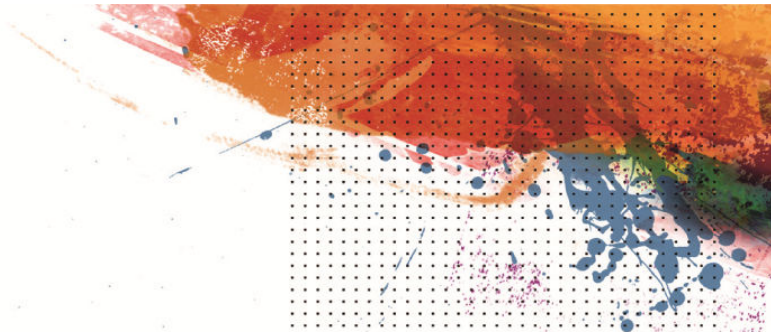


Semana de la Integración

9 al 12 de Mayo de 2011
Universidad Nacional del Litoral
Santa Fe, Argentina



I Congreso Internacional de la Red de Integración Latinoamericana 2011

"Heterogeneidad político-ideológica en América del Sur: tendencias y perspectivas de su incidencia en la configuración de la agenda regional de integración, 1998-2008"

Autor

Celina Rossa

Institución de pertenencia

Miembro investigador del Departamento de América del Norte del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

Eje Temático

Integración regional y relaciones de América Latina con el mundo

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo analizar en qué medida la transformación político-ideológica en América del Sur, denominada "giro a la izquierda", modifica y hace más efectivos los avances hacia la integración que se alcanzaron a lo largo de la década del noventa. En el mencionado contexto de cambio, la región ha logrado elaborar propuestas de integración más autónomas al mismo tiempo que ha debido hacer frente al surgimiento de diferencias de intereses que diversifican la agenda haciendo que en materia de integración persista la superposición de propuestas y la fragmentación.

Palabras clave: América del Sur- "giro a la izquierda"- integración regional

Introducción

Desde comienzos del siglo XXI América del Sur ha sido el escenario de un proceso de cambio en torno a la orientación político-ideológica de la mayoría de los gobiernos de la región. Este fenómeno, que desde el ámbito académico se dio en llamar “giro a la izquierda” tiene sus raíces en el cuestionamiento que desde diferentes ámbitos (gubernamental, de la sociedad civil e intergubernamental) se realizó acerca de las consecuencias negativas de una década completa de adopción de políticas, sobre todo económicas, de corte neoliberal. De allí que pueda identificarse una preocupación común en cuanto al lugar central que se le otorga a la política social y la búsqueda de un modelo económico que no sólo produzca crecimiento económico sino también resultados capaces de mitigar la pobreza y la desigualdad.

Si observamos la transformación que tuvo lugar en América del Sur con la atención puesta en los años noventa, debe mencionarse que esa década implicó la presencia de un escenario que, en materia de políticas exteriores, manifestó una clara homogeneidad en torno al neoliberalismo, el cual aparecía como un modelo de pensamiento único y cuyos principios fueron abrazados, aunque con diferentes graduaciones, por casi todos los países de América Latina. En este contexto, con la excepción de Cuba, todos los gobiernos buscaron diseñar sus políticas exteriores de manera tal de insertarse exitosamente en dicho modelo. Al mismo tiempo, en consonancia con el paradigma imperante y debido a la posición hegemónica de Estados Unidos en su relación con el resto del hemisferio, la mayoría de los gobiernos alinearon su accionar externo con la agenda norteamericana. Esto implicó que en el marco de un consenso generalizado en la región en términos político-ideológicos, los gobiernos adoptaran propuestas foráneas para hacer frente a sus agendas externas sin tener posibilidades –aunque tampoco intenciones– de desafiar los principios neoliberales.

Por su parte, los nuevos gobiernos que asumieron a finales del siglo XX, presentan un denominador común político que es el cuestionamiento a dicho consenso neoliberal de los años noventa y la adscripción tanto ideológica como programática a la necesidad de concretar reformas políticas que revirtieran los efectos más nocivos del neoliberalismo. No obstante esta primera coincidencia, los nuevos gobiernos presentan una mayor heterogeneidad en relación a las ideas sostenidas acerca del modo de abordar los cambios propuestos. En este sentido, las diferencias no son solamente producto de variantes en el plano de las ideas sino también de las distintas realidades que cada país enfrenta internamente en el plano político, económico, social e institucional, así como también, la posición que cada uno de ellos ocupa en el sistema internacional.

En este sentido, los gobiernos sudamericanos del nuevo siglo, comparten el hecho de enfrentarse a desafíos comunes, entendidos como condicionantes objetivos a las voluntades políticas tendientes a producir ciertos cambios¹ (MOREIRA, RAUS Y GÓMEZ LEYTON, 2008:7-22). Es precisamente

¹ Los autores mencionan un conjunto de condicionamientos tanto de índole sistémica como interna como ser el contexto económico mundial –en el cual la primacía del sector financiero conlleva a que la mayoría de las inversiones mantengan esta lógica actuando de manera contra natura en relación a la necesidad de mantener economías productivas que permitan aplicar medidas redistributivas–; los cambios sociales –que se tradujeron en la aparición de una nueva cuestión social, signada por la marginación y la pobreza, y la emergencia de nuevas identidades sociales, lo cual implica que el sujeto político que debe interpelar los nuevos gobiernos presenta múltiples alternativas, situación que desafía su legitimidad política y la capacidad de satisfacer las

desde esta perspectiva, y a pesar de la marcada heterogeneidad que en relación a las propuestas nacionales presentan los gobiernos sudamericanos, que pueden rastrearse aquellos aspectos comunes que habilitaron nuevos debates y propuestas sobre la base del cuestionamiento de muchos de los principios sobre los cuales se habían sustentado las interacciones regionales a lo largo de los años '90 en general, y en materia de integración en particular. Si bien en éste ámbito los países sudamericanos desarrollaron una agenda intensa durante los años de esplendor del neoliberalismo, el balance que dichas experiencias arrojaron hacia fines de la década no colmó las expectativas ni alcanzó los objetivos trazados.

En el marco del nuevo escenario político-ideológico, los gobiernos de América del Sur, manteniendo la convicción respecto de que la integración debía ser un objetivo primordial en la agenda regional, establecieron un nuevo consenso inicial sobre los principios y objetivos que debía promover dicho proceso. Esta intención, se plasmó rápidamente en las nuevas experiencias emprendidas desde principios del siglo XXI buscando superar el contraste entre la fuerte conciencia de la necesidad de integración y el lento ritmo en que ésta había avanzado hasta entonces.

De este modo, y teniendo en cuenta que la integración regional sigue siendo considerada por los países sudamericanos como una opción viable para insertarse internacionalmente, el objetivo de este trabajo es analizar cómo el actual escenario político-ideológico ha influido en el modo de encauzar los procesos de integración y superar el estado de esta agenda en relación a los resultados obtenidos en los años '90.

Estado de la agenda de integración en los años '90

Desde comienzos de los '90 en muchos países de América del Sur, aunque con distintos enfoques y opciones nacionales, se generalizó la idea acerca de que el regionalismo constituía una estrategia adecuada para mejorar la inserción internacional de los países sudamericanos, así como también para incrementar la influencia en las organizaciones multilaterales o en las negociaciones comerciales. Ese consenso fue propiciado por distintos factores sistémicos y, en particular, por el nuevo contexto internacional de la guerra fría. Superados los condicionamientos políticos del mundo bipolar y al comenzar a estar dominado el escenario estratégico por la lógica de la globalización, empezó a presentirse el riesgo de marginación de regiones que, como América Latina, perdían importancia estratégica al desaparecer la dinámica de bloques. A estas percepciones también pueden agregársele otros acontecimientos como ser el viraje de la política comercial de Estados Unidos, que lanzó la "Iniciativa de las Américas" mostrando que ese país optaba por acuerdos regionales en América Latina, aunque sin abandonar la opción multilateral, a pesar del estancamiento de las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay del GATT a comienzo de los '90. Otro factor de gran relevancia fue la aparición del mercado interior europeo en 1986 y la posterior conformación de la Unión Europea en 1992, lo que motivó una gran reflexión práctica y teórica en la región acerca de los efectos dinámicos que la integración podía tener sobre la transformación productiva y la inserción internacional (SANAHUJA, 2005:76).

demandas de sociedades tan cambiantes—; y en tercer lugar, la pérdida de legitimidad de la política como instrumento de mejora de la vida social

En este contexto, América Latina y consecuentemente los países de América del Sur, entendieron la integración regional a través de la noción de “regionalismo abierto”. Este concepto se originó en las propuestas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) a inicios de la década de 1990 y surgió en el marco de un conjunto de ideas que eran parte del intento de generar nuevas concepciones sobre el desarrollo. El documento original de la CEPAL definía al “regionalismo abierto” como “...el proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración, como por otras políticas en un contexto de creciente apertura y desreglamentación con el objeto de aumentar la competitividad entre los países de la región y de constituir en la medida de lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. Con todo, de no producirse ese escenario óptimo, el regionalismo abierto de todas maneras cumpliría una función importante, en este caso un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales posiciones proteccionistas en mercados extrarregionales” (CEPAL, 1994).

Precisamente con este basamento teórico, la década del noventa fue un periodo de gran activismo en materia de acuerdos preferenciales de comercio en América del Sur que se vio reflejado tanto en la revitalización de procesos preexistentes como la CAN, así como también en la firma de nuevos acuerdos. Estos últimos incluyeron experiencias multilaterales como la conformación del MERCOSUR y acuerdos bilaterales como los suscritos por Chile (BOUZAS, MOTTA, RÍOS, 2008:319).

Sin embargo, y a pesar de la intensidad de las relaciones que en el ámbito de la integración mantuvieron los países sudamericanos, el balance hacia finales de los '90 en torno de los resultados obtenidos arrojó datos poco alentadores.

Por un lado, desde el punto de vista de la integración económica, la cual fue promovida subregionalmente, los procesos que se revitalizaron, como en el caso de la CAN, o se iniciaron, como sucedió con el MERCOSUR en los años '90, mostraron hacia fines de la década un estado de profunda crisis y estancamiento. Dicha situación fue resultado de la imposibilidad de concretar el objetivo de constituir uniones aduaneras plenas y determinar un arancel externo común a pesar de haber avanzado en la conformación de zonas de libre comercio (BOUZAS, MOTTA, RÍOS, 2008:328). No obstante, es preciso resaltar que si bien desde la perspectiva comercial los resultados no fueron del todo alentadores, en ambos casos, las interacciones generadas a partir de dichos procesos contribuyeron significativamente en la consolidación de la democracia y la conservación de la paz en las respectivas subregiones.

Por otra parte, y en presencia de la sucesión de profundas crisis económicas en muchos países de la región, se realizó una fuerte crítica en torno a la modalidad de desarrollo sostenida hasta el momento que, signada por una visión comercialista, promovió la integración comercial pero no logró dar respuesta a los problemas de desarrollo de la región y, al poner en un lugar preponderante al mercado, no incluyó propuestas de integración en las áreas social, política o ambiental (GUDYNAS, 2005).

Por último, la integración presentó hacia fines de los años noventa un estado de fragmentación que fue motivo de numerosos análisis y debates en la región. En este sentido, la conclusión a la cual se arribó fue que, en América del Sur, existía una abundante superposición de un conjunto heterogéneo

de acuerdos preferenciales de comercio y de integración, situación que provocaba eventuales efectos perjudiciales a la profundización de los vínculos comerciales de la región (VAILLANT, 2007:14).

Por los motivos arriba mencionados, desde comienzo del siglo XX la región comenzó a dejar de lado la convergencia liberal predominante hasta entonces y en consecuencia, a adoptar diversas, y en ciertos casos divergentes, estrategias de inserción internacional y políticas domésticas. Estas últimas pasaron a estar relacionadas con perspectivas más “nacionalistas” y “revisionistas” en torno al grado de apertura de las economías, y orientadas a desarrollar mayores capacidades endógenas (BOUZAS, MOTTA, RIOS, 2008:332).

En este sentido, los parámetros que hasta el momento habían funcionado como ejes de la integración, regionalismo y apertura, volvieron a discutirse con vigor en el marco de un debate profundo en relación a los alcances y modelos que debía seguir la integración regional. Asimismo, no sólo el generalizado consenso hacia las políticas aperturistas se rompió sino que, además, se pusieron en marcha otras propuestas de integración que pretendieron ir más allá de la búsqueda de la mejor opción para promover el crecimiento económico. Aparte de éste, las nuevas experiencias intentan dotar al espacio sudamericano de procesos que atiendan diversas dimensiones tanto para fomentar su desarrollo económico así como también para hacer de la región un actor político de peso en la escena internacional (VAILLANT, 2007:25).

El “giro a la izquierda” y la integración: avances, retrocesos y desafíos en torno a las nuevas propuestas

En el marco del escenario político-ideológico predominante en América del Sur, resultado de la emergencia de numerosos gobiernos que, desde discursos más progresistas comenzaron a atender la cuestión social como la necesidad más urgente, es que tuvieron lugar nuevas experiencias integracionistas con el objeto de alcanzar el tan ansiado deseo de unir la región.

Lógicamente, el surgimiento de un determinado contexto político-ideológico no determinó por sí sólo la aparición de nuevas iniciativas sino que éstas, en gran medida, resultaron de las experiencias y errores del pasado reciente, y llevaron a los diferentes gobiernos a repensar el camino que hasta entonces había seguido la integración. Sin embargo, dicho escenario político-ideológico sí contribuyó a generar nuevos intentos en dos sentidos: por un lado, promoviendo un mayor acercamiento y voluntad política y, por el otro, dejando su impronta en los principios sobre los cuales construir los procesos de integración.

A diferencia de los años '90 en donde la integración regional había operado principalmente en el nivel subregional, los nuevos procesos pretendieron, según se manifestó en sus tratados constitutivos, conformarse a nivel sudamericano e incluir, posteriormente, a toda Latinoamérica, lo cual implica atender a requerimientos diferentes y promover objetivos distintos. Dentro de ésta lógica, los dos nuevos procesos puestos en marcha fueron la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la

Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)². Ambos procesos, a pesar de las diferencias que presentan, manifiestan una clara vocación social, en el sentido de que buscan constituirse en ámbitos para cooperar en dicha área, y, al mismo tiempo, pretenden extender la integración hacia otras dimensiones como la energética, la comunicacional y la infraestructura. Es decir, asumiendo que ambos procesos proponen lógicas disímiles, lo cierto es que tienden a brindar a sus Estados miembros mecanismos más autónomos para resolver sus problemáticas y definir el modo en que quieren insertarse en el mundo.

Ahora bien, el surgimiento de las mencionadas iniciativas, abrió un abanico de interrogantes en torno a cómo los gobiernos de la región buscarían compatibilizar las variadas alternativas presentes en la agenda de integración sudamericana. Consecuentemente, teniendo en cuenta la importancia que tiene para la región la revisión de los preceptos básicos que habían guiado la integración durante los años '90, debe ponerse atención en aquellos aspectos de la reconfigurada agenda que se presentan como avances, retrocesos y/o desafíos en relación al estado que la misma presentó bajo el paradigma neoliberal.

La reciente convergencia político-ideológica acerca de determinadas cuestiones, habilitó el surgimiento de espacios más autónomos en donde los nuevos gobiernos manifestaron la voluntad de encontrar respuestas locales a los desafíos a la integración. Al mismo tiempo, la aparición tanto de la UNASUR como del ALBA, vino a diversificar aún más las opciones y los procesos en los cuales muchos países de la región se encontraban inmersos. La mencionada situación debe ser abordada teniendo presente el modo en que desde este trabajo se entiende el “giro a la izquierda” de la región, es decir, considerando a dicho proceso de transformación como un fenómeno heterogéneo –debido a las diferencias de ideas y propuestas nacionales– pero en el cual los distintos actores comparten un conjunto de condicionantes y características comunes en base a los cuales se han generado estrategias conjuntas en diferentes áreas de cuestiones.

En este sentido, cabe centrar la atención en torno a uno de los rasgos predominantes que presentaba la agenda de integración sudamericana hacia fines de los años '90, en donde el balance de dicha década permitía inferir que los procesos existentes no habían logrado alcanzar muchos de sus objetivos y, al mismo tiempo, se percibía una fragmentación y superposición de las distintas experiencias. Esta última cuestión, estaba directamente vinculada al desempeño comercial de los procesos ya que las experiencias de integración persiguieron metas principalmente en esa dirección. Es decir que, en este contexto, se percibía como un obstáculo el hecho de que los gobiernos de América del Sur, a pesar de comulgar en su gran mayoría con los preceptos neoliberales preponderantes en ese momento, no lograran, ni siquiera en el ámbito subregional, hacer confluir las políticas económicas de todos los países en un mismo proceso.

Si se observa entonces el estado de la cuestión teniendo en cuenta el surgimiento de nuevas experiencias hacia principios del siglo XXI, puede afirmarse, siguiendo a Vaillant (2007:57), que el

² Cabe aclarar que si bien el ALBA es un proceso de alcance latinoamericano, el mismo reviste una gran importancia para América del Sur debido a la pretensión de liderazgo que manifiesta Hugo Chávez en dicha región, a la doble pertenencia de Venezuela –sudamericana y caribeña– lo que lo constituye en un nexo fundamental entre las dos subregiones y porque Ecuador y Bolivia, dos protagonistas claves del giro a la izquierda en la región, son Estados miembros de la Alternativa.

nuevo mapa de la integración comercial pasó a estar configurado por la presencia de los acuerdos plurilaterales y subregionales ya existentes, a los cuales se agrega por un lado, lo que el autor denomina nuevos acuerdos plurilaterales, dentro de los que se ubica a la UNASUR que contiene en su seno diferentes estrategias comerciales de integración y busca a su vez, constituirse en un espacio de cooperación a nivel sudamericano en otros ámbitos (político, energético, ambiental social, infraestructura). Por el otro, aparece el ALBA, proceso que si bien ha sido clasificado como un acuerdo plurilateral respetando las bases de su constitución, en los hechos, se parece más a un acuerdo asimilable a los acuerdos subregionales (menos miembros y más cercanos) pero sobre bases muy distintas. En este sentido, el desafío del ALBA se basa en que mientras la mayoría de los acuerdos buscan construir nuevas reglas de juego para espacios económicos ampliados, ésta pretende bajo el liderazgo estatal, promover la integración sobre la base de la cooperación entre las naciones.

Es decir que, en principio, ni el ALBA ni la UNASUR, parecen haber logrado, desde una perspectiva comercial, aglutinar en un mismo proceso las estrategias llevadas a cabo por los diferentes países. De cualquier manera, esta primera afirmación amerita apuntar ciertas consideraciones.

En primer lugar, puede afirmarse que la propuesta venezolana del ALBA deja entrever, en torno a los principios que promulga, características compartidas por los nuevos gobiernos sudamericanos identificados como los más “radicalizados”. Esta iniciativa se presenta como un modelo alternativo, revisor de la lógica pro mercado que guió los procesos de los ‘90, potenciando además un fuerte sesgo regionalista, un marcado contenido antinorteamericano y antiimperialista, un rechazo al capitalismo como el modelo más injusto de producción y distribución de bienes, así como un creciente protagonismo estatal. No puede desconocerse que los tres gobiernos sudamericanos que participan en dicho proceso, Bolivia, Ecuador y Venezuela manifiestan en sus políticas económicas un mayor desapego con respecto a las reglas de juego estructurales que las políticas de los ‘90 dejaron en las economías de la región y que han adoptado medidas contundentes en este sentido³, a diferencia de los nuevos gobiernos más “moderados” que manifiestan un mayor respeto frente a los límites estructurales de la economía de mercado⁴ (MOREIRA, RAUS Y GÓMEZ LEYTON, 2008:16 y 17)

Ahora bien, al mismo tiempo debe asumirse que las medidas adoptadas por Venezuela, Bolivia y Ecuador en el marco de sus políticas económicas y la correlación que existe entre éstas y algunos principios propuestos en el ALBA, no deben comprenderse directamente como un alejamiento total del sistema económico preponderante. Esto está vinculado con el hecho de que, independientemente de la retórica anti neoliberal, al menos en términos comerciales, dichos gobiernos mantienen compromisos previos y se encuentran insertos en un contexto donde ciertos preceptos de los ‘90

³ En el caso de la política económica venezolana pueden mencionarse a modo de ejemplo medidas como el control y la distribución de recursos fiscales, la consolidación del manejo de empresas públicas como Petróleos de Venezuela S.A., o las reformas rurales. En Bolivia, el mejor ejemplo son las nacionalizaciones de hidrocarburos y en el caso de Ecuador se han adoptado medidas en este sentido, aunque menos radicalizadas, basadas en la no renovación de algunos contratos que vencían, como ser el caso de la empresa norteamericana Occidental Petroleum.

⁴ Por ejemplo, el gobierno chileno, incluso en la etapa socialista del gobierno de la Concertación no alteró el funcionamiento fiscal o ciertas reglas de mercado con el objetivo de dar respuesta al grave problema de inequidad en la distribución de los ingresos que tiene el país. Por su parte, en el caso brasilero, si bien se registraron por ejemplo aumentos en los gastos públicos a través de la incorporación de ciertas asignaciones sociales, no se produjeron reformas importantes en materia de privatizaciones o en cuanto a la reforma agraria.

siguen vigentes. Y, en este sentido, pueden mencionarse ejemplos como las importantes relaciones comerciales que aún mantiene Venezuela con Estados Unidos (a pesar de que lentamente tiende a diversificar sus compradores de petróleo) o el hecho de que Bolivia y Ecuador sigan siendo miembros plenos de la CAN (factor que da cuenta una vez más de la persistencia de la múltiple pertenencia a distintos procesos de integración por parte de los países de la región).

Sin embargo, y a pesar de las cuestiones ya mencionadas por las cuales resulta difícil poder imaginar al ALBA como un proceso que incluya a todos los nuevos gobiernos sudamericanos, su aparición en la escena regional ha tenido una gravitación política positiva debido a que su énfasis social y las políticas de Chávez, no dejan de introducir en la agenda de la integración regional el debate en torno a la cuestión social y la estructuración de una arquitectura internacional más justa y menos perversa. En este sentido, es que puede destacarse uno de los únicos proyectos sociales del ALBA, "Telesur", que se ha concretado de los tantos propuestos dentro de la Alternativa. Dicha iniciativa es de gran relevancia sobre todo si se tiene en cuenta el gran poder que en la actualidad tienen los medios masivos de comunicación en cuanto a la instalación de temas y problemáticas en la opinión pública y en ocasiones, como consecuencia de esto, en las agendas gubernamentales. No es un dato menor que la región cuente con medios de información que le permitan tener acceso a análisis y visiones de la realidad regional diferentes de las que emiten las grandes cadenas norteamericanas y grupos multimédios nacionales en cada caso, los cuales en muchos países son propiedad de sectores muy críticos de los nuevos gobiernos.

Por su parte, también se hace preciso dar cuenta del modo en que el surgimiento de la UNASUR contribuyó a acrecentar el estado de fragmentación y superposición que presentaba la agenda de integración regional hacia fines de los '90, así como también en qué medida permitió ampliar algunos márgenes de maniobra a nivel regional. Nuevamente aquí es necesario pensar qué propone dicho proceso en materia de integración comercial. Una de las más frecuentes críticas académicas sostenidas en este sentido es que la UNASUR no ofrece un replanteo profundo en relación a las estrategias de inserción comercial que venían siendo desarrolladas ya que, en principio, sólo establece que, en el marco de la ALADI, se tenderá a una convergencia de la CAN y el MERCOSUR, así como también se aceptarán otras estrategias, situación que habilitó la participación en el proceso de países como Chile, Perú o Colombia, los cuales han emprendido en los últimos años acciones unilaterales negociando tratados bilaterales de libre comercio (en los casos de Colombia y Perú esta estrategia se ha reforzado a pesar de que ambos países son miembros plenos de CAN).

Es decir que, el elemento de superposición que puede inferirse es el hecho de que la experiencia de la UNASUR implica incorporar al ya variado conjunto de estrategias comerciales presentes en la región una más, la de la "geometría variable" si tenemos en cuenta que los procesos ya existentes tenían una lógica en la cual todos los países del bloque debían avanzar en la misma dirección y a iguales ritmos. En el caso del MERCOSUR, por mencionar un ejemplo, esto generó fuertes tensiones que derivaron en la necesidad de desarrollar estrategias que tuvieran en cuenta las asimetrías estructurales de los países miembros atendiendo a las demandas de los socios menores las cuales llevaron a éstos, Uruguay y Paraguay, a pensar en otras estrategias comerciales como la posibilidad de firmar tratados de libre comercio con Estados Unidos. Consecuentemente, y frente a este panorama, se presenta otro desafío para la integración comercial ya que, como sostiene Peña

(2009:58) se necesitará dotar a los procesos subregionales de instrumentos flexibles y metodologías que admitan múltiples velocidades de modo que puedan constituirse en núcleos duros de una construcción más amplia a nivel sudamericano si lo que se pretende es alcanzar una zona de libre comercio a nivel regional con base en la convergencia de los procesos ya existentes.

La no profundización de las estrategias comerciales existentes habilitó, como sostienen Bouzas, Motta y Ríos (2008:339-341), a una “politización” –no siempre convergente– del desarrollo de gestación de la UNASUR. Esto permitió que países con intereses tan disímiles hayan confluído en un mismo proceso. Por ejemplo, Venezuela ha colocado los componentes tradicionales de la integración comercial en un segundo plano, priorizando propuestas de integración energética con el fin de privilegiar intereses políticos, sociales e ideológicos. Otro ejemplo lo constituyen Colombia, Perú y Chile que por la flexibilidad misma que en asuntos comerciales presenta la UNASUR, le ha permitido mantener sus estrategias comerciales viendo al espacio sudamericano más como un ámbito de cooperación política antes que económica.

Evidentemente, desde la perspectiva comercial, la amplitud de los objetivos que presenta la UNASUR no favoreció la profundización del procesos en ese sentido, sin embargo no puede dejar de reconocerse que dicha condición permitió la confluencia de todos los países en un espacio común que en términos de concertación política derivó en exitosas acciones que permitieron dar cuenta de la capacidad de la región de resolver determinadas situaciones sin la necesidad de la mediación de instituciones o gobiernos extra-regionales. En este sentido, el ejemplo chileno es representativo ya que si pensamos en su estrategia de inserción comercial, esta difiere considerablemente de la que han venido desarrollando los demás gobiernos del Cono Sur, no obstante esto, el gobierno de Bachelet, ha tenido un rol político destacado en la UNASUR, aceptando la primera presidencia pro-tempore y cumpliendo un rol destacado en el accionar de la misma en la crisis política boliviana de septiembre de 2008.

Consecuentemente, deben resaltarse los logros que UNASUR ha alcanzado en materia de concertación política ya que su accionar ha contribuido a acercar las posturas de los doce países sudamericanos frente a situaciones de crisis desatadas en la región. Un primer ejemplo de esto es el caso de la ya mencionada crisis política boliviana que tuvo lugar en septiembre de 2008. En esa oportunidad, los miembros de la UNASUR, se reunieron en Chile y emitieron la “Declaración de la Moneda” en la cual otorgaron su total apoyo al gobierno Constitucional de Bolivia y condenaron rotundamente los actos de violencia. Por su parte, la UNASUR buscó constituirse en un espacio de diálogo ante el conflicto que tuvo lugar entre Colombia, Venezuela y Ecuador en marzo de 2008, en donde se intentó acercar a las partes en una reunión del Consejo de Defensa Sudamericano que tuvo lugar en Quito.

La importancia de estas iniciativas, a las que podrían sumársele otras en el ámbito regional como ser la exitosa actuación del Grupo de Río ante la crisis que tuvo lugar en los andes en marzo de 2008, radica principalmente en el hecho de que la región ha logrado, a través de la reactivación o creación de nuevos espacios de concertación, proponer respuestas exclusivamente regionales ante las situaciones de crisis. Todo esto adquiere aún mayor relevancia si se tiene en consideración que a lo largo de la década del noventa era principalmente a través de la OEA, es decir una instancia interamericana, que se producía el diálogo de todos los países de la región. Con ello no quiere

sugerirse que a través de dicha organización no se haya logrado arribar a consensos ni se hayan conseguido avances significativos en términos políticos⁵. Sin embargo, el dato distintivo es que los nuevos gobiernos hayan logrado establecer mecanismos de cooperación y concertación capaces de desempeñarse favorablemente, inclusive en circunstancias donde su accionar no coincidió completamente con las posturas sostenidas por el gobierno norteamericano⁶, todo esto en un contexto caracterizado por la modificación de ciertas tendencias preponderantes en los años '90 – como ser el alineamiento que la gran mayoría de los gobiernos mantuvo con la política exterior de Estados Unidos– .

Sin dejar de reconocer entonces la importancia de la UNASUR como espacio de concertación política en el marco de las transformaciones acontecidas en América del Sur, deben tomarse en consideración algunos llamados de atención que distintos académicos plantean en torno al modo en que la región busca integrarse, especialmente si se toma en cuenta el balance realizado de las experiencias de la década precedente.

Un elemento a señalar, como sostiene Malamud (2009:99), es la confusión que se presenta entre la función de un foro de concertación con una instancia de integración. En el caso del Grupo Río, el cual ha tenido una importante trayectoria a nivel latinoamericano, no se presentan dudas de que se trata de un foro de diálogo político. Ahora bien, el caso de la UNASUR es más complejo ya que por un lado se presenta como un proceso de integración más integral que pretende trascender el ámbito comercial y profundizar la integración en otras dimensiones. Pero, al mismo tiempo, al menos desde la perspectiva política, ha funcionado más como un espacio de diálogo que como una herramienta para profundizar la integración regional en otras áreas de cuestiones.

Esta indefinición también repercute en el hecho de que las funciones políticas de la UNASUR coincidirían a su vez con determinadas atribuciones que le fueron otorgadas por los países miembros a los procesos subregionales, con el fin de garantizar la gobernabilidad democrática. Si bien, tanto la CAN como el MERCOSUR son procesos que se destacaron por su finalidad comercial, a lo largo de los años han experimentado una ampliación de sus objetivos políticos como ser el compromiso con el mantenimiento de la democracia a través de las “cláusulas democráticas” así como también con la protección de los derechos humanos que han incrementado el peso político de los mismos. Consecuentemente, el surgimiento y la incorporación de las instancias subregionales al proceso más

⁵ Como ser la creación de diferentes herramientas para garantizar la defensa de la Democracia en el hemisferio, las cuales han sido utilizadas antes diversas crisis político-institucionales ocurridas en América Latina. Entre estas se encuentran la Resolución 1080 del año 1991, el Protocolo de Washington, que entró en vigencia en 1997 y la Carta Democrática Interamericana de 2001.

⁶ En este sentido la crisis boliviana y el conflicto en Colombia y Ecuador pueden ser nuevamente tomados a modo de ejemplo. En el primer caso, mientras Estados Unidos condenaba la acción boliviana que derivó en la expulsión del embajador norteamericano acreditado ante ese país, los gobiernos sudamericanos manifestaban su total apoyo a Evo Morales a través de la UNASUR, así como también hubo apoyo al gobierno constitucional y condena a los actos de violencia por parte del Secretario General de la OEA así como también de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Por su parte, ante el conflicto desatado en los Andes luego de la violación de la soberanía ecuatoriana por parte de las Fuerzas Armadas colombianas, y con el total apoyo norteamericano al accionar de Uribe en la lucha contra las FARC, la UNASUR condenó duramente el accionar del gobierno de Colombia, reafirmando al respeto a la soberanía como un principio inalienable. Finalmente puede citarse otro ejemplo que también contribuye a entender los cambios producidos en la América del Sur, así como muchos otros gobiernos latinoamericanos. En este sentido la decisión adoptada en el marco de la OEA de levantar la suspensión de Cuba como miembro de dicha organización, da cuenta de la tendencia creciente a revisar ciertas situaciones, mantenidas por décadas, que pueden ser cuestionadas a la luz de la nueva realidad política que atraviesa la región.

abarcador de la UNASUR, deja planteada la inquietud en torno a cómo se establecerá la complementación en dicha área de todos los mecanismos, sobre todo si se tiene en cuenta que los gobiernos de la región no se muestran interesados en generar en el marco de la UNASUR instituciones que gocen de cierta supranacionalidad, lo que implicaría entenderla como una alternativa superadora de las experiencias ya existentes.

En este sentido, la cuestión de la institucionalidad merece algunos comentarios particulares. Por ejemplo, si se toman en consideración las instituciones legislativas de los procesos subregionales, el Parlamento Andino y el Parlamento del Mercosur, surge ineludiblemente la pregunta acerca de cómo sus decisiones se articularán con el futuro Parlamento de la UNASUR, constituido en Cochabamba en 2008 pero aún sin funcionamiento, sobre todo si se tiene en cuenta el hecho de que la incidencia de dichas instituciones se encuentra directamente subordinada a la voluntad política de los gobiernos debido a su carácter intergubernamental. Es decir, que se debería afrontar una doble dificultad; por un lado, la coordinación de numerosos “órganos espejos” como los dio en llamar Vaillant (2007:56) y por el otro, alcanzar el compromiso necesario de los estados miembros para la internalización de las decisiones.

Por lo tanto, teniendo en cuenta las observaciones realizadas en los párrafos anteriores, puede afirmarse que en materia de integración política, la alternativa seguida hasta el momento por los gobiernos de la región pareciera estar dejando de lado otras opciones, que en otras épocas resonaron fuertemente en la región, como ser la profundización de la integración económica como puntapié para avanzar hacia una mayor coordinación política y la creación de instituciones de carácter supranacional (es decir, un modelo similar al de la Unión Europea) Es decir que, al menos hasta el momento, los países sudamericanos han respondido, en base a la crítica realizada en torno al carácter preponderantemente comercial que presentaban los procesos en los años '90, a través de mecanismos de concertación que no implican generar compromisos jurídicos o estructuras institucionales supranacionales.

En otro orden de cosas, se hace preciso tener en cuenta que, al mismo tiempo que los cambios acontecidos en la región dieron lugar a mayores márgenes de autonomía en cuanto a cómo definir las estrategias de inserción internacional, la aparición del ALBA y la UNASUR a su vez ha permitido observar con mayor claridad cómo las relaciones de poder entre los actores estatales sudamericanos y las pretensiones de liderazgo por parte de algunos de ellos, también ejercen influencia sobre la posibilidad de integrar a la región.

En este sentido, es evidente que se ponen en conflicto visiones hegemónicas e intereses nacionales divergentes entre las aspiraciones de liderazgo internacional y regional de Venezuela y Brasil. El potencial liderazgo regional de Brasil y su rol como actor global, necesariamente implican mantener una buena relación con los Estados Unidos y es en este punto en que sus intereses se contraponen con la percepción de Chávez en torno a que Estados Unidos y la actual estructura del sistema internacional son amenazas a sus intereses estratégicos (SERBÍN, 2007:196).

Esta tensión entre los intereses estratégicos de ambos países repercute inevitablemente en el modo en que evolucionan los procesos de integración. Un ejemplo que puede mencionarse son las prolongadas negociaciones que, al interior del Senado brasileño, produjo la aceptación del ingreso de

Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR (la cual se concretó en diciembre de 2005). Para Brasil, la presencia venezolana en dicho proceso ofrece grandes atractivos comerciales pero, al mismo tiempo, introduce un factor de discordia al grupo en la medida en que el presidente Chávez pretende convertirlo en una plataforma para promover su política internacional (BOTERO MONTOYA, 2007). Al mismo tiempo, la salida de Venezuela de la CAN por considerar inaceptable la firma de un TLC con Estados Unidos por parte de dos de sus miembros, primero Perú y luego Colombia, debilitó a dicho proceso de integración.

Asimismo, estas concepciones distintas se extienden más allá del ámbito puramente comercial y repercuten directamente en otras áreas de cuestiones, como la energética y de infraestructura, en los cuales pareció existir un primer consenso en torno a IIRSA. Ya desde la Cumbre de Margarita celebrada en 2007 se dejaron entrever las diferencias entre Venezuela y Brasil. El primero pretende que dicha estrategia esté vinculada a los combustibles fósiles (gas y petróleo) y en este sentido, critica duramente el desarrollo de los biocombustibles (etanol) por su impacto en el abastecimiento de alimentos. Esta concepción, choca directamente con el desarrollo de la industria del etanol a partir de la caña de azúcar en Brasil proceso que lleva más de treinta años de investigaciones e inversiones (DANIELS, 2007:1-4). Esto genera, no solo tensión entre las proyecciones de ambos países, sino que además afecta a otras iniciativas como por ejemplo la creación del Banco del Sur y la cuestión del financiamiento de dichas obras, tema que a su vez es controvertido de por sí, si se plantea la cuestión de la distribución de los fondos. En este sentido, existen cuestionamientos en torno a como se lograrán desarrollar los proyectos de manera tal que no respondan únicamente a los intereses particulares de los países que más aporten, sostenidos por los socios más pequeños.

En este contexto, es de suma relevancia la relación de la región con Estados Unidos. Si bien los dos procesos se sustentan en una lectura multilateral del sistema internacional, la retórica antiestadounidense de los países miembros del ALBA no es utilizada por los miembros de UNASUR. Estos últimos, estiman necesario mantener una relación equilibrada con Estados Unidos como la mejor opción para una mejor inserción internacional de la región a la vez que se buscan estrategias de mayor autonomía. Si pensamos en el caso de Brasil, país que impulsó la creación de la Unión, debe reconocerse que éste no ha criticado abiertamente la retórica de los “gobiernos bolivarianos” sino que más bien ha buscado jugar su rol de potencia regional, haciendo, en ciertas situaciones, declaraciones cercanas a las posturas de estos últimos, pero moderando los términos de discurso (como ejemplo claro de esto pueden considerarse la crítica realizada a las grandes economías desarrolladas y los organismos financieros internacionales en el marco de la crisis financiera mundial).

Finalmente, los argumentos expuestos en los párrafos precedentes dan cuenta de cómo la transformación político-ideológica que tuvo lugar en la región abrió la posibilidad de que los nuevos gobiernos se replantearan las experiencias que habían sido desarrolladas bajo el consenso neoliberal, y propusieran nuevas experiencias, las cuales buscaron ser ajustadas a las problemáticas y desafíos sudamericanos. Ahora bien, el balance de la primera década del siglo XXI permite afirmar que, sin desconocer que, quizá con más énfasis que nunca en las últimas décadas, los gobiernos de América del Sur han tomado un protagonismo desconocido en la causa integracionista y han hecho suya, aunque desde diferentes posiciones, el gran ideal bolivariano de unir toda América Latina, la

viabilidad de objetivo se encuentra condicionada por la persistencia de situaciones de superposición de iniciativas, la fragmentación de la agenda y las diferencias geopolíticas de los actores más relevantes de la región.

A modo de cierre

Las transformaciones político-ideológicas que tuvieron lugar en América del Sur, el “giro a la izquierda” de la región, abrieron el camino para una reflexión crítica acerca del modo en que se habían afrontado los desafíos comunes en la década de los '90. Dicha reflexión, promovió una creciente voluntad política y disposición al diálogo por parte de los gobiernos sudamericanos. En este sentido, una de las dimensiones que mayores niveles de interrelación había alcanzado a lo largo de esa década, la integración, fue objeto de cuestionamientos y redefiniciones a la luz del escenario de mayor progresismo político que experimentaba la región. En este sentido, el balance resulta positivo si se tiene en cuenta que se han producido transformaciones significativas a pesar de registrarse aún falencias y limitaciones que obstaculizan una mayor cooperación.

Desde la perspectiva de la integración, no puede dejar de reconocerse que se han producido avances importantes en este ámbito. Los nuevos procesos que se pusieron en marcha, tanto la UNASUR como el ALBA, dan muestra de la creciente toma de conciencia por la gran mayoría de los países de la región de la necesidad de repensar el modo en que América del Sur quiere insertarse en el mundo. Y este es el dato más alentador: la región da muestras de querer hacer frente a sus limitaciones, principalmente a la urgente necesidad de compatibilizar crecimiento y desarrollo, a través de una estrategia coordinada. En este sentido, los rasgos progresistas presentes en muchos de los gobiernos sudamericanos contribuyeron a compatibilizar estas demandas que no fueron atendidas a lo largo de los años '90 bajo el paradigma del regionalismo abierto. Asimismo, se ha reconocido la necesidad de recuperar o al menos administrar, por parte del Estado, recursos, como los energéticos, indispensables para el crecimiento de cada país pero también para desarrollar nuevos espacios de cooperación que contribuyan a reforzar los lazos intrarregionales.

Al mismo tiempo, debe reconocerse que las nuevas propuestas de integración no han logrado, hasta el momento, superar el estado de fragmentación y superposición que presentaban los procesos de integración en los años anteriores. Es decir que, a pesar de los esfuerzos conjuntos, aún no está claro el rumbo que seguirán los mismos, sobre todo si se tiene en cuenta que muchos de los avances conseguidos fueron propiciados por el impulso renovador que significó el cambio de época y que alentó el diálogo político en la región. Es decir que, el éxito de las nuevas propuestas, está ligado a las redefiniciones que en el mediano y largo plazo efectúen los gobiernos de la región en relación a las recientes iniciativas que, siendo muy innovadoras, no lograrán profundizarse si repiten los errores del pasado.

Bibliografía

BOTERO MONTOYA, Rodrigo, "La agenda latinoamericana de Brasil", El Colombiano, Colombia, marzo de 2007, En <http://www.aafdelphos.com/.../La%20Agenda%20Latinoamericana%20del%20Brasil.doc>

BOUZAS, Roberto, MOTTA VEIGA, Pedro y RIOS, Sandra, "Crisis y Perspectivas de la integración en América del Sur", En LAGOS, Ricardo (comp.), *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, p. 319-348, Ed. Edhasa, Buenos Aires, 2008

CEPAL, "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, 1994

DANIELS, Alfonso, "Etanol brasileño, la solución que nadie quiere ver", Asociación de Revistas Culturales de España, Política Exterior Nro. 118, julio/agosto de 2007, En <http://www.revistas culturales.com/articulos/25/politica-exterior/759/1/etanol-brasileno-la-solucion-que-nadie-quiere-ver.html>

GUDYNAS, Eduardo, "El nuevo debate sobre la integración", Tercer Mundo Económico, Volumen I, Nro. 85, octubre de 2004, p. 11-13

MALAMUD, Carlos, "La crisis de La integración se juega en casa", Revista Nueva Sociedad, Nro. 219, enero/febrero de 2009, p. 98-112 En http://www.nuso.org/upload/articulos/3585_1.pdf

MOREIRA, Carlos, RAUS, Diego y GÓMEZ LEYTON, Juan Carlos, "La nueva política en América Latina. Rupturas y Continuidades", en MOREIRA, Carlos, RAUS, Diego y GÓMEZ LEYTON, Juan Carlos (coordinadores), *La nueva política en América Latina. Ruptura y Continuidades*, Ediciones Trilce, Montevideo, Uruguay págs. 7 a 22, 2008

PEÑA, Félix, "La integración del espacio sudamericano. ¿La Unasur y El Mercosur pueden complementarse?", Revista Nueva Sociedad, Nro. 219, enero/febrero de 2009, p. 47-58, En http://www.nuso.org/upload/articulos/3582_1.pdf

SANAHUJA, José Antonio, "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas", Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Año 2005, p. 75-105, En <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/0/pdf/pensamientoiberoamericano-22.pdf>

SERBÍN, Andrés, "Entre Unasur y el ALBA: ¿otra integración ciudadana es posible?", junio de 2007, p. 183-207 En <http://www.ceipaz.org/images/contenido/11-serbin.pdf>

VAILLANT, Marcel, "Convergencias y divergencias en la integración sudamericana", Serie Comercio Internacional Nro. 83, CEPAL, Santiago de Chile, agosto de 2007