tificado el presidente Luis Inácio Lula da Silva; en Ecuador ascendió Francisco Rafael Correa; en Nicaragua volvió a la presidencia el sandinista Daniel Ortega; en Venezuela fue confirmado Hugo R. Chávez Frías; en México el partido oficialista retuvo la presidencia con Felipe Calderón; en Argentina también el partido oficialista retuvo la presidencia con Cristina Kirchner; en Bolivia Evo Morales Ayma, en Perú Alan García y en Paraguay Fernando Lugo que dio fin a la hegemonía del Partido Colorado en el gobierno que se mantenía desde 1947. Los nuevos presidentes, los reelectos y los que continúan en ejercicio -Tabaré Vázquez de Uruguay y Michelle Bachelet de Chile-, de diferente modo, parecen representar una nueva orientación política regional, con un tinte más progresista y crítico al neoliberalismo de la década de los noventa. Para algunos autores -Borón, Rodríguez Garavito, Barret, De Sousa Santos- (Rodríguez Garavito-Barret y Chávez, 2005), la visión política de algunos de estos nuevos gobiernos se concentra en las nuevas izquierdas latinoamericanas que proponen alternativas al pensamiento neoliberal bajo la consigna de “Otro mundo es posible”<sup>30</sup>.

Sin embargo, el predominio de gobiernos progresistas en el ámbito regional no supone orientaciones ideológicas ni posicionales convergentes (Mellado, 2006) respecto a EEUU y la UE.

En efecto, las posiciones de los países latinoamericanos no son concurrentes respecto al Viejo Continente. México (1997) y Chile (2002) firmaron acuerdos de Asociación con la UE, recientemente (2008) se celebró el acuerdo con el Foro de Estados ACP del Caribe -CARIFORUM- y los países centroamericanos van avanzando en ese sentido. Los dos primeros y los últimos tienen TLC con EEUU. La CAN también retomó el camino y lanzó las negociaciones comerciales, en cambio el MERCOSUR presenta una posición común, pese a que Brasil formalizara el 4 de julio de 2007 una «asociación estratégica» con la UE. En ella se le confiere un estatus preferencial como el concedido a China, India, Rusia y Sudáfrica.

La asociación estratégica bilateral puede dar lugar a diversas interpretaciones. Podría inferirse que existe un cambio de estrategia similar a la de EEUU, ante el fracaso del ALCA, de avanzar en las negociaciones de manera bilateral en vez de establecerlas con el MERCOSUR como bloque, frente a la perspectiva poco halagüeña de su culminación. También valdría pensar que como el ingreso de Venezuela al bloque sureño interferiría en las negociaciones se busca obtener un interlocutor más predecible. Por último, la asociación daría respuesta a aquellas concepciones que asumen que América Lati-

<sup>30</sup> Lema del Foro Social Mundial, ámbito político de convergencia de varios movimientos sociales.

na como región ha fracasado y se inclinan a favor de políticas que en lo comercial, remitan al marco de la OMC y en lo político, a entablar una relación bilateral con ciertos socios estratégicos o países ancla como interlocutores políticos (Sanahuja, 2006: 2), legitimando de esa forma liderazgos subregionales. De cualquier manera no es posible un acuerdo bilateral entre la UE y Brasil en el marco del MERCOSUR no sólo porque el Protocolo de Ouro Preto exige que este tipo de negociaciones sean llevadas a cabo por el Consejo Mercado Común (Ayuso, 2009) sino que, como ya se manifestara, la decisión 32/00 del MERCOSUR, establece que los miembros plenos no pueden firmar acuerdos de libre comercio con terceros países o grupos de países por fuera del bloque.

El acuerdo base de la asociación destaca tres aspectos: el multilateralismo efectivo, reforzando las organizaciones internacionales, las alteraciones climáticas y su respuesta a través del uso de biocombustibles y el comercio mundial. En este sentido, luego del fracaso de la reunión del G4 -UE, EEUU, Brasil e India- en Alemania para destrabar la Ronda de Doha, Brasil podría ver en la asociación estratégica la posibilidad de aproximar posiciones en materia de proteccionismo agrícola. Además es coherente con su política exterior actual tendiente a incrementar su participación en diversas organizaciones internacionales y en articular coaliciones multilaterales como el G20, el IBSA con India y Sudáfrica y el grupo Bric con Rusia, India y China. Lo cierto es que la iniciativa apareció en momentos en que el presidente brasileño desarrollaba relaciones pragmáticas con EEUU precisamente en materia de biocombustibles.

A la situación política latinoamericana se sumó la europea derivada de la interrupción del proceso de ratificación del Tratado constitucional tras el resultado negativo de los referendos francés y holandés de 2005<sup>31</sup> y las divisiones internas en los temas centrales de

<sup>31</sup> Si bien el Tratado para la Constitución Europea fue ratificado por 18 países, fue desechado por el Consejo Europeo -Bruselas 22 al 24 de junio de 2007- y se acordó el Tratado de Reforma que fuera presentado en la Conferencia Intergubernamental de Bruselas -23 de julio de 2007-. El texto final del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea -TFUE- se aprobó en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. De este modo culminaron las negociaciones sobre asuntos institucionales que habían durado varios años. Se creó el cargo de Presidente del Consejo Europeo, quien será elegido por dos años y medio -dejando de ser rotativo por seis meses-. Una sola persona representará a Europa en el exterior. También, se estableció el cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad -quien será Vicepresidente de la Comisión-el que dirigirá la diplomacia dando coherencia a la actuación exterior de la UE.

su política internacional conjunta generadas por la guerra contra Irak. Pese a persistir diferencias entre los miembros de la Unión, se aprobó el Tratado de Lisboa con el que es de esperar se fortifique el poder de negociación por la presencia de una personalidad jurídica única. Estos cambios en las condiciones de ambos lados del Atlántico son importantes ya que, como sostiene Grabendorff (1999: 206), contribuyen a cambiar las *imágenes y percepciones* de las partes e influyen en el cálculo de sus intereses para una asociación estratégica.

### 3.3.4. Consenso y disenso en la asociación estratégica

A lo largo del relacionamiento con Latinoamérica, la UE viene persiguiendo algunos objetivos claves de *“política económica estratégica”* y de creación de *“un espacio efectivo de definición e instrumentación de la voluntad política”* (Manchón, 2005: 90).

Respecto al primer punto, en una Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (2006), se señala como objetivo *“establecer la contribución de la política comercial al estímulo del crecimiento y la creación de empleo en Europa”*, se sugirieron los contenidos que deberían tener los Acuerdos de Libre Comercio impulsados por la competitividad: *“...deberían ser globales y ambiciosos en su ámbito de aplicación, teniendo como objetivo el grado más elevado posible de liberalización comercial, incluida una amplia liberalización de los servicios y de la inversión. Debería elaborarse un nuevo y ambicioso modelo de acuerdo de inversión de la UE en estrecha coordinación con los Estados miembros”*. Se consigna además que, en el caso de que los socios ya tuvieran firmados Acuerdos de Libre Comercio con otros países competidores de la UE, se debería tratar *“de conseguir, como mínimo, las mismas condiciones”* y eliminarse la restricciones cuantitativas a las importaciones como también *“todas las formas de derechos, impuestos, gravámenes y restricciones a las exportaciones”*.

Este Comunicado no es más que la expresión del regionalismo estratégico que describe Briceño Ruiz (2006) y que se presentara en el Capítulo I.

En este marco, podría comprenderse el regionalismo que promueve la UE en América Latina como respuesta a la globalización, a través de una integración económica pero también política, incluida la política exterior, en base a una visión del sistema internacional en la que el poder se distribuye entre un número mayor de actores y se debilita la soberanía estatal por efecto de la globalización. El regionalismo y el multilateralismo pasan a ser factores claves (Sanahuja, 2006).

Lo cierto es que los temas centrales de las negociaciones que no actúan como eje articulador sino conflictivo, son semejantes y recurrentes al de las negociaciones multilaterales, como ya se alegara.

En lo que respecta al diálogo político, los resultados de la Cuarta Cumbre Birregional de Viena -11 y 12 de mayo de 2006- muestran pocos avances tendientes a superar el estancamiento en que entraron las negociaciones (CELARE, 2006), aunque allí se realizó el Primer Foro de Negocios Eurolatinoamericanos y una cumbre alternativa -Encuentro Social Enlazando Alternativas- con la participación de Venezuela, Cuba y Bolivia.

En esta Cumbre se demostró que América Latina ha dejado de ser prioridad para Europa (Maihold, 2007a), de la misma forma que dejó de serlo para EEUU. El encuentro al más alto nivel político fue expresión de las rivalidades nacionales latinoamericanas y de la ausencia de una perspectiva común con relación a Europa.

La CAN y el SICA recién fueron considerados como contraparte y se acordó iniciar las negociaciones con los últimos, que hasta entonces se encontraban paralizadas debido a sus avances limitados en materia de integración, pese a que en la Cumbre de Guadalajara se anunciaron negociaciones sobre un TLC. Pero tampoco parece avanzar un futuro acuerdo de Asociación con el bloque andino, tal como quedó reflejado tras la IX reunión de la Comisión Mixta UE-CAN de mayo de 2007.

El multilateralismo efectivo y la asociación estratégica fueron los elementos claves que la UE construyó para definir el marco de las relaciones políticas con Latinoamérica (Maihold, 2007a). El primer concepto apareció en la Estrategia Europea de Seguridad, concibiéndolo como un instrumento para crear una comunidad mundial fortalecida, instituciones internacionales funcionales y un orden global justo. Sin embargo, en la Declaración de la Cumbre de Guadalajara hubo algunas variaciones conceptuales por cuanto se asentó en “*el Derecho Internacional, apoyado en instituciones fuertes y con las Naciones Unidas como centro, para alcanzar la paz, seguridad internacional, desarrollo sostenible y progreso social*” (Punto 8 de la Declaración de Guadalajara). Para Maihold, ello implicaba una opción clara al interregionalismo, es decir, la cooperación entre diversas regiones con base igualitaria y, a la vez, le ofrecía a Europa la oportunidad de abocarse al papel de actor global.

Aunque las dos regiones se identifican con una visión multilateral de la política internacional, en el plano real aparecen diferencias: muchos países latinoamericanos centran su política en el *multilateralismo defensivo* destinado a reivindicar la soberanía de los países (Klaveren, 2004: 61) y el peso que ambas regiones tienen

en el sistema mundial es muy diferente. América Latina tiene una capacidad de influencia muy marginal frente a las tensiones globales -comercio, finanzas, seguridad-; sin embargo, es un actor importante para la UE por la necesidad de reforzar el multilateralismo efectivo (Bernal Meza, 2007).

Respecto a la asociación estratégica, la misma viene desde la Cumbre de Río y, aunque no existe una definición conceptual en los documentos respecto a ella, el objetivo de negociarla persiste. José A. Sanahuja y Christian Freres la definen como “*una vinculación basada en objetivos e intereses comunes, con acuerdos respecto a los medios para alcanzarlos, y una proyección a largo plazo*” (Freres y Sanahuja, 2006: 27).

Pese a una actitud de pesimismo frente a estas relaciones, existen perspectivas comunes que sirven de base de vinculación en el campo de la política -exterior, cultural y económica-. América Latina sigue teniendo coincidencia con Europa en materia de valores *democráticos y derechos humanos* (Klaveren, 2004: 55); ello quedó demostrado en el amplio apoyo que brindó a la creación de la Corte Penal Internacional y al incorporar a sus legislaciones internas los más importantes instrumentos internacionales para la protección de estos derechos. Como advierte Grabendorff (1999), si bien estas dos regiones tienen lazos tan estrechos y variados desde el punto de vista político, económico y cultural, son las dos únicas del mundo con significativa experiencia de integración. De tal forma que la vinculación entre el espacio regional y multilateral forman parte de esta asociación estratégica condicionada por la crisis económica internacional, los intereses económicos divergentes en la Ronda de Doha, la reforma al sistema financiero internacional, las diferentes evoluciones de sus procesos de integración en el interior de ambas regiones y las relaciones con actores emergentes extrarregionales (Ayuso, 2009) por el fortalecimiento de China, India, Rusia y Sudáfrica.

Lo cierto es que los europeos ven a América Latina como unidad histórica y política, con problemas e intereses comunes, y como región abocada a actuar conjuntamente frente al mundo exterior (Sanahuja, 2006:1).

Sin embargo, otros analistas (Grabendorff, 2004:100) consideran que las tres lógicas -*integración, económica y política*- que inicialmente fundamentaban la alianza estratégica, han variado.

Respecto a la lógica de la integración, desde el prisma europeo se percibió a los procesos sudamericanos como construcciones orientadas a seguir su propio modelo, de allí, el apoyo que le brindarían. Aunque originariamente se basó en la racionalidad económica, luego

se orientó a un nuevo regionalismo y junto al multilateralismo pasan a ser elementos claves que inciden para que los europeos prefieran grupos fuertes, con capacidad de actuar en la economía y la política internacional, y una mayor cooperación interregional entre dichos grupos (Sanahuja, 2006). Sin embargo, los mecanismos e instrumentos adoptados por los esquemas subregionales no son comparables con el caso europeo, ya sea desde el punto de vista institucional como desde su profundización en cuanto al logro de una Unión Aduanera o Mercado Común.

La lógica económica que perseguía en los noventa también cambió, ya que Sudamérica dejó de representar los intereses económicos de ese entonces, en cuanto a la ampliación del mercado e incentivo a las inversiones. Las relaciones económicas europeas con Latinoamérica son reducidas, en comparación con las del resto del mundo, el comercio de la UE con ALC solo representa el 6% del su comercio total, en sentido inverso el latinoamericano es del orden del 14,5% respecto a sus corrientes comerciales totales. También perdió significación el flujo de inversiones europeas en la región y ello puede deberse a varios factores: EEUU tiene preeminencia en las inversiones extranjeras, también aumentó la corriente de inversiones asiáticas y finalizó el ciclo de las privatizaciones en los países latinoamericanos que fueron la fuerza motora del incremento de las inversiones europeas. Pese a todo, los europeos siguen siendo la principal fuente de Ayuda Oficial al Desarrollo. Los datos avalan la tesis que desde este punto de vista la región dejó de ser prioritaria para los europeos (Ayuso, 2009). Actualmente existen regiones que pueden ser percibidas como más atractivas -caso China e India-. Sin embargo China, como diversificación económica, resulta más significativa para Sudamérica, puesto que, a diferencia de la UE no sujeta a condiciones sus ofertas de cooperación (Maihold, 2007b: 81) y además el peso de este país en las inversiones y en el comercio con esta región modificó las expectativas de los países.

Como afirma Félix Peña (2007b), el interés de la UE por el espacio regional ha ido mermando en la medida que su atención está concentrada en otras prioridades originadas en el propio espacio europeo tales como: su aspecto institucional, al que ya nos hemos referido; la eventual incorporación de Turquía y las relaciones en materia de energía con Rusia; o en las relaciones con países y regiones que pueden resultar más interesantes económicamente o más relevantes desde el punto de vista político y de la seguridad -Irán, Medio Oriente y los países del Norte de África-.

El fracaso de las negociaciones en la OMC, el estancamiento de las negociaciones bilaterales MERCOSUR-UE y MERCOSUR-ALCA, los TLC que ha logrado EEUU en la región (ver cuadro 4) y

que le permitieron ampliar su influencia, la crisis de la economía mundial, el cambio político sudamericano, la ampliación de la UE con la incorporación de nuevos miembros alcanzando a veintisiete, las asimetrías socioeconómicas entre ambas regiones y hacia el interior de Sudamérica -Brasil, Argentina, Paraguay, Chile y Colombia son los países que tienen mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso- y la complejidad de su mapa político en cuanto a la política internacional, deberían llevar a una revisión de lo actuado y al análisis sobre las capacidades y potencialidades de negociaciones entre los bloques. El hecho que Uruguay, a pesar de ser un país tradicionalmente orientado hacia Europa y tener un presidente con una orientación progresista, haya firmado el TIFA con EEUU, muestra el nivel de insatisfacción que reina en Sudamérica con relación a las negociaciones continentales. Al momento de tomar decisiones respecto a cómo revitalizar los vínculos, es necesario modificar imágenes y percepciones mutuas negativas -como sostiene Grabendorff (1999)-.

Por último, en el campo político los europeos se acercaron más a la posición de EEUU que a la sudamericana, lo cual se puso a prueba en el ámbito de las negociaciones de la OMC. De parte de los latinoamericanos el interés de su vinculación con Europa no es similar, México y América Central se han inclinado por EEUU y su relación con Europa es secundaria, en cambio en América del Sur la situación es más compleja y parece apostarse al equilibrio de los polos del poder mundial UE, EEUU y Sudeste asiático (Ayuso, 2009).

Así se llega a la V Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno ALC y UE -que se realizó en Lima, entre el 16 y 17 de mayo de 2008-, en ella, una vez más, se demostró que las expectativas de las regiones son diferentes. Los temas centrales fueron: “Desarrollo sostenible relacionado con el cambio climático, energías y protección del medio ambiente” y “la erradicación de la pobreza, desigualdad y exclusión social”, precisamente la pobreza y los niveles de inequidad en la distribución del ingreso presente en Latinoamérica, imposibilitan el objetivo de la cohesión social.

Si bien la UE tiene un gran interés en el desarrollo de los procesos de integración en ALC sobre la base del modelo europeo, entendido éste como potenciador del multilateralismo, para América Latina la integración en su proyección externa tiene carácter instrumental que permite mejorar su inserción internacional y diversificar su relaciones ganando autonomía y capacidad de negociación (Ayuso, 2009).

En la Declaración de Lima se realiza una valoración de la relación birregional en general y se reitera el consenso sobre principios

comunes como el multilateralismo. La Comisión Europea acudió en esta oportunidad con la intención de avanzar en los acuerdos de asociación, que se están negociando con la CAN y con Centroamérica, con la ambición de concluirlos en 2009 y también relanzar las negociaciones con el MERCOSUR, en cuanto las circunstancias lo permitan, lo cual sigue estando condicionado por las importantes discusiones en la ronda multilateral de Doha. En diciembre de 2008 la UE acordó un acuerdo de asociación económica con el Caribe.

En las cuestiones sobre cohesión social como las asimetrías hacia el interior de la región y los efectos derivados de la integración, la retórica nuevamente predominó en la Cumbre y las propuestas de acción son fragmentadas.

Paralelamente a la cumbre hubo reuniones entre representantes de la UE y de la CAN con el fin de encontrar una salida a las negociaciones. Así consensuaron un nuevo enfoque consistente en un “acuerdo marco general con flexibilidad”, que permitirá a cada país integrante de la CAN realizar “negociación a distintas velocidades”. De esta manera se introducen cambios en la estrategia que tradicionalmente persiguieron las negociaciones entre bloques regionales. La idea es alcanzar “consensos mínimos” para el acuerdo marco general y continuar, luego, las negociaciones a distintas velocidades.

El siguiente cuadro revela que las relaciones de la UE con ALC han estado dinamizadas por el ALCA.

#### Cuadro 4

##### Las relaciones de EEUU y la UE con América Latina, en paralelo

Años	EE.UU	UE
1988	Acuerdo de EEUU con Canadá	
1990	Iniciativa Bush para las Américas (Junio)	1) Acuerdo Marco de CCE con Argentina 2) Acuerdo Marco de CCE con Chile
1991	Acuerdo con MERCOSUR -4 + 1- (Mayo)	Acuerdo Marco de CCE con Uruguay
1992	TLCAN o NAFTA -México, Canadá y EEUU- (Agosto)	1) Acuerdo de Cooperación Técnica con el MERCOSUR (Mayo) 2) Acuerdo Marco de CCE con Paraguay 3) Acuerdo Marco de CCE con Brasil 4) Tratado de Maastricht (Febrero)



MERCOSUR Y UNASUR ¿HACIA DÓNDE VAN?

1993		1) Acuerdo Marco CCE con Centroamérica 2) Acuerdo Marco de CCE con Grupo Andino (Abril)
1994	1) I Cumbre de las Américas, Miami. (Diciembre) 2) Entra en vigor el NAFTA (Enero)	
1995	I Reunión Ministerial de Denver (Junio)	Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la UE/ MERCOSUR (Diciembre)
1996	II Reunión Ministerial de Cartagena, (Marzo)	1) Acuerdo Marco de Cooperación entre la UE / Chile (Junio) 2) Institucionalizan el diálogo político UE / CAN (Declaración de Roma)
1997	III Reunión Ministerial de Belo Horizonte (Marzo)	Acuerdo Marco de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación UE / México (Diciembre)
1998	1) II Cumbre las Américas, Santiago, Lanzan formalmente las negociaciones (Abril) 2) IV Reunión Ministerial de San José, Costa Rica (Marzo)	
1999	V Reunión de Ministerial de Toronto, (Noviembre)	1) Entra en vigencia, el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la UE / MERCOSUR (Julio) 2) I Cumbre UE / ALC. Río de Janeiro (Junio) 3) Se otorga mandato a la Comisión Europea para negociar con el MERCOSUR
2000		1) Entra en vigencia el Acuerdo de Asociación UE / México (Julio) 2) Acuerdo de Asociación UE y los Estados ACP, Acuerdo de Cotonú, Benin (Junio). 3) Ingresa Cuba como observador al grupo ACP.
2001	1) III Cumbre de las Américas, Québec (Abril) 2) VI Reunión Ministerial de Buenos Aires. 1º borrador del ALCA (Abril)	Inicio de la ronda de negociaciones de asuntos arancelarios del AMI. Debía finalizar en el 2004.
2002	VII Reunión Ministerial de Quito, Ecuador. 2º borrador del ALCA (Noviembre)	1) II Cumbre UE / ALC, Madrid (Mayo) 2) Acuerdo de Asociación UE / Chile (Noviembre)

2003	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Inicio de las negociaciones con los países de Centroamérica (Enero)</li> <li>2) VIII Reunión Ministerial sobre Comercio de Miami. 3° borrador. Inicio de las negociaciones en torno a las propuestas arancelarias del ALCA (Noviembre)</li> <li>3) TLC entre EEUU / Chile (Junio)</li> <li>4) Inicio de las negociaciones del TIFA con Uruguay (Noviembre)</li> <li>5) Inicio de las negociaciones con Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador (Noviembre)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) El MERCOSUR presenta su propuesta arancelaria</li> <li>2) Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y Centroamérica</li> <li>3) Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y la CAN</li> <li>4) Entra en vigencia los acuerdos de Cotonú (Abril)</li> </ol>
2004	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Reunión del CNC en Puebla (Febrero)</li> <li>2) Acuerdo del CAFTA (Mayo).</li> <li>3) Acuerdo con República Dominicana -DRCAFTA- (Agosto).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) III Cumbre de UE / ALC de México (Mayo)</li> <li>2) Ampliación de la UE (Mayo)</li> </ol>
2005	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) IV Cumbre de las Américas, Mar del Plata (Noviembre).</li> <li>2) El Congreso de los EEUU aprueba el acuerdo del CAFTA (Junio).</li> <li>3) TLC con Perú (Diciembre).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Lanzamiento por parte de la Comisión Mixta Andino-Europea, del proceso de "valoración conjunta" del SAI</li> <li>2) Entra en vigencia el Acuerdo de Asociación con Chile</li> </ol>
2006	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) TLC con Colombia (Febrero)</li> <li>2) Ratificación por parte de Perú del TLC con EEUU (Abril)</li> <li>3) Suspensión de las negociaciones con Ecuador (Mayo)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) IV Cumbre Birregional de Viena (Mayo)</li> <li>2) Inicio de las negociaciones con los países de Centroamérica</li> </ol>
2007	<p>Memorando de entendimiento con Brasil en materia de biocombustibles.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Inicio de las negociaciones del Acuerdo de Asociación CAN/UE, Tarija (Junio)</li> <li>2) Ingreso a la UE, Bulgaria y Rumania (Enero)</li> <li>3) XV Reunión Mixta Centroamérica /UE. Se establece la metodología y calendario de las negociaciones (Abril)</li> <li>4) I Cumbre UE/Brasil, Lisboa (Julio)</li> </ol>
2008		<ol style="list-style-type: none"> <li>1) V Cumbre UE /ALC de Lima (Mayo)</li> <li>2) Acuerdo de Asociación Económica CARICOM/República Dominicana y la UE en el marco de CARIFORUM</li> <li>3) Cumbre UE/ Brasil, Río de Janeiro (diciembre)</li> </ol>
2009	<p>V Cumbre de las Américas, Trinidad y Tobago (17/19 de abril)</p>	

**Fuente:** Elaboración propia.

### **3.3.5. Factores de incidencia en las relaciones interregionales**

Existen una complejidad de factores que influyen en las relaciones interregionales de la UE con ALC sin embargo es posible señalar los de mayor gravitación. En cuanto a los de incidencia externa se destacan la incertidumbre de la Rueda de Doha en el ámbito de la OMC, el estancamiento del ALCA, la estrategia de EEUU de avanzar mediante premio y castigo, las perspectivas poco halagüeñas de la economía internacional.

También existen factores endógenos a los propios procesos y que afectan las relaciones interregionales. En Sudamérica sobresalen: los magros resultados en materia de integración sudamericana con la correlativa incertidumbre respecto a su futuro; asimetrías socioeconómicas; exclusión y polarización social; funcionalidad jurídico-institucional débil; complejidad de su mapa político en cuanto a la política internacional; y China como diversificación económica ya que resulta más atractiva y menos condicionante. En la UE inciden los siguientes factores: la ampliación que sufriera por la incorporación de nuevos miembros; problemas institucionales; divisiones internas en los temas centrales de su política internacional conjunta; relaciones con países y regiones que pueden resultar económicamente más interesantes y/o desde el punto de vista político y de la seguridad más relevantes.

Las causas endógenas sudamericanas se encuentran íntimamente imbricadas y también afectan a la dinámica externa. En efecto, las instituciones comunitarias no cuentan con un interlocutor sudamericano válido, en un nivel regional equivalente. Aunque en el diálogo político y de política internacional los europeos muestran también un cuadro descoordinado que se pretende superar con el Tratado de Lisboa. Tampoco América del Sur tiene en este aspecto un grado mínimo de organización, a lo que se le agrega la ausencia de una estrategia común en cuanto a su inserción y relaciones con el mundo. Es un mosaico de heterogeneidades y contradicciones que le impide adoptar posiciones comunes en los foros Internacionales lo cual limita la concertación política y debilita en consecuencia a las Cumbres UE/ALC ante la inexistencia de una instancia capaz de planificar y ejecutar lo acordado.

A pesar de ello, las Cumbres también se debilitan por su propia inoperancia. Las grandes declaraciones que surgen de las mismas sobre una multiplicidad de temas sin identificar los ejes centrales de debate, desalientan. Tampoco en sus documentos finales existe una hoja de ruta con metas concretas y procedimientos adecuados para asegurar el desarrollo y seguimiento de lo acordado.

Todo ello indica que las naciones sudamericanas necesitan hoy reconsiderar cómo se relacionan entre sí y con el resto del mundo. Del mismo modo la UE también debe reconsiderar el rol que quiere asumir en su vinculación con la contraparte regional.

Si el problema central es compatibilizar las agendas de negociación y, el interés de ambas partes es económico y/o político pero que se expresa en términos económicos, se reproduciría el mismo debate que a nivel multilateral, enfrentándose un verdadero obstáculo derivado de la incertidumbre de la Ronda de Doha. Por tanto, la estrategia actual de la asociación estratégica se encontraría agotada. En cambio si el interés es político se debe asignar contenido a la agenda de negociación, proponiéndose objetivos y acciones en otras áreas donde se puedan detectar intereses y percepciones comunes que permitan avanzar en otras dimensiones.

En este sentido, el punto de partida deben ser los retos comunes a abordar ligándolos a acciones específicas e identificando los instrumentos para su concreción, tratando de desbloquear aquellos puntos conflictivos e incorporando la dimensión social a la política e institucional a los fines de contemplar las necesidades de los ciudadanos -como afirma Ana Ayuso (2009)-.

### **Reflexiones finales**

El espacio sudamericano de integración y unión en lo cultural, social, económico y político que contribuya al *desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región* y al fortalecimiento del diálogo político *para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional*, muestra aristas diferenciadas.

El nuevo proceso de integración, que persigue conformar un espacio político para actuar de manera coordinada en los escenarios internacionales, lograr el desarrollo socioeconómico de sus miembros, superar la atomización regional y convertir a Sudamérica en una zona de paz, alejada no sólo de las confrontaciones bélicas tradicionales sino también del terrorismo global, plantea a primera vista desafíos y oportunidades, pese a que aparecería como un proyecto de naturaleza política que no define el grado de profundización a alcanzar ni en qué consiste el proceso innovador que declara.

Los desafíos se relacionan con las continuidades y en este aspecto existen convergencias y divergencias.

En el primer sentido, la estabilidad democrática regional es el tema consensual de mayor preocupación poniéndose de manifiesto ante la crisis de Colombia, pese a las diferencias instrumentales, y

la de Bolivia. Le sigue en el orden de las convergencias, desde el punto de vista discursivo, la integración como estrategia política aunque ello no implica que los Estados miembros adhieran a ella desde la misma conceptualización, además el tinte más progresista de los gobiernos no puede asociarse con una integración profunda.

En lo atinente a las divergencias se expresan particularmente en tres materias. Una derivada de la insuficiencia en la estructura institucional que privilegia la intergubernamental en desmedro de la supranacionalidad -basada en el menoscabo de la soberanía-. Esto deriva de la limitación en la concepción misma de integración y de los distintos intereses políticos y económicos de los países. Así se condiciona negativamente a la sinergia necesaria para avanzar en el proceso dejando a merced de los gobiernos circunstanciales el grado o no de profundidad que se quiere lograr y conspira contra la profundización del proceso.

Existe una cultura política que delega y concentra la toma de decisiones en los poderes ejecutivos sin la intervención de las instancias parlamentarias o por mecanismos plebiscitarios más amplios. Por ello es que nos enfrentamos ante procesos “de arriba hacia abajo”, facilitados por la inexistencia de una institucionalidad desarrollada y efectiva, con normativas y procedimientos democráticos claramente delineados que garanticen la participación y derechos a la ciudadanía. También los gobiernos han tendido a reducir la actuación y protagonismo de las instituciones en los procesos de integración para asumir ellos mismos la conducción. La estructura institucional mínima que adoptó, tratándose de un proceso incipiente, hace pensar en un destino incierto al reeditar falencias históricas que conspiraron contra la integración en Latinoamérica.

La coexistencia de procesos de integración en marcha -CAN y MERCOSUR-, con instituciones, normas y procedimientos propios, tanto en materia jurídica como económica y comercial con los generados por la nueva organización da como resultado una armonización incierta por los distintos grados de integración involucrados, por las estructuras institucionales diversas y su funcionalidad.

Otra materia productora de divergencias resulta de la naturaleza económico-comercial de los procesos MERCOSUR y CAN que incide en las relaciones entre los países privilegiándose el comercio con el resto del mundo y menoscabando el intra-regional. También influye en la no concreción de un grado mayor de integración, en la inexistencia de una política comercial externa común, en la ausencia o insuficiencia de un tratamiento a las asimetrías y disparidades estructurales entre los países y en la falta de coordinación de las políticas macroeconómicas. La gravitación de la dimensión comercial significa un condicionante negativo para el avance en la dimen-

sión social y política a largo plazo. Todo proceso de integración, aún en su versión más acotada, trae aparejada una dimensión social con costos y beneficios que impactan, entre otras cosas, en el empleo, en la generación de riqueza e involucra a la sociedad y compromete a la política. Ésta característica define a los procesos preexistentes y produce juicios críticos y divergencias aunque los mismos fueron incluidos en la UNASUR en tanto logros y avances, conforme al preámbulo del tratado constitutivo.

Por último el trato inexistente de las asimetrías y diferencias estructurales entre los miembros, que conduce a negociar desde posiciones y bases socio-económicas diferentes, con implicancias de impactos y costos diversos.

En cuanto a las oportunidades ellas derivan por un lado, de las transformaciones que se advierten en los documentos fundacionales, declaraciones y en el discurso de los actores y por otro de las potencialidades regionales. En el primer escenario se destacan dos: desarrollo socio-económico y mejoramiento en la capacidad de negociación externa que generan expectativas en cuanto a estrategia de integración pero al mismo tiempo divergencias.

Si bien el tratamiento del desarrollo se remonta a la teoría de la CEPAL que supo asociar la industrialización sustitutiva con la integración regional, a partir de la perspectiva del regionalismo abierto y las políticas neoliberales de los años noventa -tendiente al logro de la competitividad e inserción internacional-, se abandonó la posibilidad de construir un proceso de integración basado en el desarrollo socio-económico y en la distribución equitativa de los beneficios que el mismo pueda brindar a sus poblaciones. Sin embargo, los actuales gobiernos regionales parecen encaminados a revertir la situación cuestionando esas estrategias de desarrollo y de inserción internacional, alentando las expectativas a un cambio. Empero, las secuelas socioeconómicas son críticas y las medidas que muchas veces adoptan los gobiernos, limitan profundizar las vinculaciones intra-regionales, en virtud de los conflictos de intereses domésticos y regionales que plantean, ante las disparidades estructurales entre los Estados miembros y hacia su interior, de allí que a la hora de balancear intereses priman los nacionales sobre los comunes.

En lo referente a la proyección internacional como motivación estratégica colectiva de América del Sur si bien origina expectativas, al asumir Brasil el liderazgo regional y reafirmarlo externamente -tratando de ocupar cargos en los organismos internacionales y formando coaliciones multilaterales- genera desconfianza en Argentina y competencia por parte de Venezuela, quien muestra aspiraciones en este aspecto, produciendo de esta manera recelos en el resto de los países y afectando el juego de lealtades. Para Brasil la UNASUR le

permite reforzar su proyección extrarregional y es instrumental. La posición Argentina es ambigua al respecto porque el novel proceso integrativo encarna el proyecto de afirmación internacional de Brasil e implica una pérdida de su poder relativo en el ámbito mercosureño, pese a que allí tampoco ha robustecido su alianza con Brasil. En cambio para Venezuela, le resulta una plataforma de poder de negociación sudamericana para contrarrestar la hegemonía de EEUU en pos de un nuevo sistema internacional multipolar. En este sentido el petróleo se ha convertido en una herramienta de su política exterior y de inserción en América Latina y el Caribe asociada a la idea de la integración Bolivariana. A ello contribuye el nuevo mapa político regional con sus críticas al neoliberalismo que favorece el discurso radical confrontativo con los EEUU. Asimismo Venezuela se encamina a liderar a través del ALBA un eje político en torno a Bolivia, Cuba, Nicaragua, Dominica, Honduras, Ecuador, San Vicente y Las Granadinas, Antigua y Barbuda, introduciéndose de este modo otro foco de tensión interna en la integración en Sudamérica.

La capacidad de negociación externa también se ve afectada por los viejos y nuevos conflictos que se suscitan y que resienten la reciprocidad entre sus integrantes incrementando la fragmentación regional. Así Argentina y Uruguay por las pasteras, Argentina y Chile por el problema del gas, Uruguay y el MERCOSUR por el Tratado de Inversiones, Uruguay, Paraguay y el MERCOSUR por las asimetrías, Bolivia y Brasil por el precio del gas y la nacionalización de los hidrocarburos, Bolivia y Chile por la salida al mar, Paraguay y Argentina por la deuda de Yaciretá y con Brasil por la de Itaipú, Argentina y Venezuela por la estatización de las empresas del grupo Techint, Brasil y Venezuela por la desconfianza que le genera la estatización de empresas por parte del gobierno venezolano, Brasil y Ecuador por la expulsión de la empresa brasileña Odebrecht, Venezuela y Perú por el acuerdo que celebró éste último con EEUU, Venezuela y Colombia por la influencia que ejerce EEUU sobre el segundo, Colombia y Ecuador por la violación del territorio ecuatoriano por parte del primero.

Lo cierto es que Sudamérica no tiene una visión estratégica común de inserción internacional como tampoco la tienen los procesos preexistentes. Es por eso que algunos países adoptan posiciones pendulares entre los compromisos asumidos a nivel subregional y las condicionalidades derivadas de los factores externos, resintiéndose tanto la solidaridad como la reciprocidad mientras otros protagonizan su propio juego. Así se generan sospechas mutuas y en consecuencia conflictividad. Predominan las lealtades nacionales sobre las colectivas que impiden mejorar la capacidad de negociación externa. En este escenario de premios y castigos, de consensos míni-

mos y múltiples velocidades en los acuerdos con los países centrales en donde las condiciones de negociación son asimétricas es posible agudizar la condición marginal de América Latina en el sistema internacional sino se tiene en cuenta que no hay espacio para las salidas individuales.

En lo referente a las potencialidades, Sudamérica cuenta con grandes reservas de recursos naturales y estratégicos como la energía y el agua que convierten a la región en el tercer bloque de importancia del mundo. Tanto las reservas y producción de petróleo como las de gas natural a las que se agrega lo producido por la hidroelectricidad y biocombustibles, permiten incorporar a la integración las potencialidades de la dimensión estratégica energética que redundaría en beneficio de los países netamente importadores de energía como Chile, Paraguay, Uruguay, Surinam y Guyana.

La energía pasó a ser un factor clave en la región y particularmente en el MERCOSUR, favorecido por la crisis sectorial subregional y la presión hacia el alza de los precios del petróleo en el mercado mundial. De tal modo que la incorporación de Venezuela al MERCOSUR podría convertirse en un factor equilibrante de poder y de consolidación interna, ante las permanentes disputas comerciales entre Argentina y Brasil como consecuencia de visiones disímiles sobre la distribución de costos y beneficios de la integración y del recelo argentino ante las pretensiones de liderazgo de Brasil. Sin embargo, el gobierno brasileño con la UNASUR intentó adjudicarse un liderazgo regional sin competencia y al no lograr fortalecerse lleva a que se sumen a los conflictos comerciales las divergencias sobre el anhelado liderazgo de Venezuela en la región.

La tan mentada integración energética como factor clave de los múltiples relacionamientos y acuerdos en el ámbito sudamericano lo ha sido en función de paliar el déficit doméstico. Las acciones propositivas que se han emprendido denotan la ausencia de una visión estratégica común que haga pensar en un verdadero proceso integrador, más bien se han suscripto acuerdos de interconexión física, cooperación y/o interconexión energética tendiente a satisfacer los intereses nacionales en detrimento de los colectivos sin tener en cuenta las potencialidades que ofrece la región en su conjunto. Un verdadero proyecto integrativo en la materia debe estar orientado a superar ciertas debilidades que operan en el sector, tales como la existencia de conflictos fronterizos, la limitación tecnológica en algunas áreas y las restricciones en la capacidad de financiamiento de los países para encarar ciertos proyectos de interés regional. No existe un proyecto político de largo alcance que garantice un desarrollo subregional sustentable, no sólo desde el punto de vista del impacto económico, sino social y medioambiental.



Estas consideraciones finales reafirman nuestra hipótesis de partida en cuanto a que la preeminencia de divergencias al agudizar la fragmentación regional, limita los propósitos de la UNASUR y de un verdadero proceso de integración sudamericano.