

"Un lustro de la Unasur: balance y perspectivas del proceso de integración sudamericano"

Nicolás Comini (Conicet-USAL) nicocomini@gmail.com

Alejandro Frenkel (Conicet-UBA) frenkela@yahoo.com.ar

Área temática: Integración

Resumen

El proceso de integración representado en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) ya no es lo que era. Desde el año 2011 a la actualidad, el bloque ha perdido la fuerza que la había catapultado, durante sus primeros años, a constituirse en la “niña bonita” de la integración regional. Para explicar esta particular coyuntura, resulta necesario comprender que desde los propios orígenes del bloque han convivido en la región dos modelos de inserción internacional en tensa interacción: uno de perfil concéntrico –expresado por países como Argentina, Brasil o Ecuador- y otro de corte poligámico –representado en por Chile, Colombia y Perú-. La constante fricción entre ambos modelos dejaría su sello en el perfil que adoptaría el organismo con el correr de los años, estableciendo dos etapas diferenciadas en el proceso de integración: la primera (2008 – 2011), caracterizada por la preeminencia del primero de esos modelos, que coincidió con un ciclo de impulso y crecimiento sostenido de la UNASUR; y, la segunda (2011 - 2014) determinada por una reconfiguración de fuerzas al interior de la región, que motivó el aumento de la tensión intrarregional y la desaceleración del bloque. En función de lo anterior, el análisis del presente trabajo pretende ofrecer una serie de respuestas a los siguientes interrogantes: ¿Cómo evolucionaron los mencionados modelos con el paso del tiempo y de qué forma impactaron en el desarrollo de la Unasur? ¿Cuáles son las principales dinámicas y factores que han motivado la desaceleración del proceso de integración en América del Sur? ¿Este escenario de estancamiento representa un momento coyuntural de la integración o es una situación que ha llegado para quedarse definitivamente? En caso que se tratara de una transición ¿cuáles son las alternativas que pueden reactivar aquel esquema de integración?

Introducción

El presente trabajo pretende retomar, ampliar y profundizar una serie de conceptos y categorías que fueron introducidos en el artículo “Una Unasur de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur” (Comini & Frenkel, 2014), y posteriormente debatidos en otros ámbitos, a efectos de brindar una serie de respuestas alternativas a los interrogantes planteados en el párrafo anterior. Sin embargo, se trata de respuestas abiertas y que por esa razón se busca que las mismas sean problematizadas y debatidas en el marco de este Congreso. Asumiendo que cualquier hecho social puede ser percibido desde múltiples puntos de vista, según las trayectorias y el lugar en el que se sitúan los individuos, se espera que esta instancia pueda transformarse en una herramienta enriquecedora del enfoque adoptado.

En función de lo anterior, en la primera parte del trabajo se desarrollará el marco conceptual y analítico, basado en la premisa de que existen dos modelos de inserción internacional en el proceso de integración sudamericano en constante fricción. El primero de ellos, será denominado como concéntrico, mientras que el segundo será señalado como poligámico. En un segundo momento, se identificarán una serie de categorías a partir de las cuales puede comprenderse tanto la evolución entre ambos modelos como el perfil y la intensidad que adquiere la integración. Esas categorías serán las de liderazgos regionales; mínimos comunes denominadores; hiperpresidencialismo; y comunidad. El tercer apartado se concentra específicamente en el análisis de cómo esas categorías evolucionan en el seno de la Unasur entre 2011 y 2014 y de qué manera impactan en la dinámica del bloque. Finalmente, se propondrán una serie de conclusiones y posibles cursos de acción en función de lo expuesto a lo largo del trabajo.

Poligámicos y concéntricos: modelos de inserción internacional en el ámbito sudamericano

Dos son los modelos de vinculación con el mundo que pueden identificarse al interior de las fronteras sudamericanas. A saber:

Por un lado, el modelo de inserción internacional *poligámico*. El mismo se fundamenta en una estrategia de transversalidad, que prioriza al mercado internacional e implica negociaciones simultáneas con actores de los niveles global, hemisférico y regional. Esta estrategia no descarta la posibilidad de embarcarse en procesos de integración con otros países, siempre y cuando éstos no generen compromisos que le impidan avanzar, de forma individual, en la configuración de acuerdos con terceros. La funcionalidad de este modelo encuentra sus raíces en la lógica de “alianzas *ad hoc*”, razón por la cual no requiere, necesariamente, de la coordinación de estrategias de inserción con los países vecinos sino que asume un posicionamiento de geometría variable “a la carta”. La poligamia se expresa, de esa forma, en una estrategia de escenarios múltiples abiertos en múltiples velocidades. Chile, Colombia y Perú representan expresiones de inserción poligámica.

Por su parte, el esquema *concéntrico* se sustenta en un paradigma Estado-céntrico, basado en una estrategia que prioriza los mercados regionales. Quienes asumen esta lógica de inserción internacional, lo hacen partiendo de la premisa de que ellos, por sí solos, cuentan con márgenes reducidos de negociación con actores extrarregionales y menores alternativas para imponer sus intereses. En ese marco, afirman la necesidad de definir espacios de consenso –no necesariamente comerciales- con los países vecinos y, una vez establecidos aquellos, negociar, de forma conjunta, acuerdos de integración con terceros. Así, este modelo se basa en “coaliciones estables” en las cuales sus miembros comparten una idea común acerca del tipo de estrategia de inserción en el mundo, priorizando aquellas dinámicas de articulación horizontal de políticas –que no impiden la presencia de ciertos liderazgos intrarregionales-. Se parte, de esa forma, de un posicionamiento de círculos concéntricos que se expresa en una estrategia de escenarios escalonados y sucesivos. Entre los referentes de este modelo podemos destacar a Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Venezuela y, en menor medida, Uruguay.

Pugna de modelos cuatro categorías explicativas de la interacción

Ambos modelos de inserción internacional, contrapuestos en diversos aspectos y en constante fricción y movimiento, ya coexistían en el momento mismo en que la idea de conformar un espacio de integración de alcance suramericano se echaba a rodar, pero ello no impediría que la Unasur cobrara vida a principios de 2008. La tensa interacción entre los

modelos dejaría su sello en la dinámica de la integración y el perfil que adoptaría el bloque desde sus primeros años hasta estos tiempos.

Aquella interacción entre ambos modelos puede explicarse a partir de cuatro categorías fundamentales: liderazgos regionales; mínimos comunes denominadores; hiperpresidencialismo; y comunidad. Ahora bien, antes de introducirse en el período 2011-2014, resulta necesario destacar que entre los años 2008-2011 se había dado una preeminencia del modelo concéntrico por sobre el poligámico y que aquella dinámica había coincidido con el impulso y crecimiento sostenido de la Unasur.

La interrelación entre estas cuatro categorías en una etapa en donde los países con estrategias de inserción concéntricas daban muestras de su capacidad para diagramar consensos sobre lineamientos esenciales acerca del tipo de integración a encarar, le permitiría al bloque adquirir un impulso que, como podrá apreciarse a continuación, comenzaría a desacelerarse en los años subsiguientes.

Reconfiguración de fuerzas y desaceleración de la Unasur

Podría sostenerse que en el año 2011 comienza un período de reconfiguración de fuerzas al interior de los grupos de países representativos de uno y otro modelo de inserción. Mientras que el poligámico empieza a mostrarse cada vez más cohesionado, el concéntrico expresa muestras de progresiva fragmentación. Este nuevo escenario trae como consecuencia una desaceleración de la Unasur que pareciera perdurar hasta la actualidad. Al igual que con el período de auge inicial, las cuatro variables de análisis sirven para explicar la interacción entre ambos modelos, la reconfiguración de fuerzas y la consecuente desaceleración del bloque.

Liderazgos regionales. Transcurridos los primeros años de la Unasur, el escenario de la dirigencia política sudamericana transitó por importantes cambios: Néstor Kirchner falleció en octubre de 2010, Lula da Silva dejó la presidencia a fines de ese mismo año y Hugo Chávez murió tras una larga enfermedad en marzo de 2013. La ausencia de estas figuras, que habían jugado un rol determinante tanto en la creación del organismo como en la

preeminencia del modelo concéntrico, rompería con el entrecruzamiento de liderazgos que había dinamizado el bloque en el período 2008-2011.

Asimismo, la ausencia de Kirchner trajo como consecuencia el debilitamiento de una Secretaría General que había sido fundamental a la hora de recomponer la relación bilateral entre Colombia y Venezuela y actuar frente al amotinamiento policial en Ecuador en 2010, considerado un intento de golpe de Estado a Rafael Correa. Para generar consenso acerca de su sucesor se acordó que su lugar fuera ocupado por una colombiana primero –la ex canciller María Emma Mejía- y por un venezolano después –Alí Rodríguez Araque, un hombre fuerte del chavismo-. A pesar de ser figuras reconocidas en la región, ninguno pudo aproximarse al liderazgo que tuvo Kirchner en la conducción del organismo. De hecho, la Secretaría General transitaría por un período de larga acefalía luego del fin de ciclo de Rodríguez, que recién se revertiría con la designación de otro colombiano al frente de aquella entidad: el cuestionado ex presidente Ernesto Samper. Al respecto, resulta difícil separar la designación de Samper de la aparente falta de involucramiento de las autoridades del Cono Sur -principalmente de las argentinas y uruguayas- en el esquema Unasur. Si el consenso en torno a su figura fue producto de ponderar la presencia de un ex presidente al frente de la Secretaría, que haya sido justamente Samper la única opción viable representa, como mínimo, un llamado de atención. ¿Son los países del Cono Sur incapaces de identificar y apoyar a una figura con un potencial de liderazgo tal como para actuar de puente entre los representantes concéntricos y poligámicos? Porque si se tiene en cuenta el interés selectivo del gobierno colombiano en la Unasur -que no fue mencionada ni una sola vez en la plataforma electoral de Santos de 2014- se torna dificultoso ser optimista acerca de que sea Samper quien asuma ese rol.

Durante este período también se multiplicarían las rispideces en el plano bilateral entre los países del modelo concéntrico. La relación entre Argentina y Uruguay se vería marcada por las quejas acerca del establecimiento de medidas proteccionistas comerciales de la Argentina y por la reactivación del conflicto bilateral por el impacto ambiental de la pastera ubicada en el margen oriental del Río Uruguay. El fantasma de La Haya volvía a hacerse presente en la relación argentino-uruguaya. A esto se añadía la persistencia de una todavía anómala vinculación entre Paraguay y los demás países concéntricos, agudizada luego de la

destitución de Fernando Lugo en 2012 y de la posterior suspensión del país en el Mercosur -momento que coincidió con el ingreso de Venezuela como miembro pleno, decisión que había sido ratificada por todos los países del bloque, menos por el Congreso paraguayo-. El retorno del país guaraní al Mercosur en julio de 2013 vendría de la mano de la elección del candidato colorado Horacio Cartes, pero esto no evitaría que la relación de Asunción y sus vecinos quedara resentida. Al día de la fecha no se ha podido volver a foja cero y cuestiones tales como las tensiones en torno a la producción y venta de la energía emanada de Itaipú y Yacyretá o al control de la hidrovía Paraguay-Paraná, o los rumores del potencial establecimiento de una base militar estadounidense en Paraguay -desmentida oficialmente por Washington- no harían más que desgastar la confianza regional. Todo esto se sumaría a un visible enfriamiento de la relación bilateral entre Argentina y Brasil, exacerbado por las acusaciones mutuas por el establecimiento de barreras para-arancelarias al comercio. Ambos gobiernos, demostrarían, además, profundas divergencias en torno a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre el Mercosur y la Unión Europea, expresadas, entre otras cosas, en la priorización de los intereses nacionales -o de determinados sectores particulares al interior de cada Estado- en detrimento de la definición de un interés colectivo. Ecuador, por su parte, iría por su propia cuenta y suscribiría en julio de 2014 un acuerdo comercial con el bloque europeo de manera bilateral, sumándose a los que ya habían suscrito previamente Colombia y Perú. Complementariamente, la grave crisis interna desatada en la era post-Chávez impactaría directamente en la capacidad de liderazgo regional que podría llegar a ejercer Caracas. En suma, lo que se percibiría durante este período es un desgaste de los canales de generación de consenso y de configuración de alternativas de integración concretas lideradas por representantes concéntricos.

Como contracara de este proceso, en los países del modelo poligámico también se producirían cambios que repercutirían en la dinámica de la integración. Sebastián Piñera asumió en marzo de 2010 la presidencia de Chile en lugar de Michelle Bachelet, quien había logrado conciliar el direccionamiento hacia los mercados globales con cierta vocación integracionista, asumiendo un rol protagónico al momento de ejercer la primera Presidencia Pro Témpore del organismo. Piñera haría explícito su cuestionamiento a la proliferación de organismos regionales y el exceso de politización basado en afinidades ideológicas, como

el caso de Unasur, mencionando como ejemplo de lo anterior el manejo que hizo este organismo de la crisis política que vivió Bolivia en 2008 (Yopo Herrera, 2012) ¹.

Por su parte, Juan Manuel Santos y Ollanta Humala llegarían a las presidencias de Colombia y Perú, respectivamente, con un discurso de acercamiento a la Unasur mucho más significativo que el de sus predecesores. Perú ocupó la presidencia del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en 2011²; y en 2012, tras la suspensión de Paraguay, se candidateó para asumir la Presidencia Pro Témpore del bloque. Colombia, motivada por imprimir su visión de seguridad y defensa en la región, propuso la creación del Consejo de Seguridad Ciudadana y acciones contra la Delincuencia Trasnacional Organizada y en 2013 asumió la presidencia del CDS. El protagonismo de estos países en el plano de la seguridad regional marcaría un contrapunto con el primer período. Uno de los fundamentos principales para la constitución del Consejo de Defensa fue la reactivación, en 2008, de la IV Flota de los Estados Unidos. El hecho de que en los siguientes años Colombia y Perú hayan asumido un papel relevante en el CDS -mientras se instalaban bases norteamericanas en sus territorios³- establece, cuanto menos, una incertidumbre sobre el alcance de los objetivos planteados al momento de su creación.

Más que una proximidad al modelo concéntrico, estos acercamientos buscaron imprimir su propia visión al proceso de integración. En este sentido, el crecimiento económico que acumulaban Chile, Colombia y Perú tras la firma de Tratados de Libre Comercio servía para legitimar el modelo de preferencia por el mercado internacional y las “alianzas *ad hoc*”. De esta forma, comenzaba a recobrar fuerza la alternativa de una integración basada en lo económico-comercial y las cadenas de valor.

² La presidencia de dicho Consejo en realidad le correspondía a Guyana, en calidad de Presidente Pro Témpore del organismo, pero al manifestarse incapaz de contar con los recursos necesarios para afrontar esa tarea, el CDS pasó a manos del gobierno peruano.

³ En 2009 los gobiernos de Colombia y Estados Unidos firmaron un Acuerdo habilitando a que Fuerzas Armadas norteamericanas operen en siete bases colombianas (Ellas son: Apiay, Malambo, Palanquero, Tolomaida, Larandía, Bahía Málaga, Cartagena y Tres Esquinas). Respecto de Perú, si bien no hay información pública al respecto, se presume que Estados Unidos tiene bases semipermanentes en ese país, además de que la IV Flota utiliza los puertos peruanos para aprovisionamiento. En cuanto a Chile, en abril de 2012 se inauguraron en la base chilena Fuerte Aguayo instalaciones para ejecutar operaciones de mantenimiento de la paz o de estabilidad civil, construidas y financiadas por el Comando Sur de los Estados Unidos. Al respecto, véase (Luzzani, 2012).

Asimismo, los gestos entre Piñera y Humala disminuyeron la tensión entre Chile y Perú por el diferendo marítimo por el que este último país recurrió a la Corte Internacional de Justicia en 2008, lo que favoreció aún más la reconfiguración de la opción poligámica (Reuters, 2013). El resultado de esta reconfiguración se terminaría materializando con la creación de la Alianza del Pacífico, el 28 de abril de 2011, que tuvo como premisa construir un área de integración para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas (Alianza del Pacífico, 2011).

Nos encontramos ahora frente a una coyuntura particular. El retorno de Bachelet a la jefatura de Estado chilena ha venido de la mano de una relativización de la centralidad de la AP en la estrategia de inserción internacional de su gobierno y de una reponderación positiva de la Unasur en ella. "Chile valora la Alianza del Pacífico como esquema de integración económica y plataforma comercial de proyección colectiva a la región de Asia Pacífico; pero no compartirá pretensión alguna de concebir dicha Alianza como un bloque ideológico excluyente o antagónico con otros proyectos de integración" manifestaría su canciller Hernando Muñoz, al tiempo que propondría la necesidad de discutir "la posibilidad de materializar una convergencia de la Alianza del Pacífico con el Mercosur, sin perjuicio de adoptar el concepto de la Unión Europea de las "velocidades diferenciadas" que permitiría a los países que estén en condiciones, y así lo deseen, avanzar más rápido que los demás en el proceso integrador" (Muñoz, 2014). Así, mientras que en Chile aparecen muestras de una intención por articular las representaciones poligámicas con las concéntricas, en Brasil -uno de los motores originales de Unasur- se multiplican los indicadores de lo que parecería representar un tránsito hacia una perspectiva de inserción internacional cada vez más poligámica.

Mínimos comunes denominadores. Desde sus inicios, la Unasur fue constituida sobre una lógica de mínimos comunes denominadores que permitió la convivencia entre países que presentaban modelos de inserción disímiles. El haber encarado la integración de forma multidimensional e integral, diversificando las temáticas abordadas, otorgó un abanico de posibilidades mucho mayor para responder a los intereses y capacidades de cada uno de los países, amplificando la posibilidad de alcanzar consensos.

No obstante ello, la baja institucionalidad en la que desembocó aquel proceso y las reconfiguraciones de los alineamientos dentro del bloque comenzaron a poner en jaque la capacidad de la Unasur para implementar lo acordado en el plano político-normativo. En ese sentido, mientras que los primeros años de la organización representaron la plataforma ideal para acordar iniciativas en múltiples direcciones y temáticas, entre 2011 y 2014 se comenzó a lidiar con la difícil tarea de materializarlas en acciones concretas.

Durante los últimos años, los mínimos comunes denominadores parecen haberse enfrentado a ciertos límites cuando se ha requerido de la voluntad política de los Estados –sobre todo de los más grandes- para imponer la generación de bienes comunes regionales por sobre determinados intereses sectoriales y avanzar en proyectos a largo plazo. Ha resultado dificultoso, por ejemplo, profundizar la implementación de una identidad común en materia de defensa cuando aún persisten las distintas concepciones sobre qué es “defensa” y qué es “seguridad” entre los países. Fue complicado avanzar en la complementación en políticas macroeconómicas existiendo una asimetría en los niveles de industrialización entre Brasil y Argentina con el resto de los países, así como en el grado de desarrollo de las economías y de apertura con los mercados extrarregionales. Se ha tornado complejo avanzar en grandes proyectos de infraestructura sin la decisión manifiesta de realizar altos niveles de inversión y elevados niveles de solidaridad, ambas condiciones necesarias para integrar a países que, de por sí, presentan un déficit de integración interna. Los datos de la Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) de 2013 respecto del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) arrojan que de los 88 proyectos individuales por aquel tiempo en marcha, un 22,7 por ciento estaba en la fase de perfil, un 47,7% en la fase de pre-ejecución y un 26,1% en la fase de ejecución (FIESP, 2013). Por otro lado, desde el punto de vista técnico-burocrático, la brecha en materia de conocimiento acumulado y recursos humanos estatales ha empujado a los Estados más pequeños a priorizar la cooperación en algunas áreas por sobre otras.

En ese contexto, muchas de las expectativas germinadas en el período inicial –ya sea mediante declaraciones, resoluciones o planes de acción- aún no han podido ser implementadas. A pesar de la presencia de importantes gestos coincidentes -tales como el general cuestionamiento a determinadas lógicas de acción del sistema financiero

internacional en la época en la que Argentina negociaba frente a los *holdouts*- ni el Banco Sur -que parecería estar dando muestras incipientes de querer salir de su largo letargo-, ni el Gasoducto Suramericano, ni la Universidad del Sur, por nombrar algunos ejemplos, existen hoy en día. Tampoco se logró generar un sistema de pesos y contrapesos regional, dado que ni el Parlamento Suramericano ni Corte Internacional Penal de Unasur –recientemente reimpulsada por Ecuador- pudieron ser edificadas. Como consecuencia de este proceso, los desiguales avances en los Consejos dieron lugar a (1) una jerarquización de hecho en las temáticas de la integración, debilitando la multidimensionalidad, y a (2) una profundización de la visión cortoplacista por sobre los proyectos a largo plazo.

Hiperpresidencialismo. Durante los tres primeros años de vida, el bloque estuvo caracterizado por una dinámica de cumbres presidenciales como ámbitos fundamentales de negociación y toma de decisiones, en detrimento de la configuración de nuevas estructuras burocráticas que generaran costos adicionales a los Estados.

Sin embargo, lo que fue un factor de aceleración al principio fue convirtiéndose en un escollo con el paso del tiempo. El hecho de priorizar a los presidentes y sus gabinetes como ejes del proceso integración expuso una serie de límites. Mientras algunos líderes que expresaban el modelo concéntrico se fueron retirando de la escena y los gobiernos de estos países iban encontrando cada vez más dificultades para generar consensos, la opción poligámica avanzaba en la articulación de ciertos parámetros para una estrategia de inserción común.

Esto iría fijando cada vez mayor número de límites a la generación de decisiones, en un esquema que había sido edificado sobre la voluntad y la supuesta idea común acerca de hacia dónde debía ir la integración. La proactividad y el dinamismo que generaban el entrecruzamiento de los liderazgos perdieron lugar, dando paso a un esquema de parálisis creciente, producto de que todos los actores cuentan con poder de veto. Los ejes de disenso fueron, así, adquiriendo visibilidad progresiva. La destitución de Fernando Lugo representó un ejemplo de esta ausencia de consensos. Si bien los once restantes países miembros del bloque acordaron suspender a Paraguay de la Unasur –país que ejercía la Presidencia Pro Témpore-, no pudieron ponerse de acuerdo acerca de qué tipos de sanciones implementar. Mientras presidentes como Rafael Correa se pronunciaron en favor de establecer sanciones

económicas al Estado paraguayo, otros, como José Mujica, se mostraron en contra de fijar medidas de ese tipo. Tampoco se pudo consensuar una reacción común frente al bloqueo aéreo a Evo Morales por parte de Francia, Portugal, España e Italia en julio de 2013. La “Declaración de Cochabamba” -que surgió de dicha iniciativa- solo fue firmada por los Jefes de Estado de Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Uruguay y Surinam.

Sumado a lo anterior, la crisis política en Venezuela, desatada en febrero de 2014, producto de un enfrentamiento entre el gobierno y la oposición no obtuvo el consenso necesario entre los mandatarios de la región para activar el mecanismo de diplomacia presidencial. En este marco, la fricción entre los bloques concéntrico y poligámico se hizo evidente cuando los presidentes del primer grupo apoyaron abiertamente al gobierno de Maduro, mientras que Piñera y Santos guardaron silencio e incluso fueron señalados como los responsables de evitar que se realice una cumbre extraordinaria de presidentes para tratar el tema (Diario Uchile, 2014). Como consecuencia de este escenario, la posibilidad de un accionar conjunto tuvo que trasladarse a los Cancilleres, quienes pasaron a conformar una instancia de negociación entre el gobierno y la oposición. La decisión de establecer este mecanismo contribuyó a superar la falta de consenso a nivel presidencial y mantener a la Unasur como organismo de resolución de conflictos. Sin embargo, el hecho que la comisión mediadora estuviera integrada por los Ministros de Brasil, Ecuador y Colombia –exponentes de uno y otro modelo- constituyó otro indicador del aumento de la tensión intrarregional y la creciente necesidad de buscar equilibrios entre posturas divergentes.

En síntesis, el accionar frente al incidente con el presidente boliviano y la crisis venezolana pusieron de manifiesto el declive del mecanismo de “cumbres” para afrontar situaciones de crisis en la región. Mientras que en la primera etapa proliferaron las reuniones de presidentes, los últimos años estuvieron marcados por un aumento de los disensos y las ausencias, hasta llegar al caso venezolano en el que ni siquiera se pudo concretar una reunión extraordinaria de Jefes de Estado, teniendo que delegar el accionar a los Cancilleres.

Esta ausencia de liderazgos pondría de manifiesto, asimismo, los límites de un esquema diseñado desde sus inicios para avanzar sobre iniciativas basadas en fuertes decisiones políticas y un alto protagonismo de los poderes ejecutivos. En un escenario en el que el

accionar presidencial empieza a mostrar signos de agotamiento, la dirección de las iniciativas en curso es asumida por las instancias políticas inferiores y las estructuras burocráticas, aumentando el riesgo de rutinizar y/o paralizar el ritmo de la integración.

Comunidad. El imaginario comunitario que intentó construirse durante los orígenes de la Unasur –basado en una referencia a una comunidad originaria que nunca había logrado materializarse y sustentada en la construcción de una identidad regional- fue perdiendo protagonismo en los discursos de los promotores de la concentricidad; fue disipándose en las dificultades encontradas para traducir en acciones concretas aquellos mínimos comunes denominadores consensuados a nivel formal; fue escabulléndose en las sucesivas rispideces generadas entre los poderes ejecutivos; y fue retrocediendo ante el déficit de los gobiernos para planificar el desarrollo de bienes regionales a largo plazo.

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

Pero el retorno de la popularidad de los discursos societarios propio de las perspectivas poligámicas no ha sido responsabilidad exclusiva de Chile, Colombia y Perú con la creación de la Alianza del Pacífico. La reestructuración de fuerzas al interior de la Unasur también puede explicarse por la incorporación de esos discursos en los países identificados como concéntricos. El caso del sector industrial brasileño es, tal vez, el que representa mayor relevancia, dado que se han multiplicado los actores de aquel sector que demandan la eliminación de la decisión 32/00 del Mercosur en donde se establece el compromiso de sus miembros de “negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias” (MERCOSUR, 2000). En ese sentido, hacia mediados de junio de 2013, desde la poderosa FIESP se advertía, en relación al Mercosur: “necesitamos librarnos de esa camisa de fuerza, pues no vamos a concluir ningún acuerdo teniendo a Argentina y

Venezuela como socios” (El País, 2013). Asimismo, la Confederación Nacional de la Industria (CNI) señalaba que Brasil “corre el riesgo de perder más espacio en sus mercados exportadores si no entra de lleno en el juego mundial de buscar nuevas sociedades en el comercio internacional” (El Universal, 2013).

Este protagonismo de las alianzas *ad hoc* en detrimento de las negociaciones en bloque tuvo su máxima expresión con las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio entre el Mercosur y la Unión Europea (UE), recientemente relanzadas. En el caso de Brasil, el sector agroexportador y los industriales presionaron para concretar el acuerdo con la UE, aun si ello implicaba hacerlo sin Argentina. Por su parte, Uruguay y Paraguay, aunque con estilos diferentes, también expresaron su proximidad con el discurso poligámico al cuestionar la premisa de actuar coordinadamente. José Mujica declaraba en mayo pasado que “no nos vamos a pelear con los vecinos, pero siempre vamos a tener una pata afuera del bloque” (Espectador.com, 2014). Con un tono aún más fuerte, el canciller paraguayo, Eladio Loizaga, manifestaba que “es necesario renegociar las reglas del Mercosur” y señaló que “está de acuerdo en modificar la resolución que establece que las negociaciones deben hacerse como bloque. Queremos tener la posibilidad de integrarnos como participantes de otros bloques sin estar atados exclusivamente al Mercosur” (Infobae, 2014).

También en sintonía con la revalorización de los discursos societarios, Ecuador tomó la resolución de ingresar al Mercosur una vez concluida la negociación del Acuerdo bilateral de libre comercio con la Unión Europea. Al respecto, el presidente Rafael Correa expresó que se debe concretar esta negociación una vez haya finalizado el acuerdo que el país negocia con la UE, pues dentro del Mercosur se debe negociar en conjunto y eso es mucho más complicado (Presidencia de la República del Ecuador, 2013).

Si bien los términos en que se cerrará el Acuerdo son aun inciertos, el proceso de Acuerdo con la UE es un reflejo de que la opción concéntrica ha perdido fuerza en el espectro suramericano. Negociar en múltiples velocidades o negociar en bloque; liberalización total o preservar sectores sensibles aparecen como expresiones de un reavivamiento de la tensión entre dos modelos de vinculación con el mundo.

Por otro lado, en el apartado de liderazgos regionales fue mencionado que Brasil parecería está transitando el paso hacia una estrategia de inserción cada vez más cercana a la poligamia. El propio ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Mauro Borges, declaró hace poco tiempo la necesidad de lograr una asociación integral entre el Mercosur y los países de la Alianza del Pacífico, al tiempo que subrayó la intención de Brasil de adelantar a 2016 la entrada en vigor del acuerdo de libre comercio con Colombia, Chile y Perú (El País, 2014). Sumado a ello, el reciente desempeño del gigante suramericano en el mecanismo de los Brics puede observarse como una priorización de las alianzas *ad hoc* y un resquebrajamiento del espíritu comunitario. El hecho de que se haya avanzado en el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) en el marco de los Brics antes que el Banco del Sur acrecienta las dudas respecto del interés de Brasil en impulsar instituciones financieras en la Unasur; sobre todo considerando que una iniciativa de tal magnitud es casi inviable sin el apoyo del país con mayores reservas monetarias de la región⁴. En el mismo sentido, la negativa brasileña respecto de ampliar la membresía del Brics a la Argentina⁵, al mismo tiempo que promovía una cumbre Brics-Unasur, otorga mayores argumentos a la idea de que, para Brasil, la Unasur es más un instrumento de exposición de su influencia regional que un proceso de integración basado en una identidad regional.

A modo de conclusión: algunas ideas para debatir

De lo hasta aquí expuesto se desprenden algunas conclusiones preliminares que pretenden ampliar el debate en torno al actual contexto por el que se encuentra transitando la UNASUR. Entre las principales se destacan:

- Que el desarrollo de Unasur puede ser explicado a partir de la existencia de dos modelos de inserción internacional vigentes en la región: uno denominado concéntrico y otro poligámico.

⁴ Las reservas del Banco Central de Brasil a enero de 2014 superan los 370 mil millones de dólares, mientras que las de Uruguay son poco más de 16 mil millones y las de Paraguay cerca de 6 mil millones.

⁵ Al respecto, Dilma Rousseff expresó que “nunca se planteó la posibilidad de un ingreso argentino. Eso requeriría mucho trabajo previo y en caso de plantearse, será en un futuro y con el consenso de los cinco integrantes actuales” (Clarín, 2014).

- Que al interior de Unasur los modelos concéntrico y poligámico siempre han estado en fricción.
- Que entre 2008 y 2011 los países exponentes del modelo concéntrico demostraban mayor grado de cohesión respecto del grupo de países poligámicos.
- Que la relación de fuerzas repercutió en las negociaciones que definieron el perfil de la Unasur, más cercano al modelo concéntrico pero que no implicó el abandono de las aspiraciones de los representantes poligámicos, y que se caracterizó por una priorización de los principios de flexibilidad y multidimensionalidad.
- Que el período de preeminencia concéntrica coincidió con un ciclo de impulso del nuevo organismo regional que, como pudo apreciarse a lo largo del trabajo, puede explicarse a través de cuatro categorías fundamentales: liderazgos regionales, mínimos comunes denominadores, hiperpresidencialismo y comunidad.
- Que a partir de 2011 se abre un período en el que se puede observar un debilitamiento en las variables que posibilitaron la preeminencia del modelo concéntrico y el impulso de la Unasur.
- Que también en este período los países poligámicos logran articular una propuesta en paralelo a la Unasur -la Alianza del Pacífico- mientras que los países del modelo concéntrico experimentan rispideces internas que desgastan su cohesión.
- Que esto se traduce en lo que parece ser una equiparación en la relación de fuerzas, un aumento de la tensión intrarregional y una desaceleración del bloque.
- Que el hecho de que los países poligámicos hayan avanzado hacia una mayor cohesión no necesariamente implica la ausencia de fricciones entre ellos ni el abandono de sus pretensiones al interior de Unasur.
- Que la progresiva fragmentación de los países concéntricos impacta directamente en la falta de alternativas concretas para reimpulsar la profundización del organismo.

- Que parte de esta fragmentación se explica por un acercamiento a posiciones poligámicas de países como Brasil, Ecuador o Uruguay⁶.
- Que la desaceleración de la Unasur y la pugna de modelos no hacen más que poner de manifiesto una diversidad propia sobre la cual deben operar los proyectos de integración. No obstante, la superación del cortoplacismo y de las alianzas circunstanciales requiere que el modelo concéntrico prime por sobre el poligámico.
- Que esta primacía es inviable si no se generan incentivos para la cooperación Sur-Sur que contrarresten los supuestos beneficios de vincularse individualmente con las potencias extrarregionales y los mercados globales.
- Que los constantes avances de los países más “pequeños” respecto de firmar tratados de libre comercio con Estados Unidos, China o la Unión Europea, así como las insinuaciones a privilegiar las negociaciones individuales por sobre las negociaciones en bloque, como en el caso del Mercosur-UE, son indicadores de esta falta de incentivos.
- Que el acercamiento de Brasil hacia posiciones poligámicas profundiza las limitaciones para avanzar en iniciativas de integración profunda, tales como el Banco del Sur o la construcción de un avión de entrenamiento militar netamente sudamericano.
- Que si Brasil y Argentina no logran articular un proyecto sostenido en el tiempo que traduzca el discurso Unasur en acciones concretas -en materia de reducción de las desigualdades, generación de empleo, políticas migratorias comunes, industrialización, infraestructura en salud, tecnología, educación, transporte y protección de los recursos naturales-, cualquier intento quedará navegando en la superficie.

⁶ En dos de estos países, Brasil y Uruguay, se celebrarán este año elecciones presidenciales. En ambos casos, los principales candidatos de la oposición se expresaron claramente a favor de revisar el Mercosur a efectos de poder negociar individualmente con terceros países (El País, 2014). Sumado a las posturas anteriormente detalladas por los actuales mandatarios, Mujica y Rouseff, el acercamiento a posturas poligámicas pareciera ser indefectible. La cuestión, en todo caso, será de intensidad.

Referencias

- Alianza del Pacífico. (2011). *Declaración Presidencial*. República del Perú.
- Clarín. (16 de julio de 2014). Los BRICS relegan a la Argentina y la región en la agenda de Brasil. Obtenido de http://www.clarin.com/politica/BRICS-relegan-Argentina-region-Brasil_0_1175882435.html
- Comini, N., & Frenkel, A. (2014). Una Unasur de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur. *Nueva Sociedad*(250), 58-77.
- Diario Uchile. (23 de febrero de 2014). Evo Morales apoya a Venezuela ante declaraciones de mandatarios de Chile y Colombia. Obtenido de <http://radio.uchile.cl/2014/02/23/evo-morales-apoya-a-venezuela-ante-declaraciones-de-mandatarios-de-chile-y-colombia>
- El País. (6 de junio de 2013). Industrias de Brasil piden más TLC ante Alianza del Pacífico. Obtenido de <http://www.elpais.com.uy/mundo/industrias-brasil-piden-mas-tlc-alianza-pacifica.html>
- El País. (14 de agosto de 2014). Brasil quiere adelantar libre comercio con Colombia Chile y Perú. Obtenido de <http://www.elpais.com.uy/economia/gente-negocios/brasil-quiere-adelantar-libre-comercio.html>
- El País. (6 de octubre de 2014). Brasil: Neves propone liberalizar el Mercosur tal como reclama Uruguay. Obtenido de <http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/brasil-neves-propone-liberalizar-mercosur.html>
- El Universal. (4 de junio de 2013). Industriales de Brasil advierten que Mercosur se aísla del comercio mundial. Obtenido de <http://www.eluniversal.com/economia/130604/industriales-de-brasil-advierten-que-mercosur-se-aisla-del-comercio-mu>
- Espectador.com. (28 de julio de 2014). Siempre vamos a tener una pata afuera del Mercosur. Obtenido de <http://www.espectador.com/internacionales/291075/siempre-vamos-a-tener-una-pata-afuera-del-mercosur>
- FIESP. (2013). *Documento de posición. Programa de integración externa*. San Pablo. Obtenido de <http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=103897>

- Infobae. (17 de febrero de 2014). Paraguay no puede estar atado exclusivamente al Mercosur. Obtenido de <http://www.infobae.com/2014/02/17/1544357-paraguay-no-puede-estar-atado-exclusivamente-al-mercosur>
- Luzzani, T. (2012). *Territorios Vigilados*. Buenos Aires: Debate.
- MERCOSUR. (2000). *Decisión 032/2000 del Consejo del Mercado Común. Relanzamiento del Mercosur: Relacionamento externo*. Obtenido de http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3189/1/secretaria/decisiones_2000
- Muñoz, H. (13 de marzo de 2014). Convergencia en la diversidad: la nueva política latinoamericana de Chile. *El País*. Obtenido de http://elpais.com/elpais/2014/03/12/opinion/1394642773_153377.html
- Presidencia de la República del Ecuador. (4 de mayo de 2013). Ecuador entrará a Mercosur una vez que concrete con la UE. Obtenido de <http://www.presidencia.gob.ec/ecuador-entrara-a-mercosur-una-vez-que-concrete-con-la-ue/>
- Reuters. (25 de septiembre de 2013). Humala y Piñera coinciden fallo diferendo Perú y Chile llevará a convivencia sana y provechosa. Obtenido de <http://lta.reuters.com/article/topNews/idLTASIE98O07720130925>
- Yopo Herrera, B. (2012). La política exterior del nuevo gobierno: entre el discurso y un necesario pragmatismo. En J. Ensignia, C. Fuentes, & M. d. Fernández, *Política exterior en el Chile postconcertación: ¿quo vadis?* Santiago de Chile.: Friedrich Ebert Stiftung y Fundación Chile 21.