



Instituto de  
Relaciones  
Internacionales



Universidad  
Nacional  
de La Plata

# Miradas y perspectivas. El presente del regionalismo latinoamericano y europeo

*Victoria Zapata*

*(Compiladora)*

**Serie: Documentos de Trabajo**

Documentos de Trabajo Nº 7 – Mayo 2014 ISSN 2344-956X

Publicación de Actualización Continua, del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

Calle 48, Nº 582, piso 5º. La Plata, Provincia de Buenos Aires.

iri@iri.edu.ar [www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar)



Licencia creative commons

Esta publicación se realiza bajo una licencia Creative Commons  
CC BY-NC-ND 3.0

# Indice

Why are Sectors important? The Relevance of UNASUR Councils in South American Regional Integration Anne M. Hoffmann .....	7
LAPOLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA: ¿Qué es lo que los países del Mercosur necesitan saber? Patricia Nasser de Carvalho.....	25
El papel de las Cumbres Suramericanas del siglo XXI como antecedente de la UNASUR Fabio Sánchez .....	37
El Mercosur entendido como el paso previo necesario a la plena regionalización de Suramérica Jaime Pinto Kaliski .....	49
Rompecabezas. El regionalismo actual desde una perspectiva conosureana Victoria Zapata .....	58

En la presente edición de Cuadernos de Trabajo del Instituto de Relaciones Internacionales se convocó a los participantes de la **Segunda Escuela Doctoral de Regionalismo Latinoamericano, Europeo y Comparado**, que fuera organizada por el Centro Andino de Estudios Internacionales (CAEI) de la Universidad Andina Simón Bolívar, conjuntamente con el Centro de Estudios sobre la Integración Regional Comparada de la Universidad de las Naciones Unidas, UNU-CRIS. A la organización de esta actividad se sumaron otras instituciones en calidad de colaboradoras como GIGA Hamburgo, Universidad de Barcelona, Universidad de Puerto Rico, Universidad de los Andes, Latin, BID, Fundación Getulio Vargas (Río de Janeiro), FES y FLACSO. Dicha propuesta tuvo lugar en el mes de julio de 2013 en la ciudad de Quito, Ecuador, ocasión en la que asistieron 23 alumnos provenientes de cuatro continentes: América, Europa, Asia y África, de los cuales diez eran becarios de la UASB.

Como parte de la formación de los participantes, provenientes de las diferentes disciplinas de las Ciencias Sociales, se destacó la presencia de expositores nacionales e internacionales de Reino Unido, Bélgica, España, Suiza, Alemania, Estados Unidos, Argentina, Venezuela, Brasil y Puerto Rico. La tarea era concreta: poder presentar sus investigaciones y trabajos sobre la temática del Regionalismo Latinoamericano, Europeo y Comparado y, a continuación, abrir un espacio de discusión de los proyectos de investigación de los estudiantes.

En las diversas conferencias se enfatizó como un punto positivo, el poder llevar adelante estudios comparados de los diferentes acuerdos regionales, no sólo para poder contrarrestar experiencias sino para lograr un avance claro en las definiciones de lo que significa el regionalismo, su desarrollo y alcances.

“Muchos estudios de regionalismo se han hecho en América Latina mirando el paradigma de la integración regional europea y me parece muy bueno incorporar otras regiones para mirar al regionalismo desde nuestra propio entorno”, manifestó Cintia Quiliconi, Investigadora Principal del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO/Argentina.

Para Maribel Aponte García, catedrática de la Universidad de Puerto Rico, el encuentro fue fructífero debido a la posibilidad de intercambiar ideas y profundizar en las investigaciones. “Entiendo que analizar el regionalismo comparado arroja luz a los distintos procesos, similitudes y diferencias. Por ejemplo, la exposición sobre la supranacionalidad en Asia, que no ha sido necesaria en el proceso de integración de esa zona, arroja mucha luz sobre el debate en América Latina acerca de la necesidad de la supranacionalidad”, recalcó Aponte.

Para Victoria Zapata, alumna de la Universidad Nacional de La Plata y miembro de Instituto de Relaciones Internacionales, la propuesta de este segundo programa fue interesante por la pluralidad temática y por su perfil latinoamericanista.

“Pienso que esta escuela doctoral va a contribuir con mi investigación en dos aspectos. Primero, su característica interdisciplinaria puede aportar tanto conceptos como discusiones y la participación de diferentes especialistas abre la óptica de la investigación. Por otro lado, la posibilidad de conocimiento, de ejemplos y bibliografía que favorezcan al ámbito de mis estudios”, señaló.

Para Michel Levi, coordinador del Centro Andino de Estudios Internacionales de la UASB, y organizador del programa doctoral: “Los Estados buscan conformar bloques regionales para generar nuevos mecanismos y sistemas de gobernanza que les permita acceder a mejores condiciones de vida a los ciudadanos y una mejor interacción de los Estados. Desde esa perspectiva, la integración regional es una forma de gobernanza regional”.

De este modo, y como consecuencia del alcance de la Escuela Doctoral, se propuso convocar a los alumnos/profesores participantes para que dieran cuenta de sus líneas de investigación y sus avances en este número de Cuadernos de Trabajo del Instituto de Relaciones Internacionales. Se busca con ello, dar un espacio de discusión e intercambio entre las diversas propuestas sobre regionalismo latinoamericano, europeo y comparado, siendo del mismo modo, parte de una red de investigaciones que fortalezcan y profundicen los procesos de regionalización que se llevan a cabo tanto en Latinoamérica como en Europa atendiendo a sus especificidades, logros y desafíos.

En esta oportunidad se cuenta con la participación de Anne M. Hoffmann Investigadora Asociada y estudiante de Doctorado del Instituto Alemán de Estudios Globales y de Área en Hamburgo, Alemania y profesora de Políticas de Salud de la Universidad de Ciencias Aplicadas de Hamburgo. Hoffmann obtuvo su Maestría en Estudios de la Transición de la Universidad Justus Liebig, Alemania. En su artículo *¿Por qué son importantes los sectores? La relevancia de los Consejos de UNASUR en la Integración Regional Sudamericana* aborda la importancia de la formulación de las políticas sectoriales de los procesos de integración regional, en contrapartida a las líneas que consideran a la integración regional sudamericana como consecuencia de un perfil netamente interpresidencialista. En efecto, el nivel interministerial suele ser poco atendido por los estudios en esta área. Para la autora, tomar como unidad de análisis a la UNASUR, permite tener un universo acotado y al mismo tiempo rico en variables de análisis para las políticas sectoriales que se vienen llevando a cabo.

En *La política agrícola común de la Unión Europea: ¿qué es lo que los países del Mercosur necesitan saber* Patricia Nasser de Carvalho indaga sobre los resultados que ha dado, en sus poco más de cincuenta años, la PAC de la Unión Europea y en un análisis comparado propone los aspectos que desde el Mercosur podrían resultar útiles en base a su desarrollo, herramientas presupuestarias, intereses y política doméstica, lobbies exportadores, entre otros. De este modo, entiende que la PAC constituye una política proteccionista con efectos sobre los consumidores europeos, el flujo e intercambio agrícola internacional, sobre todo con los países del Mercosur, ya que éstos hace años reclaman un mayor acceso a los mercados agrícolas de la Unión Europea. Patricia Nasser de Carvalho es estudiante del Doctorado de Economía Política Internacional en la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ), Brasil y profesora de Relaciones Internacionales en el Centro Universitario La Salle, Rio de Janeiro.

Otro de los autores, Fabio Sánchez, es Profesor Asociado de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, Colombia. Candidato a Doctor, Máster y Diploma en Estudios Avanzados (DEA) en Relaciones Internacionales e Integración Europea, con Suficiencia Investigadora de la Universidad Autónoma de Barcelona. Magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. National Security Institute (NSI-2010), Universi-

dad de Delaware. Investigador visitante FLACSO-Argentina (2013). Actualmente estudia a la UNASUR y el multilateralismo suramericano. Presenta su trabajo *"El papel de las Cumbres Suramericanas del siglo XXI como antecedente de la UNASUR"*; tomando como punto de partida las llevadas a cabo en Brasilia 2000, Guayaquil 2002 y Cusco 2004, encuentra como punto de conexión del actual esquema de la UNASUR, el interés de los diversos países participantes de crear un nuevo espacio multilateral, sudamericano, donde las temáticas de seguridad, desarrollo, infraestructura, defensa de la democracia, paz y la erradicación de la pobreza, son el eje sobre el cual se basamenta este multilateralismo moderno donde se destacan la capacidad de diálogo y la solución de crisis internas e interestatales, sin la ayuda de viejos esquemas interamericanos.

Como parte de esta misma línea de trabajo, se encuentra el artículo de Jaime Pinto Kaliski *El Mercosur entendido como el paso previo necesario a la plena regionalización de Suramérica*. Pinto Kaliski es Cientista Político por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencia Política con mención en Relaciones Internacionales, de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Política Internacional, en el Instituto de Estudios Políticos de Burdeos, Francia. Para el autor, tradicionalmente se han analizado los procesos de cooperación regional en Latinoamérica como parte de un mismo "tipo" de integración proveniente del esquema europeo. Si bien entiende los aportes que ello puede traer a la investigación, considera que los regímenes locales, presidencialistas, le otorgan una individualidad a la experiencia sudamericana, permitiéndole además ser distinguible de otras similares. No sólo el rol de Brasil es vital en este análisis, sino la interpretación del Mercosur como una instancia previa indispensable para el actual proceso de regionalización en América del Sur.

En *Rompecabezas*, Victoria Zapata se interesa en la diversidad y heterogeneidad dentro de la experiencia de regionalización en el Conosur. Distinguible del regionalismo abierto, o nuevo regionalismo -denominado así al proceso llevado a cabo en la región durante la etapa neoliberal-, la autora enmarca las cualidades del regionalismo actual, por momentos visto como fragmentado, desarticulado, desorientado y por otros, como simplemente enraizado en esquemas diversos pero con un fuerte componente común: su decisión política. Hace referencia además, a los nuevos aspectos que este regionalismo ofrece, centrado en los factores sociales, culturales, renovando compromisos con los pueblos originarios y sus recursos. Victoria Zapata es Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de La Plata, y adjunta de Política Exterior Argentina en esa misma casa de estudios, Maestranda en Relaciones Internacionales, en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata y miembro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CeRPI).

Agradecemos a todos los autores por su aporte y colaboración en la presente edición que esperamos sea el punto de partida para nuevas discusiones en torno al regionalismo actual.

# Why are Sectors important? The Relevance of UNASUR Councils in South American Regional Inte- gration

Anne M. Hoffmann

## ABSTRACT

The objective of the presented contribution is to stress the relevance of sectoral policy-making for processes of regional integration. Although those do not reflect the dynamics regionalism may have on the presidential level, dynamics in institutional creation and development had to be recognized. Contradictory to that, policy-making to some extent does contradict the assumption that integration in the South American context needs the president's direct communication to be successful – this phenomenon had been named “interpresidentialism” in the academic discussion. Especially Latin American integration had been judged under a strong presidential label. The effect integration processes might have on the ministerial level has not been taken into account. The UNASUR will be used as a case of regional integration to analyze the role of those sectoral policies. As an organization including all South American nations, the UNASUR allows to examine processes of integration in a “closed”.

## INTRODUCTION

When we look at South American Integration, we find a variety of organizations and different mechanisms – either more or less well established. Aside from the traditional MERCOSUR (Mercado Comun del Sur), CAN (Comunidad Andina de Naciones) and ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), in the last decade were created the ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), Alianza del Pacifico and UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas).

The quantity of different agreements indicates that states are willing to integrate and shows at the same time its inconsequent implementation. Apparently, South American states recognized the necessity of cooperation in order to solve common problems. However, they do

not want to give up sovereignty to pursue shared interests. As a result, no regional organization was able to create supranational structures until now. Accordingly, the phenomenon of South American intensified transnational cooperation seems to be challenged by the strong presidential and state-driven leadership. Still being bound to traditional integration theory, research did not address the question of how intense processes of transnational cooperation are beyond presidential politics.

Yet we find theoretical as well as empirical reasons to change our focus of attention away from what presidents are doing – to where actually important attempts for policy-coordination were made: the sectors. South American presidents do have a major role in policy-determination, especially when it comes to integration and transnational cooperation. We should wonder about how it is possible that policy-making effectively works without presidential interference. Presidential governance is a systemic consequence of presidential systems. Especially in South American Nations the presidents have a strong impact on national policies. At a first glance presidential communication undoubtedly fosters progress in regional integration. However, empirically we can observe that presidentially led policy-making does not necessarily explain transnational sectorial cooperation in South American Regionalism.

In the following sections I will discuss the prevailing theoretical arguments pointing to a president's prominent position in the policy process. Even if policy-fields or rather sectors were taken into account, their features and characteristics have been derived from the macro-structure of the respective regional organizations. In the South American context the theoretical assumptions subsumed under the term *interpresidentialism* or *presidential diplomacy* prominently indicated a high dependence on presidential action for successful integration. In accordance with integration theory, a vision of central governance by the heads of state is suggested simply by counting for moments in which presidents acted ostensibly. The discussion whether the UNASUR is able to install supranational institutions is still prevalent.

Traditional integration theory– basically subsumed under the ambivalence of Neofunctionalism or either Intergovernmentalism – asked whether supranationality is a necessary feature in regional integration. Nonetheless, theory is limited when it comes to explain non-European regionalism. There has been a spreading of theoretical approaches, trying to detach from the “European centrality”. The New Regionalism Approach, working as umbrella term for modern approaches in IR-theory, considers the state and its position in relation to the world system as relevant unit of analysis.

At the same time, the development of approaches taking into account the interrelation of state and region, more than its relevance in international politics, emphasized the necessity of considering micro-structures of regional organizations. Although regarding different aspects and characteristics of regional integration – and mainly being bound to distinct areas – those approaches have one thing in common. They examine “informal” actors and structures on the administrative level. Furthermore, they ask which relevance substantial policies might have for both, regional integration and the states. By discussing those approaches I stress

the importance of changing the focus in research and postulate the demand for an alternative explanation of integration. I will show that there is theoretical as well as empirical need to take sectors into account. As mentioned before, we also find empirically effective policy harmonization and cooperation on sectoral level – working without presidential advice. Quite the contrary, sectors seem to operate autonomously, once being established. Hence, the establishment of the councils significantly determines policy-making in sectors. That means that the production of political output is connected to institutional creation. I assume that this process has an impact on regional integration.

## **THEORY AND ITS LIMITS – EMPIRICAL EVIDENCE FROM SECTORAL POLICY-MAKING?**

Research on regionalism momentarily is in a period of “revision and experimentation” (Warleigh-Lack, 2008: 43). There has been a rise of various theoretical approaches – what Diez and Werner (2004 cit. Warleigh-Lack, 2008: 43) describe as “mosaic”. This variety takes account to the complexity of regional integration becoming evident with the rise of new regional schemes. Hence, different approaches explain different phenomena. There is no common explanatory objective anymore (Hettne and Söderbaum, 2008: 61-64; Rosamond, 2008: 80). While traditional integration theory concentrated on the studied phenomenon, the ontological phenomenon of the ongoing development is that: “we are not quite sure about the object of study” (Hette and Söderbaum, 2008: 75). We will see that the question of where to place sectors in integration theory is strongly connected to this finding.

How Lombaerde et al. summarize, a huge variety of approaches in regionalism arose in the last decade. They distinguish the analysis of state, economics as well as civil society, studies of micro and macro-structures and normative against empirical argumentation. Basically, they define the regional level as level between “the national and the global” (Lombaerde et al., 2011: xi). Fioramonti, equally classifying the region as meso-level, puts that today we have a “virtually endless list of regional organizations” (Fioramonti, 2012: 3; cp. Hettne and Söderbaum, 2008: 64). Those operate as well with a specific function or either generally. Recent approaches of regionalism can be subsumed under the so-called New Regionalism as well as scholars influenced by neo-liberal institutionalism, still focusing on the nation-state and its interests (Laursen, 2010: 3).

Also van Langehove (2011: 109-110) perceives that regional schemes, which had risen in the last decade and contributed to the formulation of New Regionalism, were not able to produce supranational spaces. He contextualizes regional organizations according to their impact on the evolution of the international.

Integration-theory, at this stage, is able to detect problems of UNASUR. According to theory the respective problems (for example missing institutionalization) are discussed, but it could

not explain the levels and scope of cooperation. Sectorial cooperation and its relevance for regionalism had not been studied until now.

One reason is the strong actor-based perception and actual policy-making of UNASUR policies. In particular during the mandate of the Venezuelan General Secretary Alí Rodríguez Araque (since June 2012) the activities of the secretariat have been almost noiseless. Also the Peruvian presidency (Ollanta Humala, also since June 2012) did not attract much public attention. The strong focus on presidential policies has been described as typical in Latin American integration mechanisms. In this context the term *interpresidentialism* (Tussie, 2009: 175) defined a characterizing feature of South American integration, describing a strongly presidential led policy-making. Especially in the context of MERCOSUR Malamud (2005,2008a) described this characteristic of dominance in political action by presidents as *presidential diplomacy*, based on the observation that successful regional policies could be achieved when presidents communicated directly with each other. Particularly Brazil and Argentina made terms directly between the presidents and refrained from establishing institutionalized forms of regulation (Hummel and Lohaus, 2012: 69-71).

Structurally, Malamud explains this phenomenon through the presidential systems of South American states. Presidents, contradictory to parliamentary heads of government are not liable to account against their parliaments and therefore relatively free in their action (Malamud, 2008b: 153). Equally, the ministers or secretaries are simple „assistants to the presidents“ (Malamud, 2008a: 127) and hence bound to presidential decision. This concentration of political power contributes to the intergovernmental decision-making in South American integration schemes. Supranational institutions are rarely found and not even aspired. Like the MERCOSUR and CAN Secretariats, the UNASUR General Secretary has very limited competences and its function is more of administrative and technical nature. The consensus based decision-making in all councils therefore reinforces the intergovernmental characterization of UNASUR. On presidential level, decisions will be taken not only if no state disagree – but if all confirm. On level of the sectorial councils, consensus is reached simply if no representative disagrees. For the process of decision-making the necessary consensus can be understood as actual veto-power.

Generally, decision-making has been an object to analysis only in presidential or rather leading organs. *Cooperative hegemony* is an often used concept to explain regional institutions by national interests. The control or rather functioning of institutions can be important for hegemony and power relations in regions (Hurrell, 2005: 50). States seeking to exert power will try to control institutions and institutionalization. Basically, this is at the core of the *cooperative hegemony* concept: regional institutionalization can best be explained by regional powers interests (Flemes et al., 2012: 45). For the South American case it is Brazil referring to as “reference region” (Nolte and Flemes, 2010: 3). Reinforcing is the existence of a challenging external power. The United States had traditionally determined Latin America as area of influence. While this is still the case in Central America, especially South America lately intensified regional cooperation which entails a contradiction of US-American power.

For the case of UNASUR this is particularly important. Nolte puts that the UNASUR's objective is to “reinforce regional identity” (Nolte, 2011: 49).

Connected to the study of hegemony, is the concept of *regional powers*. Nolte and Flandes (2010: 1) considered power resources, the ideational dimension of world and regional order as well as internal national processes of decision-making as important for *regional leadership*. Power relations and interest are more and more discussed within a regional context (Flandes et al., 2012: 32).

Nevertheless, regions have to define themselves in terms of the international context and relate to “some broader notion of what lay outside” (Nolte and Flandes, 2010: 18). The interest of regional powers consequently had been influenced by the global system. Regional powers face a challenging ambivalence: they act in the regional context, where they have to counteract the contestation of their leadership. At the same time they act on the global level, where they are attempting to gain more influence (Nolte and Flandes, 2010: 4). The criteria of classifying regional powers are besides basic conceptions of regional power such as geography, influence, capabilities and acceptance: “interconnectedness of the regional power within its region”, “the provision of collective goods for the region” and “the existence of an ideational leadership project” (Nolte and Flandes, 2010: 7). Obviously, these are criteria which cannot be assessed sufficiently without empirical research.

Institutionalization by now is mainly analyzed in macro-structures. Institutionalization of ministerial cooperation is generally not taken into account. The idea to measure the relevance ministerial cooperation and thereby distinguish the importance of different sectors in the integration process is not new. Already Nye (1968: 869) proposed the acquisition of data on ministerial involvement to actually be able to define what the real scope of regional integration is.

International institutions entail power-relations and therefore are understood as decisive for the study of regional powers and leadership. They reflect the power-structures of the region. They are not institutionalized only in macro-structures. Organizations articulate their interests in different regional organizations. Intensive empirical and comparative study of regional schemes therefore would be necessary to take the above mentioned criteria into consideration seriously. We have little knowledge about the interconnection of states and the respective mechanisms of goods provision. The analysis of UNASUR sectoral policy-making in particular will provide first insights on micro-structures of regionalism and pave the way for further studies and research.

A discussion already focusing on the intra-regional institutionalization of interdependent structures is *regional governance*. The concept disconnects the region from a broader context and looks at characteristics of regional policy-making. Those can have the intention of regulating common interests, but also can be understood as exclusionary mechanism against others. Regional governance is often related to the question of how regional powers are able to manage the systems belonging to their “regional projects” (Nolte, 2011: 54). In terms of

regional leadership, regional powers are expected to dominate governance structures and to strengthen ties with their neighbors in order of creating dependencies (Flemes et al, 2012: 43-44). However, regional governance does not necessarily have this power-related perception. Although the creation of institutions might correlate with power calculations within a region, the objective of common interests and problem-solving can equally be analyzed in such a context. The functionality of organizational structures is an important point. The research on regional sectoral policy-making fits perfectly into this research agenda. Again, the UNASUR, an organization often related with regional governance, gives the opportunity to analyze policy structures of a variety of different sectors in a regional context.

The organization has often been criticized for weak institutionalization. The judgment based on efficiency of supranational institutions is a neofunctional heritage. But, neofunctionalists themselves declared that their approach was “better in predicting failure” (Haas 1970:629). That accounts for the UNASUR too. How the regional system of UNASUR – equally to a broad variety of new regional schemes worldwide – is dissimilar to those studied by neofunctionalist, this supposition cannot be easily hold. The problem of judging about the UNASUR as a unified system is that the outcome will always be poor. Not the UNASUR herself, but her different sectoral bodies are the strength of the organization. Even Schmitter (1970: 850) recognized that non-European integration differs not only by organizational structures, but also in terms of problems dealt with.

It is unclear what relevance neofunctionalism has in nowadays research on regionalism. Mostly it has been connected to European Integration and moreover reduced to its emphasis on supranational official's action and spill-over mechanisms. Neofunctionalism primarily analyzes the “ongoing role of institutions” (Hurrell, 1995: 349) rather than the emergence of integration schemes. Still, it would be wrong to dismiss neofunctionalist thinking just because most of nowadays regional organizations seem loosely structured and poorly institutionalized. Basically that means having an endogenous perspective on regional integration. After the rejection of neofunctionalism, first of all by strong intergovernmental theoretical approaches, research mainly considered exogenous determinants of regionalism. To find out about councils, we will first have to see what functionalism fundamentally was about.

One major achievement of functional theory was to evaluate institutions and considerably discuss the relevance of supranationality and supranational institution-building. The differentiation of political and technical decisions provide important information on decision-making processes and therefore on the development of regional integration (cp. Nye, 1968: 867). Central to functionalism is the question, what forces lead to further integration and development of regional structures (Wolf, 1999: 39).

Functionalism believes that state officials are able to become technical officials which consider first of all their tasks as international representatives. Paul Taylor mentioned in the preface to Mitrany's work that: “man can be weaned away from his loyalty to the nation state by the experience of fruitful international co-operation” (Taylor; in Mitrany, 1975: x). This assumption does not prevail anymore. The functional aspect of the argument, which is

that functionality surpasses national interests, was the basis for neofunctionalism. Although neofunctionalist assumption likewise had been rejected due to the overvaluation of supranationality, the element of functionality might provide interesting insights to sectoral policies.

Another basic assumption of functionalism was the systemic interpretation of international organizations. Consequently, those systems develop “some systemic need” (Haas, 1969: 5) determining the actors behavior. Thus, the organizational focus is a common problem and the task of the organization is to solve it. The systemic need then will be to solve problems efficiently.

Even though problem-solving is introduced as the foundational reason of international organizations, Haas (1990: 2-3) recognizes the difficulties which are connected to the states pursuance of interests. Regional organizations he are a special case in the sense that regionalism tends to overcome national sovereignty while states may not be willing to give up (Haas, 1990: 155). Haas recognized the states cherishing of national sovereignty – but also figured out the strong tendency of building “an imposing network of organizations that had the task of managing problems that these states had in common” (Haas, 1990: 1).

Two aspects of this statement are of interest regarding regional sectoral policy-making. First, Haas here already speaks of networks to describe the transnational cooperation of substantially bound actors. Second, common problems are mentioned, what means that functionalism interprets transnational politics not primarily as power-politics. Rather the functional dimension in terms of solving problems is considered to be important. Both aspects closely connect to a substantially bound vision of policy-making and can therefore be transferred to sectoral policies. Additionally, sectors can be compared to the functionalist vision of international organizations in their functionality. To what extent there are “systemic needs”, is a question which has to be answered.

The functional believe in the rationality of administrative actors has some analytical value for the analysis of sectors. Nevertheless, even early functionalist thinking looked at “general concerns” (Haas, 1969: 23) of organizations. For the UNASUR this general concerns contextualizing sectoral policies might be the explanation for different rationalities in sectors and general organs. There is no single task or function of the UNASUR-system. That does not mean that different entities cannot have such a function. Due to the assumption that technocrats are “interested in tasks rather than in power” (Haas, 1969: 11) Haas believed that they will “achieve agreement where statesmen will fail” (Haas, 1969: 11) and distinguishes between political and technical rationality, actors might be following. Consequently, technical rationality is classified as solution to problems caused by power-politics, correlated with political thinking. This is a strong argument and disqualifies political actors of efficient problem-solving: the unintended emergence of powerful supranational officials in revisited neofunctional approaches was later attributed to the failure of political actors. By denying the political actors ability of long-term considerations, self-reinforcing processes are probable (Haas, 1970: 627).

While functionalism was developed along the lines of international organizations, the “scientific theory of regionalism” (Taylor; in Mitrany, 1975: xiii) - neofunctionalism – was developed later. Supranationality is normally connected to neofunctionalism, where supranational officials are considered as decisive for integration processes. Distributional outcomes are influenced via the supply of information (Moravcsik, 1998: 52). Information and administration costs play an important role in neofunctionalist theory. Functionality assures the most efficient outcome, because supranational officials have a comparative advantage in the access to information. Neofunctionalism believes that costs of coordinating information between different actors would rise, efficiency therefore is guaranteed via centralization. Interestingly, we can observe such developments on a smaller scale, in sectoral policies of UNASUR. Technical or rather administrative support of negotiation and bargaining processes is organized non-stately as well as centralized and by this – made functional. By putting such a strong emphasis on those actors, neofunctionalists made “supranational leadership” (Moravcsik, 1998: 53) a necessary condition for successful integration.

A term that is connected with the neofunctionalist explanation of supranationality, is *spill-over*. They believe that the “self-reinforcing process of institution-building” (Hurrell, 1995: 348) is a result of supranationality. Basically spill-over means that institutionalization of supranational bodies would result in the production of new problems and therefore need further cooperation to be able to solve those. Based on the assumption that there are politically not relevant, purely technical policies, which are coordinated by supranational officials, some kind of compulsory compliance led to the spill-over to other sectors which then led to a transfer of competencies to the supranational bodies (Wolf, 1999: 40). This spill-over is one characteristic of the self-reinforcing systems. It is important to clarify that automatism does not mean an “unconscious, involuntary or even effortless” (Schmitter, 1969: 164) process, but gives bureaucracies and administration an important role as actors of regionalism.

Most discussions of and criticism on neofunctionalism concentrated on this aspect. But even neofunctionalists themselves mitigated the explanatory forces of spill-over (Rosamond, 2008: 89). Especially the work of Schmitter (1971) broadened the approach by introducing other mechanisms of institutional creation which might occur besides spill-over. Also Haas emphasized the institutional context of regions for further integration. He pointed out that further integration gets even more probable, if member-states feel “they benefit equally with their partners in some issue area though not necessarily in all” (Haas, 1970: 615).

By referring to the failures of neofunctionalism, and at the same time declaring that his work is not a basic rejection Moravcsik puts the emphasis on the states interests and critiques the strong technocratic perspective of neofunctionalism. The development of integration for him does not depend on „self-reinforcing “and “unintended consequences“(Moravcsik, 1998: 13), but on the states choice to engage. Supranational officials do not have the power neofunctionalists gave them. Basically, intergovernmentalism questioned the neofunctional assumption that supranationality would lead to a distinct influence on the further development of regional integration (cp. Wolf, 1999: 14-20).

intergovernmentalism does not neglect the existence of supranational entities, but compared to neofunctionalism it does not value them as driving force of regionalism. The pooling or delegation of sovereignty is considered as a feature of regional organizations. It applies whenever voting procedures are changed from unanimity-voting (Moravcsik, 1998: 67). One basic question of Intergovernmentalism is why states do give up sovereignty.

In his depiction of European integration, Moravcsik (1998: 22) emanates from the state as “unitary and rational actor”. Interest groups, elites, bureaucrats and political actors – all follow a unified interest, which is expressed via the nation-state. This perspective gave rise to a strong tendency of unifying the interests of actors. However, in different examples of regional integration, various actors formulate interests against a region. Although Moravcsik recognized that “national preferences are often heterogeneous” (1998: 51) he still tried to unify the bargaining of states in regional organizations. In such a way the important fact that different organs of regional organizations might follow totally different logics of interests and bargaining, might be overlooked.

Already Haas himself and especially Keohane and Hoffmann highlighted the importance of studying integration in an international context. In their case, they referred to the EC as “international regime constructed through a series of purposive decisions by governments with varying preferences and power” (Moravcsik, 1998: 17). According to their evaluation of neofunctionalism, “spillover and unintended consequences required a prior bargain among member-states” (Keohane and Hoffmann, 1991: 26).

Based on the assumption that there is a distinguishable national interest, the bargaining processes are analyzed via state preferences, power relations and independence (Moravcsik, 1998: 60). Governments would consider their change of status and reject further integration if they get “worse off” (Moravcsik, 1998: 60). In IR-theory especially Keohane and Nye (1989) described this process of decision-making according to states position in regional bargaining, or rather relative power of states, as “asymmetric interdependence”.

Nye and Keohane developed the conception of international politics as determined by interdependence. They recognized changed power-relations and identified a “polyarchy” of “nation-states, subnational groups, and transnational special groups and communities” (Keohane and Nye, 2011(1989): xix). Although still being bound to realist thinking in terms of power and interests and therefore not understood as complete liberal reformulation, the concept of interdependence was meant to understand “institutionalized international cooperation” (Keohane and Nye, 2011(2001): xxiii). The belief of the primacy of economics in regionalism is a shared perspective with neofunctionalism.

Asymmetrical interdependence is seen as “source of power among actors” (Keohane and Nye, 2011: 15). Keohane and Nye (2011: 283) themselves recognized that “any system-level analysis will necessarily be incomplete”. Domestic policies are not considered in their approach. They argue that the analysis of the international system will not provide sufficient information on the domestic processes. This is equally true for regionalism. They defend that

integration is always bound to national interests and therefore will only happen, if states are willing to do so (Keohane and Nye, 2011: 20).

Being formal or not, the variance of different actors in which states effectively engaged, leads to the assumption that sectoral policy-making has to be distinguished from supranational politics of general concerns. What characteristics those might be in regional contexts can only be identified by analyzing a regional system that embodies both, sectoral politics as well as general concerns. This differentiation of levels of action is important, if we consider the variety of actors being involved in regional integration.

Fawcett (2005: 24) points that the “state is no longer regionalism's only gatekeeper” and refers to what Slaughter (2004) describes as networked world: cooperation in form of state and non-state networks cooperating across national borders. National interest, or rather the question why states agree on different politics, is still central in research on regionalism. States have seen positive effects of cooperative policy-making in regional context. At the same time, there is the rise of transnational networks and inclusion of non-governmental actors observable (Farrell, 2005: 4). Especially New Regionalism approaches increasingly focused on the research of informal institutions and coalitions (Laursen, 2010: 3). Those approaches are less state-driven and emphasize the relevance of non-governmental actors as well as transnational networks (Börzel, 2012: 256).

Multiple channels of communication among different kind of actors are one major characteristic in the concept of complex interdependence. Not only official state representatives, but also administrative as well as civil society actors communicate transnationally and therewith contribute to the establishment of networks and communities (Keohane and Nye, 2011: 20). Especially bureaucracies contacting each other directly might contribute to the dissolution of a unified national interest and result in a multifaceted foreign policy-making (Keohane and Nye, 2011: 29). This simple communication in between policy-fields encourages the development of transnational communities. At the same time, issue areas are not considered in a hierarchical order. Where non-military issues are subject to cooperation between states, different actors will be attempted to influence agenda-setting. These processes lead Keohane and Nye (2001: 47) to the preposition that power of states will more and more be defined in terms of “organizationally dependent capabilities”, what means power to control communities and networks, influence agenda-setting and manage organizational action.

This perspective including non-state actors as well as a differentiated perspective of national interests becomes evident in the study of sectors in regional integration. Here bargaining, negotiation and finally implementation of policies take place. The relevance of inter-ministerial cooperation should not be underestimated. The process of sectoral policy-making for instance can have effects on national politics, too. This perspective had recently been considered. The approach of regulatory regionalism (Hameiri, 2011; Jayasuriya and Hameiri, 2011) claims that such cooperation causes a transformation of the state.

Also some scholars connected the affects regionalization might have on the domestic level (cp. Goltermann et. al, 2012: 3), the states involvement into regional organizations had poorly been discussed in terms of micro-politics. There are only studies measuring the impact regionalism has on domestic structures in the case of EU (Börzel, 2012: 262). For the European case, also van Langenhove (2011: 110) figured that regionalization has an important impact on states structures. He differentiates between economic integration and other issue areas regarding non-economic integration involves the establishment of specific regulations and institutions. New Regionalism approaches reject the isolation of security and/or economics in regionalism and perceive it as a multidimensional phenomenon (Thakur and van Langenhove, 2008: 30).

## **THE UNASUR COUNCILS AS SUBSTANTIAL ELEMENTS OF REGIONAL INTEGRATION**

With the UNASUR we have a strong empirical case of sectoral policy-making in a closed surrounding. We often can observe the phenomenon that states cooperate in distinct sectors and are – beyond “ideological” borders – able to take far reaching decisions. In the UNASUR we now have the situation that different sectors make part of the organization and therefore follow the same basic formal principles of policy-making and cooperation. Those are able to work independently. They are organs of a common organization and there fore structurally quite similar to each other. This resemblance of structures allows us to focus on the characteristics which distinguish them.

Currently there are twelve councils. Since the UNASUR was created they were established over time, beginning with CSS and CDS in 2008. Some of the councils meanwhile are well known – even without necessarily considering them as part of the UNASUR.

The most famous example definitively is the Security Council (CDS – Consejo de Defensa Suramericana). Followed by the IIRSA, which is an initiative integrated into the Infrastructure Council (COSIPLAN – Consejo Suramericano de Planeamiento) and determining its policies broadly. Both councils obviously have political importance in South America. The IIRSA on the other hand already carried out several infrastructure programs. Both councils were already studied broadly in academics and gained a lot public interest.

There are more effectively working councils, which contributed to regional integration, although not being that much in public as well as scientific focus. For example the Health Council (CSS – Consejo Suramericano de Salud) contributes to cooperation in epidemiological prevention, to harmonization of medication norms and to the provision of medical care in different regions.

Remarkable is not only the variety of councils that has been created by UNASUR representatives in a short time, but also the own dynamics those councils seem to develop. Interesting is that by now all UNASUR councils, which are working effectively, established some form of

associated organ. Those have administrative and technical function and provide information, prepare studies, give technical advice and so on. Two forms of institutions in the UNASUR structures can be distinguished:

Cooperation mechanisms which had been incorporated into UNASUR structures and institutionalized in a sectorial council. One example is the IIRSA (Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Suramericana), a cooperation on infrastructure existing since 2000 and since 2009 coordinated by COSIPLAN (COSIPLAN, Ejes de Integración, COSIPLAN).

Institutions which had been created by UNASUR sectorial councils, mostly in order to provide information and technical assistance. One example is the ISAGS (Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde) being created by the CSS (Conselho de Saúde, ISAGS, Consejo de Salud).

Although not all councils provide institutions yet, the tendency of creating new entities is remarkable. Interesting about those institutions is the prevision to work independent and autonomous. Therewith they are constructed following a distinct material rationality, compared to a political one, prevalent in intergovernmental, especially presidential led, bodies. Equally to the presidential politics in the ambit of UNASUR, the creation of institutions is based on the initiative of states. Reason for that surely is the flexible structure and missing authority of UNASUR as singular actor. For the creation of institutions by councils this means that single states have to provide institutional resources, enabling the process of creation. For example, the ISAGS, as an institution of the Health Council, is located in Brazil, having most of Brazilian people working in it.

The process of institutional creation subsequently indicates states interests. If active involvement into institutional creation is necessary, obviously states pursue objectives with their action. The substantial as well as institutional dimension of the establishment of sectorial councils therefore determines what regional integration is and how it proceeds.

Contrary to the assumption that policy-making in South American regionalism depends on “presidential diplomacy” or rather; direct communication between presidents, the effective production of policies in the UNASUR councils indicates a new form of cooperation with its own dynamics. Sectorial policy-making does not seem to depend on presidential cooperation, once it is institutionalized. By showing how sectorial policies can work effectively in this given organizational structure, without any form of supranational authority, integration theory will be enhanced.

The intergovernmental structure of UNASUR is crucial for effective policy-making. As described above, policies in the ambit of UNASUR are products of the respective council and besides are made independently from presidential policy-making at the macro-level. The autonomy of the councils is possible because of the flexible institutional structure of. A supranational authority would be a hindrance to independent policy-making in the respective sectors. At the same time, representatives in councils have strict specifications on their

sphere of action. Decisions only can be taken in conformity with it. The institutionalization of the cooperation on this sectoral level seems to be crucial.

## CONCLUSION

If we look at the sectors within regional cooperation agreements, we have to confess that there is no valuable theoretical or rather methodological approach to assess them. Not even their position and relevance is clear. We have seen in the theoretical discussion there are a lot of recent approaches increasingly addressing questions connected to sectoral policy-making. Not only ministerial transnational cooperation, but also networks, power structures and state transformation entered the academic discussion. Older theories have been rejected. In the case the obvious overvaluation of supranationality is the major reason.

Still, functionalism provides some important insights to technical questions on how regional organizations work. Derived from the basic assumptions of functionalism we have to ask:

- Is there any form of automatism in the single sectors observable?
- If, it is simply functional according to technical question that are dealt with or does the institutional creation by political actors rather lead intentionally to this kind of automatism?
- If, who takes the decision for establishment and under which conditions?

To answer those questions and thereby explain the institutional configuration of regional organizations will facilitate answering some of the questions still open in research on Regionalism.

An important contribution can be given to the research on institutional power and how to characterize this kind of power. Moreover, leadership and forms of cooperative hegemony might also be defined in terms of micro-structures. By asking who is managing sectors possible national strategies can be distinguished from automatisms. There might be substantial policies being managed in opposite to those, not being considered from presidential level. This differentiation in case would be important not only to characterize regional organizations and to distinguish driving-forces of Regionalism, but also to develop a perspective on the interrelation between state and region.

A first shallow overview of UNASUR council will provide us with interesting information on the functioning of the respective regional organization. Especially the UNASUR, as mentioned before, is considered a presidentially driven organization. The perspective on the councils work shows the importance of sectorial policies in this important regional organization.

## BIBLIOGRAPHY

- BAUMANN, Renato (2011) "Integration in Latin America- trends and challenges." In *Regional Integration, Economic Development and Global Governance*; Cheltenham, p. 76–102.
- BEST, Edward (2011) "Assesing regional governance: an indicative framework for developing indicators." In *The Regional Integration Manual - Quantitative and Qualitativa Methods*, p. 1–23.
- BÖRZEL, Tanja A. (2012) "Do All Roads Lead to Regionalism?" In *Roads to Regionalism, Genesis, Design, and Effects of Regional Organizations*, Farnham, p. 255–268.
- BÖRZEL, Tanja A., GOLTERMANN, Lukas, LOHAUS, Mathis and STRIEBINGER, Kai eds. (2012) *Roads to Regionalism, Genesis, Design, and Effects of Regional Organizations*; Farnham.
- BRICEÑO RUIZ, José (2012) "Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano." In *Integración Latinoamericana y caribeña: Política y Economía*, Madrid, p. 27–58.
- BRICEÑO RUIZ, José, PUNTIGLIANO RIVAROLA, Andrés and CASAS GRAGEA, Ángel M. eds. (2012) *Integración Latinoamericana y caribeña: Política y Economía*, Madrid.
- BRICEÑO RUIZ, José, PUNTIGLIANO RIVAROLA, Andrés and CASAS GRAGEA, Ángel M. eds. (2012) "Introducción." In *Integración Latinoamericana y caribeña: Política y Economía*, Madrid, p. 17–26.
- CASAS GRAGEA, Ángel M. (2012) "La teoría de la dependencia y la integración regional latinoamericana: raíces, contexto e influencias." In *Integración Latinoamericana y caribeña: Política y Economía*, Madrid, p. 213–232.
- CASON, Jeffrey (2009) "On the Road to Southern Cone Economic Integration, Journal of Inter-American Studies and World Affairs." In *Comparative Regionalism*, Farnham, p. 287–306.
- COBDEN, Richard, MITRANY, David and OHMAE, Kenichi (2005) *Liberal Internationalism and the Decline of the State*. New York.
- COOPER, Andrew F., HUGHES, Christopher W. and DE LOMBAERDE, Philippe eds. (2008a) "Introduction: regionalisation and the taming of globalisation?" In *Regionalisation and Global Governance - The taming of globalisation?*; New York, p. 1–14.
- COOPER, Andrew F., HUGHES, Christopher W. and DE LOMBAERDE, Philippe eds. (2008b) *Regionalisation and Global Governance - The taming of globalisation?*; New York.
- DOSENRODE, Soren (2012) "Crisis and Regional Integration: A Federalist and Neo-Functionalist Perspective." In *Regions and Crises - New Challenges for Contemporary Regionalism*; Hampshire, p. 13–30.
- FARRELL, Mary (2005) "The Global Politics of Regionalism: An Introduction." In *Global Politics of Regionalism - Theory and Practice*; London, p. 1–20.
- FARRELL, Mary, HETTNE, Björn, and VAN LANGENHOVE, Luk, eds. 2005. *Global Politics of Regionalism - Theory and Practice*; London.
- FAWCETT, Louise (2005) "Regionalism from an Historical Prespective." In *Global Politics of Regionalism - Theory and Practice*; London, p. 21–37.
- FIORAMONTI, Lorenzo, ed. (2012) *Regions and Crises - New Challenges for Contemporary Regionalism*. Hampshire.
- FIORAMONTI, Lorenzo (2012) "Introduction. Regionalism in Times of Crises." In *Regions and Crises - New Challenges for Contemporary Regionalism*; Hampshire, p. 1–12.
- FLEMES, Daniel (2010a) "Brazil: Strategic Options in the Changing World Order." In *Regional Leadership in the Global System - Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*; Burlington, p. 93–112.
- FLEMES, Daniel, ed. (2010b) *Regional Leadership in the Global System - Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*; Burlington.
- FLEMES, Daniel, NABERS, Dirk and NOLTE, Detlef (2012a) "Einleitung." In *Macht, Führung und Regionale Organisation - Theorien und Forschungsperspektiven*; Baden-Baden, p. 11–16.

- FLEMES, Daniel, NABERS, Dirk and NOLTE, Detlef (2012b). *Macht, Führung und Regionale Organisation - Theorien und Forschungsperspektiven*; Baden-Baden.
- FLEMES, Daniel and NOLTE, Detlef (2010) "Introduction." In *Regional Leadership in the Global System - Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*; Burlington, p. 1–14.
- FOQUÉ, René and STEENBERGEN, Jacques (2005) "Regionalism: A Constitutional Framework for Global Challenges?" In *Global Politics of Regionalism - Theory and Practice*; London, p. 54–68.
- FÜRST, Dietrich (2006) "Regional Governance - ein Überblick." In *Regional Governance - Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens*; Göttingen, p. 37–59.
- GARDINI, Gian Luca, ed. (2009) *Latin America in the 21 st Century - Nations, Regionalism, Globalization*; Rome.
- GENOV, Nikolai, ed. (2012a) *Global Trends and Regional Development*; New York.
- GENOV, Nikolai (2012b) "Introduction: The Challenge of four Global Trends." In *Global Trends and Regional Development*; New York, p. 1–24.
- GODEHARDT, Nadine (2012) "Regionen und Regionale Ordnungen in den Internationalen Beziehungen." In *Macht, Führung und Regionale Organisation - Theorien und Forschungsperspektiven*; Baden-Baden, p. 53–74.
- GODEHARDT, Nadine and NABERS, Dirk (2009) "Introduction." In *Latin America in the 21st Century - Nations, Regionalism, Globalization*, Rome, p. 1–18.
- GODEHARDT, Nadine and NABERS, Dirk (2011) *Regional Powers and Regional Orders*; New York.
- GOLTERMANN, Lukas, LOHAUS, Mathis, SPIELAU, Alexander and STRIEBINGER, Kai (2012) "Roads to Regionalism: Concepts, Issues, and Cases." In *Roads to Regionalism, Genesis, Design, and Effects of Regional Organizations*; Farnham, p. 3–24.
- GUERRA-BORGES, Alfredo (2012) "La integración latinoamericana, los primeros años." In *Integración Latinoamericana y caribeña: Política y economía*; Madrid, p. 197–212.
- GUTIÉRREZ, Alejandro (2012) "América Latina: evolución en el pensamiento y en las estrategias de integración." In *Integración Latinoamericana y caribeña: Política y economía*; Madrid, p. 233–250.
- HAAS, Ernst B. (1964) *Beyond the Nation-State - Functionalism and International Organization*; Standford, California.
- HAAS, Ernst B. (1990) *When Knowledge is Power- Three Models of Change in International Organizations*; California.
- HALLER, Max (2012) "Values and Interests in Processes of Macro-Regional Integration." In *Global Trends and Regional Development*, New York, p. 25–44.
- HETTNE, Björn (2005) "Regionalism and World Order." In *Global Politics of Regionalism - Theory and Practice*, London, p. 269–286.
- HETTNE, Björn, and SÖDERBAUM, Frederik (2008) "The future of regionalism: old divides, new frontiers." In *Regionalisation and Global Governance - The taming of globalisation?*; New York, p. 61–79.
- HUMMEL, Felix, and LOHAUS, Mathis (2012) "MERCOSUR: Integration through Presidents and Paymasters." In *Roads to Regionalism, Genesis, Design, and Effects of Regional Organizations*; Farnham, p. 59–80.
- HURRELL, Andrew (2009) "Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics, Review of International Studies." In *Comparative Regionalism*; Farnham, p. 29–56.
- HURRELL, Andrew (2010) "Regional Powers and the Global System from a Historical Perspective." In *Regional Leadership in the Global System - Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*; Burlington, p. 15–30.
- HURRELL, Andrew (2005) "The Regional Dimension in International Relations Theory." In *Global Politics of Regionalism - Theory and Practice*; London, p. 38–53.
- KALTENTHALER, Karl, and MORA, Frank O. (2009) "Explaining Latin American Economic Integration: The Case of Mercosur, Review of International Political Economy." In *Comparative Regionalism*; Farnham, p. 327–354.

- KATZENSTEIN, Peter J. (2005) *A World of Regions - Asia and Europe in the American Imperium*; Cornell University.
- KEOHANE, Robert O., and NYE, Joseph S. (2011) *Power and Interdependence*; 4th ed. Stoughton.
- KLEINFELD, Ralf, PLAMPER, Harald and HUBER, Andreas, eds. (2006) *Regional Governance - Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens*. Göttingen.
- KOCH, Martin (2012) *Weltorganisationen*; Wiesbaden.
- KON, Anita (2009) "Decentralization and regions in Brazil: An Economic Development Perspective." In *Decoding New Regionalism - Shifting Socio-political contexts in Central and Latin America*; Farnham, p. 135–160.
- KRAPOHL, Sebastian, FAUDE, Benjamin and DINKEL, Julia (2010) "Judicial Integration in the Americas?: A Comparison of Dispute Settlement in NAFTA and MERCOSUR." In *Comparative Regional Integration - Europe and Beyond*; Farnham, p. 169–192.
- KÜHNHARDT, Ludger (2010) *Region-Building, The global proliferation of regional integration*; New York.
- VAN LANGENHOVE, Luk (2011) *Building Regions - The Regionalization of the World Order*; Burlington.
- LAURSEN, Finn, ed. (2010a) *Comparative Regional Integration - Europe and Beyond*; Farnham.
- LAURSEN, Finn, (2010b) "Regional Integration: Some Introductory Reflections." In *Comparative Regional Integration - Europe and Beyond*; Farnham, p. 3–20.
- LAWSON, Fred H., ed. (2009a) *Comparative Regionalism*; Farnham.
- LAWSON, Fred H. (2009b) "Introduction." In *Comparative Regionalism*; Farnham.
- LAZAROU, Elena (2012) "A Paradigm in Trouble? The Effects of the euro Crisis on the European Model for Regional Integration in South America." In *Regions and Crises - New Challenges for Contemporary Regionalism*; Hampshire, p. 180–199.
- DE LOMBAERDE, Philippe, FLÔRES, Renato G., IAPADRE P. Lelio and SCHULZ, Michael (2011a) "Introduction and Summary." In *The Regional Integration Manual - Quantitative and Qualitative Methods*.
- DE LOMBAERDE, Philippe, SÖDERBAUM, Frederik, VAN LANGENHOVE, Luk, and BAERT, Francis (2010) "Problems and Divides in Comparative Regionalism." In *Comparative Regional Integration - Europe and Beyond*, Farnham, p. 21–42.
- DE LOMBAERDE, Philippe, FLÔRES, Renato G., IAPADRE P. Lelio and SCHULZ, Michael (2011b) *The Regional Integration Manual - Quantitative and Qualitative Methods*.
- MACDONALD, David (2009) "The power of ideas in international relations." In *Latin America in the 21st Century - Nations, Regionalism, Globalization*; Rome, p. 33–48.
- MALLORQUIN, Carlos (2010) "La CEPAL y Raúl Prebisch. La década de oro: 1950." In *Integración Latinoamericana y caribeña : Política y economía*, Madrid, p. 169–196.
- MANSFIELD, Edward D. and MILNER, Helen V. (2009) "The new Wave of Regionalism, International Organization." In *Comparative Regionalism*; Farnham, p. 57–98.
- METHOL FERRÉ, Alberto (2012) "Epilogo: América del Sur: De los Estados-ciudad al Estado continental." In *Integración Latinoamericana y caribeña: Política y economía*; Madrid, p. 251–260.
- MITRANY, David (1975) *The Functional Theory of politics*; London.
- MORAVCSIK, Andrew (1998) *The Choice for Europe - Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*; Cornell University.
- MOSINGER, Eric (2012) "Crafted by Crises: Regional Integration and Democracy in South America." In *Regions and Crises - New Challenges for Contemporary Regionalism*; Hampshire, p. 163–179.
- MOXON-BROWNE, Edward (2010) "MERCOSUR and European Union: Politics in the Making." In *Comparative Regional Integration - Europe and Beyond*; Farnham, p. 131–146.
- NOLTE, Detlef (2009) "Regional powers and regional governance." In *Latin America in the 21st Century - Nations, Regionalism, Globalization*; Rome, p. 49–67.

- NOLTE, Detlef (2012) "Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen." In *Macht, Führung und Regionale Organisation - Theorien und Forschungsperspektiven*; Baden-Baden, p. 17–52.
- NYE, Joseph S. (2009) "Comperative Regional Integration: Concept and Mensurement, International Organization." In *Comparative Regionalism*; Farnham, p. 3–28.
- PHILLIPS, Nicola (2009) "Regionalist Governance in the New Political Economy of Development: 'Relaunching' the Mercosur, Third World Quarterly." In *Comparative Regionalism*; Farnham, p. 307–326.
- PIRZER, Christian (2012) "MERCOSUR's Contribution to Democratic Consolidation." In *Roads to Regionalism, Genesis, Design, and Effects of Regional Organizations*; Farnham, p. 199–214.
- POSTEL-VINAY, Karoline (2009) "Creating international regions: the spatial expression of power." In *Latin America in the 21st Century - Nations, Regionalism, Globalization*; Rome, p. 21–32.
- PUCHALA, Donald J. (2002a) "Harold Lasswell's Legacy and Twenty-first Century International Relations." In *Visions of International Relations - Assesing an Academic Field*; South Carolina. p. 142–156.
- PUCHALA, Donald J., ed. (2002b) *Visions of International Relations - Assesing an Academic Field*; South Carolina.
- PUCHALA, Donald J. (2002c) "Visions of International Relations - Project and Procedure." In *Visions of International Relations - Assesing an Academic Field*; South Carolina.
- RIOJAS, Carlos (2009) "Between crisis and Adaptation: Economic Aspects of Institutional Change in Latin America and Central Europe." In *De-coding New Regionalism - Shifting Socio-political contexts in Central and Latin America*; Farnham, p. 51–76.
- RIVAROLA PUNTIGLIANO, Andrés (2012) "Tres vertientes del pensamiento regionalista en Latinoamérica." In *Integración Latinoamericana y caribeña: Política y economía*; Madrid, p. 79–106.
- ROJAS ARAVENA, Francisco (2009) *Integración en América latina: Acciones y Omisiones; Conflictos y Cooperación*; San José, Costa Rica.
- ROSAMOND, Ben (2008) "Rethinking classical integration theory." In *Regionalisation and Global Governance - The taming of globalisation?*; New York, p. 80–96.
- ROY, Joaquin (2010) "Why do Latin American Integration Systems Differ from the EU Model?" In *Comparative Regional Integration - Europe and Beyond*; Farnham, p. 147–168.
- RUMFORD, Chris and BUHARI-GULMEZ, Didem (2012) "Contradictions in European Integration: A Global Perspective." In *Global Trends and Regional Development*; New York, p. 64–80.
- SAGAN, Iwona (2009) "Regions, New Regionalism and Regime Theory: Deciphering Post-Socialist Institutional Change." In *De-coding New Regionalism - Shifting Socio-political contexts in Central and Latin America*; Farnham, p. 93–112.
- SCHLIPPHAK, Bernd and MENNIKEN, Timo (2011) "Assesing attitudes towards regional integration processes." In *The Regional Integration Manual - Quantitative and Qualitative Methods*, p. 24–50.
- SCOTT, James W. (2009) *De-coding New Regionalism - Shifting Socio-political contexts in Central and Latin America*; Farnham.
- SCOTT, James W. (2009a) "Introduction." In *De-coding New Regionalism - Shifting Socio-political contexts in Central and Latin America*; Farnham, p. 3–18.
- SCOTT, James W. (2009b) "New Regionalism and Evolving Territorialities of the States." In *De-coding New Regionalism - Shifting Socio-political contexts in Central and Latin America*; Farnham, p. 249–256.
- SCOTT, James W. (2009c) "Systemic Transformation and the Implementation of New Regionalist Paradigms: Experiences of Central Europe and Latin America." In *De-coding New Regionalism - Shifting Socio-political contexts in Central and Latin America*; Farnham, p. 19–50.
- SIEDSCHLAG, Alexander, OPITZ, Anja, TROY, Jodok and KUPRIAN, Anita (2007) *Grundelemente der internationalen Politik*; Wien.
- SIL, Rudra and KATZENSTEIN, Peter J. (2010) *Beyond Paradigms, Analytic Electicism in the Study of World Politics*; London.
- SPRINGMANN, Simon (2010) *Macht und Organisation - Die Machtkonzeption bei Friedrich Nietzsche und in der mikropolitischen Organisationstheorie*; Berlin.

- THAKUR, Ramesh and VAN LANGENHOVE, Luk (2008) "Enhancing global governance through regional integration." In *Regionalisation and Global Governance - The taming of globalisation?*; New York, p. 17–42.
- VIGEVANI, Tull, and RAMAZINI, Haroldo Júnior (2012) "Pensamiento brasileño e integración regional." In *Integración Latinoamericana y caribeña: Política y economía*; Madrid, p. 107–142.
- VOLZ, Ulrich (2011a) "Introduction." In *Regional Integration, Economic Development and Global Governance*; Cheltenham, p. 1–26.
- VOLZ, Ulrich, ed. (2011b) *Regional Integration, Economic Development and Global Governance*; Cheltenham.
- WARLEIGH-LACK, Alex (2008) "Studying regionalisation comparatively: a conceptual framework." In *Regionalisation and Global Governance - The taming of globalisation?*; New York, p. 43–60.
- WOLF, Dieter (1999) *Integrationstheorien im Vergleich - Funktionalistische und intergouvernementalistische Erklärung für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Maastricht*; Baden-Baden<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Bionota: Anne M. Hoffmann is Research Fellow and Doctoral Student of the German Institute of Global and Area Studies in Hamburg, Germany and teaches Health Policies at the University of Applied Sciences, Hamburg. She obtained her Masters Degree in Transition Studies at the Justus Liebig University, Germany.

# LAPOLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA: ¿Qué es lo que los países del Mercosur necesitan saber?

Patricia Nasser de Carvalho

## ABSTRACT

A primera vista, la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea (UE), que tiene poco más de cincuenta años, puede parecer una política exitosa. Sin embargo, un análisis más cuidadoso permite dar cuenta de que se trata de una política polémica y con efectos asimétricos. Este artículo tiene como objetivo discutir los principales aspectos de la PAC en la que los países del Mercosur necesitan saber: su desarrollo, las herramientas, las cuestiones presupuestarias, diferentes intereses políticos y sus consecuencias internas y para los exportadores mundiales de productos agrícolas. Todos estos aspectos hacen a la PAC una política proteccionista que tiene efectos negativos para los consumidores europeos y para los flujos de comercio agrícola internacional, en particular de la Unión Europea con los países del Mercosur, ya que estos, grandes productores de productos agroalimentarios, hace años exigen mayor acceso a los mercados agrícolas de la UE.

**Palabras claves:** Política Agrícola Común, Unión Europea, Mercosur, comercio internacional.

La Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea (UE) es uno de los más importantes símbolos del proceso de integración regional europeo y que, al cumplir en el 2012 cincuenta años, puede parecer a simple vista, sobre todo a los ojos de los “no europeos”, una política exitosa. Esto porque, la PAC, se presenta como una política capaz de garantizar una basta y variada oferta de alimentos al mercado europeo, coloca a la UE en la posición de mayor exportador líquido mundial de bienes agroalimentarios y, además, proporciona uno de los más destacados niveles internacionales de productividad en razón de la alta tecnología empleada en el sector, a pesar de utilizar sólo el 5% del total de la mano de obra del bloque europeo (TANGERMANN & CRAMON-TAUBADEL, 2013: 1-3). Además, la eficiencia de la PAC aparenta

estar centrada en la organización del sector agrícola comunitario, cuyo nivel de ingreso proporcionado a los productores rurales –, que invierten generalmente en un concentrado número de bienes y en pocas áreas agrícolas muy extensas – es compatible con otros sectores de la economía europea, a pesar de que la participación de la agricultura, en los últimos años, contemple solamente alrededor del 2 % del Producto Nacional Bruto (PNB) de la UE.

En el comercio internacional, es perceptible que la UE se mantiene firme en defensa del proteccionismo agrícola, reflejado en su tradicional modo de actuar en las negociaciones del comercio internacional, frente a las intensas presiones políticas ejercidas por parte de algunos países, tanto desarrollados, como los Estados Unidos y Canadá, como en desarrollo como Brasil y la India, por ejemplo, que se sienten perjudicados y constantemente presionan a la UE para hacer cambios en los mecanismos institucionales y de funcionamiento de la PAC (JOSLING, 2008: 103-111). La relativa estabilidad del mercado agrícola europeo también muestra que la PAC, por medio de rigurosos instrumentos de protección sectorial, consigue mantener un control eficaz sobre las fluctuaciones de precios de los productos agrícolas, cuya volatilidad es generalmente grande, si se compara con productos de otros sectores en el mercado internacional, a pesar de que en los últimos años los precios han mostrando una tendencia creciente.

La PAC demuestra igualmente ser una política preocupada desde su institucionalización en los años de 1960, con la distribución de recursos y de riqueza entre sus ciudadanos y con miras a garantizar la seguridad alimentaria, desde la promoción de la paz en el Continente después de la II Guerra Mundial (RIEGER, 1996). Durante los años más recientes, “los nuevos papeles de la PAC” se centran en la conservación de la biodiversidad, en el fomento a la sustentabilidad de la agricultura y en el cuidado del medio ambiente, sobre todo, a partir del año 2001, cuando las políticas de la UE pasaron a apoyar el desarrollo sustentable no en el bloque, pero sí en otros países, particularmente en los que están en vías de desarrollo. Desde esta premisa, la PAC parece ser resultado de la integración regional positiva de Europa que resiste el tiempo ¿Pero qué es realmente la PAC? Y ¿Qué tiene que saber al respecto un observador desde un país del Mercosur?

Una observación un poco más cuidadosa, todavía, nos muestra que la PAC es una política comunitaria bastante controversial. Primero porque los ciudadanos europeos financian una política agrícola que está entre las más costosas de la UE – consume alrededor de 40% del presupuesto comunitario, o sea, 60 billones de euros (EUROPEAN COMMISSION, 2012)<sup>2</sup> – para proteger un sector que poco representa para la economía de gran parte de sus miembros, además de que los consumidores son obligados a adquirir productos agrícolas con precios mucho más altos de los que se encuentran en el mercado internacional, tomando en cuenta que el elevado grado de protección del mercado agrícola común los obligan a adquirir prioritariamente bienes ya marcados o con precios artificialmente ajustados. La verdad es que desde el inicio de las negociaciones para la formulación de la PAC, en los años de 1950,

---

<sup>2</sup> EU Budget 2012: For 500 million Europeans. For growth and employment. EUROPEAN COMMISSION, 2012. Disponible en: [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2012/budget\\_folder/budget\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2012/budget_folder/budget_2012_en.pdf)

los ciudadanos europeos quedaron, de manera general, al margen del proceso decisorio relativo a la PAC, aunque tuvieron, y todavía tienen, que convivir directamente con sus efectos prácticos en el día a día. Además, hay cambios desde otros sectores de la economía para el sector agrícola, ya que hay transferencias del resto de la economía para el sector agrícola (SPOERER, 2010: 2-3).

Segundo, la PAC, como otras políticas de la UE, también refleja el complejo proceso decisorio comunitario, una vez que las resoluciones relacionadas a su formato, a los mecanismos de funcionamiento y a la forma como serán gastados los recursos presupuestales exigieron, y todavía exigen, la participación de diversas instancias que, en alguna medida, tienen que lidiar con los más controvertidos intereses estatales. Desde la fundación de la PAC, un complicado sistema soporta al sector agrícola de difícil entendimiento y aplicación, especialmente para un ciudadano común de la UE, mantiene la esencia de la estructura, a pesar de que algunos instrumentos hayan sido extintos y otros creados (PEZAROS, 1998: 2-10). Por lo tanto, en las últimas décadas no parece haber voluntad política de determinadas partes para el cambio de la estructura fundamental de la PAC. Desde el principio, la pesada burocracia comunitaria y el proceso decisorio ayudan a dificultar el proceso de reformas del sistema de funcionamiento de la PAC. Con las reformas instituidas desde 1992, la PAC "cambia para no cambiar."

En tercer lugar, podemos observar que una cantidad importante de los fondos destinados a la PAC fue y todavía es usada para beneficiar una pequeña parcela de la sociedad de la UE. Esto porque en la PAC se refleja el poder político de los productores rurales, que, a pesar de ser muy pocos en sociedades bastante industrializadas en varios de los Estados miembros de la UE, históricamente formaron grupos de presión organizados que han reivindicado para sí el apoyo y protección de las instituciones comunitarias, de manera que su nivel de ingreso, como consecuencia directa del desempeño del sector agrícola, no es afectado por las eventuales dificultades. Recordamos que en la actual fase del capitalismo competitivo, muchos grupos políticos representativos de los intereses agrícolas se asocian con grandes conglomerados industriales agroalimentarios, envolviendo el deseo de ganancia del gran capital aprovechando la gran fuerza motriz de la PAC. En varios momentos de la trayectoria de la institución, desde los años de 1960, esos grupos representativos de productores rurales hicieron *lobbies*, grupos de presión para que la PAC tuviera un formato específico o tuviera modificaciones de acuerdo con su voluntad (GERMOND, 2011: 3-8), sin reflejar, en la mayoría de los casos, los intereses colectivos o de los sectores más frágiles de la economía. Por esa razón, la mayor parte del apoyo otorgado a la PAC es conducido para un pequeño porcentaje de productores rurales ricos, dueños de las mayores y más productivas propiedades.

Cuarto, verificamos que los efectos económicos de la PAC son asimétricos entre los Estados miembros y entre las diferentes regiones agrícolas de la UE. La línea estructural de funcionamiento de la PAC favorece a los Estados más grandes, más antiguos y más ricos de la UE – como Francia y Alemania (PRIKS, 2012) – incluso después de las últimas anexiones a la UE, a partir de 2004, fueron incluidos muchos países cuyo sector agrícola generalmente tiene ma-

yor participación relativa en el Producto Interno Bruto (PIB) y en los cuales la fuerza de trabajo, en gran medida, persiste ligada al sector primario. Además, la asociación de Estados miembros con nivel de desarrollo relativamente inferior trajo más diversidad de intereses pero, con eso también, mayores dificultades para la armonización coherente en una política común. La distribución desigual de los fondos destinados a la PAC, por su parte, provoca inestabilidad social y política y respuestas por parte de la opinión pública pro-reforma organizada en innumerables *think tanks* y en otros tipos de movimientos. La campaña cuyo eslogan era “*feedtherich!*” que acusó en los últimos años a la familia real británica, dueña de grandes propiedades de tierra, de beneficiarse con recursos de la PAC<sup>3</sup>, es uno de los diversos ejemplos de las insatisfacciones populares con la PAC.

En el ámbito del comercio internacional, las críticas más comunes a la PAC se refieren a sus mecanismos de protección, que amplían los efectos negativos resultantes de una competencia “injusta” por desviar el comercio e impedir que productos provenientes de países que son muy competitivos en la producción agrícola, como los Estados Unidos, o que dependen de las exportaciones de ese tipo de productos, como Australia, Argentina y Brasil, tengan acceso a sus mercados. Por consiguiente, la PAC puede ser considerada el mayor obstáculo de las paralizaciones de la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que en julio del 2006, cuando los Estados Unidos, las coaliciones formadas por países en desarrollo y la UE no consiguieron resolver las disputas en torno de la PAC, visto que los excesivos subsidios agrícolas provocaron un aumento del volumen en la producción y la consecuente caída de precios en el mercado internacional, propiciando reacciones de otras naciones, que en contrapartida, también pasaron a subsidiar sus propias exportaciones.

La excesiva protección a su agricultura por parte de la UE – hace del mercado agrícola comunitario el más protegido del mundo –se contrapone al hecho de que, incluso después de la crisis internacional iniciada en 2008 y del empeoramiento relativo de su posición en el mercado internacional, que la UE siga siendo a nivel mundial el mayor importador de productos agroalimentarios, responsable de la compra de cerca de 70% de los productos de los países en desarrollo. A pesar de eso, sus excedentes agrícolas, resultado de décadas de ayuda a la PAC, interfieren en la presión que la UE ejerce sobre los mismos países en desarrollo con el fin de que abran sus mercados a sus excedentes agrícolas, estimulando el movimiento en un círculo vicioso interno: más producción genera la necesidad de una nueva ayuda agrícola, causando más excedentes de producción que, necesitan ser exportados para garantizar el nivel de ingreso de los propietarios, y , por eso mismo, genera mayor demanda para proteger al sector, y así en adelante. En esa dinámica, los productos más protegidos por la UE – trigo, carne y lácteos – son también los que generan los más grandes superávits productivos (CARÍSIO, 2006: 48-55). Por lo tanto, los sectores más frágiles requieren más protección. Como consecuencia de eso, la importancia de la PAC y su impacto sobre las relaciones comerciales de la UE, sobretodo de los países en desarrollo dependientes de las exportaciones

---

3 EU farming subsidies for the Royal family must stay secret. Daily Mail UK, 19 Febrero, 2011. Disponible en: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1358746/EU-farming-subsidies-Royals-stay-secret.html>

agrícolas, es tan grande que cualquier mudanza en su oferta o demanda se refleja en fuertes turbulencias al sector agroalimentario mundial y, consecuentemente, en la condición de seguridad alimentaria internacional.

Observamos que delante de los fracasos de las negociaciones en la Ronda Doha de la OMC, que se inició en noviembre de 2001, la UE pasó a enfatizar sus alianzas bilaterales y birregionales, a fin de desviar, del ámbito multilateral, las atenciones para la liberación comercial de su sector agrícola y al mismo tiempo conseguir llevar a cabo otros intereses aunque en sus discursos reitera su compromiso con el comercio multilateral y con la realización de la Agenda de Doha (WOOLCOCK, 2007: 2). Esto ocurre, en gran parte, debido a la negativa de la Unión Europea y de los Estados Unidos a aceptar un acuerdo multilateral en la agricultura en la OMC, que desde la década de 1950 es tema importante de las rondas, aunque sin éxito.

Por un lado, más allá de ampliar su radio de influencia y su poder político en un claro contrapunto a los Estados Unidos – cuya estrategia ha sido bastante similar –, extender el objetivo y el alcance de sus relaciones internacionales y divulgar, todavía más, sus normas y valores, el objetivo de la UE al apostar en esos tipos de acuerdos comerciales es estimular la abertura de los mercados de países y bloques de integración de las diversas regiones del mundo para diversos tipos de productos, inclusive para los excedentes agrícolas europeos, con el fin de mantener sus condiciones para el generoso apoyo a la PAC. Por otro lado, la UE pretende comprar productos agroalimentarios y de otros tipos que no produce de manera competitiva, basándose en acuerdos ya hechos con países menos desarrollados, cuyo principio del Sistema General de Preferencias (SGP) también garantiza un régimen preferencial de comercio no recíproco, como el *Everything but Arms*, introducido por la UE en diciembre de 2001, que removió restricciones cuantitativas y tarifarias de diversos productos al entrar en el mercado europeo de los países subdesarrollados de manera unilateral.

Con respecto a los acuerdos de libre comercio bilaterales y birregionales, la UE está trabajando activamente en varias iniciativas de acuerdos de libre comercio desde diferentes enfoques (WOOLCOCK, 2007: 3-4). Podemos citar como ejemplo el Acuerdo de Libre Comercio de la UE con la India, en vías de negociación, con Ucrania, ya establecido y previsto para entrar en vigor en noviembre de 2013 y con Singapur, también negociando en 2013 (EUROPEAN COMMISSION)<sup>4</sup>. Estrategias más amplias de cooperación, llamadas acuerdo de asociación, que más allá del libre comercio incluyen el diálogo político y la cooperación en otras áreas que fueron concretadas por la UE, por ejemplo, con África del Sur, en 1999, México en 2000 y Chile en 2002. Sobre la estrategia de cooperación birregional, las metas ya concretadas son el Acuerdo de Libre Comercio con la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), creado en 2009 y con América Central (2010). En este flujo, cuando los acuerdos birregionales no se concretizan, la UE inicia el proceso de forma bilateral. Ese fue el caso del Acuerdo de Libre Comercio con la Comunidad Andina de Naciones. Su fracaso llevo a la UE a

---

<sup>4</sup>Sítio de la EUROPEAN COMMISSION. Disponible en:

<http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/facilitating-trade/free-trade/noviembre, 2013>.

crear acuerdos bilaterales de libre comercio con Perú y Colombia en 2010. Esa estrategia demuestra el claro deseo de la UE en realizar acuerdos comerciales, privilegiando las instancias bilaterales y birregionales a multilaterales.

El Acuerdo de Asociación Inter-regional con el Mercosur, en discusión desde 1995 y con intereses esencialmente comerciales y el Acuerdo de Asociación Estratégica birregional con América Latina y el Caribe (ALC), lanzado en 1999, permanecen en la agenda, aunque sin resultados concretos (GRATIUS & RUBIOLLO, 2005). Todos esos acuerdos están en el ámbito de un abordaje comunitario de política externa y política comercial diferenciada para definir estrategias comunes, que ha sido aplicada por la UE desde la década de 1990, contemplando no solamente potenciar los flujos comerciales, sino también la intensificación del diálogo político y la cooperación para el desarrollo. Resulta interesante notar que ese enfoque fue introducido paralelamente a la primera reforma de estructura de la PAC, en 1992, y poco tiempo después de que los países en desarrollo dejaran de ser exportadores para volverse importadores líquidos de alimentos, mientras que muchos países en desarrollo estaban realizando reformas de liberalización económica.

El Acuerdo de Asociación birregional UE-ALC y más específicamente el Acuerdo UE-Mercosur, que se refiere al bloque de integración regional del cual Brasil forma parte y que desde hace años está sobre las mesas de negociaciones, nos llama la atención aquí. Fue lanzado por la UE como una alternativa al regateo en la esfera de la OMC. Todavía, sabemos que su éxito depende también de los resultados de las negociaciones comerciales sobre la liberalización comercial multilateral de la agricultura que ha sido obstaculizada, en gran medida, por los impactos de la PAC. Al tratarse de un bloque compuesto por países que no usufructúan del SGP o que tienen algún privilegio y cuyo volumen de exportaciones agrícolas se destina en gran parte al mercado europeo, el Mercosur es uno de los más perjudicados con los efectos negativos de la PAC. Desde esta perspectiva, hay que destacar que existe una ambivalencia por parte de la UE, ya que, en primer lugar, se ha comprometido al multilateralismo, con la institucionalización y un mercado organizado, pero por el otro, los europeos persisten en el comportamiento que sólo exacerba la asimetría de su comercio birregional con el Mercosur.

Por consiguiente, una parte importante de los países suramericanos es vulnerable, así como varios otros países en desarrollo, respecto de los déficits comerciales que en parte son resultado de la necesidad de los crecientes gastos con la compra de productos agrícolas, como cereales y lácteos, que no producen, pero que sí compran de mercados como los de la UE. Notamos, también, que la UE utiliza, además, todo su aparato institucional y de toma de decisiones, a las cuestiones de asimetrías y disputas del bloque europeo para las negociaciones con el Mercosur, dificultando la realización del Acuerdo.

Frente a ese escenario, entendemos que la comprensión de las implicaciones de la PAC para el Acuerdo UE-Mercosur exige, en principio, el entendimiento sobre los orígenes de esa Política, el difícil proceso de regateo y conciliación de intereses, cómo y por qué fue instituida, los mecanismos originales de funcionamiento, el lugar que ocupa en el proceso de inte-

gración europea en las primeras décadas de sus actividades, los diversos instrumentos técnicos designados, en donde los impactos económicos e intereses políticos son tan divergentes y bastante controversiales. Todos esos elementos son fundamentales para la comprensión de la insatisfacción de Brasil y de los restantes países que forman el Mercosur y que, junto a otros países en desarrollo, llevan décadas demandando reformas estructurales de la PAC, y que pueden ser consideradas la principal fuerza impulsora del proceso de reformas que la Política viene sufriendo desde los años de 1980, aunque su controversial esencia todavía no se haya modificado por causa de la continuidad de su estructura proteccionista.

Una investigación sobre la PAC, cuyo proyecto de integración en la agricultura ya estaba en el tratado de Roma de 1957 y que instituyó la Comunidad Económica Europea (CEE), demuestra que ella nació en un contexto de dificultades de abastecimiento de alimentos después de la II Guerra Mundial y de búsqueda de protección al sector agrícola en muchos mercados europeos después de un período de gran escasez de productos agrícolas, pautado en una estructura que optó por no privilegiar desde el inicio las medidas estructurales, pero si armonizar diferentes concepciones de políticas agrícolas nacionales en vigor durante siglos (ZOBBE, 2001) . El propósito era atender los clamores de los productores agrícolas políticamente organizados por la equiparación de su nivel de ingreso con el de otros sectores y fue el reflejo de los Estados miembros más poderosos que consiguieran imponer su voluntad. La esencia de la PAC no se modificó, justamente porque su estructura fundacional fue construida sobre bases que reflejaban el poder político marcado con ventajas asimétricas dentro del bloque europeo y que consiguieron persistir a lo largo del tiempo.

Constatamos que todavía son escasos los estudios, en Brasil, Argentina y en varios otros países cuyo comercio o sus economías en su totalidad son directa o indirectamente afectados por la PAC, que analizan el funcionamiento de la política agrícola integrada de Europa, especialmente sobre su fundación y funcionamiento durante las primeras décadas. Como entendemos que el completo entendimiento de la PAC constituye un punto fundamental para entender las posiciones, pasadas y recientes de la UE en las diferentes instancias negociadoras, así como entender sus consecuencias para el comercio internacional entre UE y Brasil, entre UE y el Mercosur, y para los demás países cuyas economías dependen de la producción y exportación de productos agrícolas, concluimos que:

1. La estructura de la PAC puede ser considerada mucho más el resultado de una sumatoria de intereses nacionales en la agricultura que de la armonización de las políticas agrícolas de los seis Estados miembro fundadores de la CEE –Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo – que, a su vez está ligada a las especificidades de las políticas agrícolas nacionales europeas desde el siglo XIX. Es por eso que entendemos que el punto de partida son los orígenes de la PAC, cuando las políticas agrícolas nacionales de los Estados europeos dejaron de ser liberales y se tornaron cada vez más proteccionistas, reflejando las rivalidades y el contexto de guerras en Europa y la gran dificultad de abastecimiento de alimentos. El origen de la PAC está en un conjunto de motivaciones históricas y valores comunes que legiti-

maron la importancia del sector agrícola en las esferas social, económica y política de cada uno de los Estados miembros fundadores de la CEE.

Antes de su institucionalización, las políticas nacionales europeas de comercio de productos agrícolas fueron formuladas y aplicadas en respuesta tanto a la coyuntura interna de cada economía como a la internacional, a las convicciones de determinados liderazgos políticos y a las presiones sociales de grupos de interés. Las políticas comerciales europeas variarían, en grande medida, con la necesidad y el deseo de proteger su agricultura de la competencia externa, a partir de 1880. Cuando la importancia estratégica de la agricultura ganó todavía más fuerza en el contexto de las grandes guerras mundiales del siglo XX, las confluencias de intereses se configuraron dentro del cauce que da inicio al proceso de integración regional de Europa y que culminaron, en la década de 1950, con las primeras propuestas de cooperación agrícola regional. Desde esa perspectiva, las motivaciones para la asistencia estatal al sector agrícola, la elección de los instrumentos de la PAC, la manutención de su estructura, igual después del inicio del proceso de reformas y de la asociación de otros Estados miembros, así como las posiciones negociadoras de la CEE en el comercio internacional en las décadas subsecuentes, tienen raíces históricas en cada Estado europeo a partir del final del siglo XIX. La PAC sigue siendo un ícono de la integración europea hace más de cinco décadas porque tiene la confianza, por parte de la sociedad europea, de que la vida rural es una característica importante de la identidad regional. Razones socioculturales e históricas explican, de esta manera, la oposición a las reformas de la PAC, una vez que los productores rurales se acostumbraron al alto nivel de protección al sector desde el siglo XIX.

2. Las diferentes motivaciones, ideas y valores de los Estados miembros con relación a la integración en la agricultura fueron difíciles de ser conciliados en la fase de institucionalización de la PAC, a lo largo de la década de 1960. Esto en virtud de las presiones ejercidas sobre los instrumentos y mecanismos fundacionales de la PAC condicionados por los intereses consolidados del sector rural, cuyos representantes permanecían política y socialmente influyentes en las decisiones de políticas agrícolas de cada uno de los Estados miembro.

Inicialmente, fue la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria lo que tuvo mayor importancia en la concepción de políticas públicas, basadas en la justificación del término de nuevos conflictos armados y del miedo al desabastecimiento. En ese contexto, los gobiernos tenían el deber de asegurar, por lo menos, la seguridad alimentaria de su pueblo. Así, en un continente muy devastado, el argumento del Estado comprometido con la garantía de abastecimiento de alimentos por medio de apoyo a la producción local ganó todavía más fuerza.

A partir del fin de la II Guerra y hasta la institucionalización de la PAC en el inicio de la década de 1960, las políticas agrícolas nacionales europeas se caracterizaron por ser similares en el grado de protección. Los gobiernos expandieron a regulación de cereales y productos lácteos, y, sobre todo, promovieron una expansión selectiva de la producción y de las exportaciones por medio de subsidios. La agricultura fue apoyada por una combinación de políticas domésticas y comerciales, incluyendo precios mínimos garantizados artificialmente, altos

stocks de los excedentes pagados por el gobierno y la aplicación de barreras tarifarias y no tarifarias – todas esas medidas indirectas de soporte al ingreso de los productores rurales-.

Con el fin de demandar la corrección de las crecientes diferencias de ingreso entre los sectores de la economía en las décadas de 1950 y 1960 por medio de la introducción de una serie de medidas intervencionistas, las cooperativas de productores rurales y organizaciones de negocios en el campo se han convertido en grupos de interés político cada vez más importante y trabajan activamente en el *lobby* por el apoyo al gobierno y la protección contra las importaciones. En la medida en que la demanda por alimentos se hizo más definida, hubo mayores presiones por debajo del ingreso agrícola (ZOBBE, 2001: 3-4). Las diferencias de ingreso intersectoriales también fueron mucho más sentidas por el fuerte crecimiento del sector de la industria y de los servicios “cara a cara” para el agricultor en la década de 1950. Por eso, la “cuestión de la paridad del ingreso” se volvió central en la política agrícola de los Estados europeos.

El objetivo de aumentar la productividad y reducir la dependencia de las importaciones de alimentos cuyo origen era, en la mayoría de los casos, los Estados Unidos, llevó a las inversiones a mejorar la productividad que, consecuentemente, llevó ya a la superproducción a partir de los años de 1950. En reacción, nuevamente los gobiernos aumentaron el grado de protección del sector agrícola, incluyendo precios mínimos, altos stocks de excedentes y la aplicación de barreras tarifarias y no tarifarias. Todavía, si había consenso entre los Estados miembros de que la integración agrícola era esencial para la continuidad y la profundización del proceso de integración regional europeo, desde el inicio de la década de 1950, en la práctica, las posiciones negociadoras mostraban que no sería fácil armonizar las diferentes posiciones acerca de la importancia económica, política y social de la agricultura porque cada Estado miembro ya tenía sus propias políticas agrícolas nacionales con características y objetivos diversos y quiso cargar su “tradición” y ventajas propias para la política agrícola comunitaria.

3. A pesar de las dificultades, paralelamente al proceso de integración agrícola europeo, que conformaba una política proteccionista del sector, la CEE no vaciló en empeñarse durante las negociaciones multilaterales del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT) para la liberalización comercial de productos industrializados a partir de los años de 1950. Además, la evolución de las políticas internas de la CEE desempeñó un papel fundamental en la definición del formato final de la posición en las negociaciones, primero en el GATT y después en la OMC. A pesar del empeño en la liberación del mercado de productos industrializados, la CEE inviabilizó cualquier negociación internacional que amenazara sus intereses en el área agrícola. Desde el inicio de las negociaciones del GATT en 1947, la primera de ellas -que se llevó a cabo en la propia ciudad donde el acuerdo fue firmando, en el mismo año -, los dispositivos especiales para la liberalización de los productos agrícolas tomaron la forma de excepción<sup>5</sup>, una vez que la concepción de esos mecanismos tuvo el propósito de acomodar los

---

<sup>5</sup> Sólo en 1955 un protocolo eliminó el uso de subsidios a la exportación.

programas de apoyo a la agricultura de los países desarrollados, que eran las partes más poderosas del Acuerdo (MESQUITA, 2005:27-28).

Los intentos de reformas a la PAC a partir de 1968 fueron una clara señal de que ésta comenzó sin la debida atención a las medidas de carácter estructural e intentó utilizar, hasta el inicio de la década de 1990, reformas graduales, sin tener resultados satisfactorios, en tanto que hubo déficits presupuestarios, excedentes y desequilibrios entre los Estados miembros contribuyentes y los recaudadores de recursos (CARÍSIO, 2006). Las reformas a la PAC son, a su vez, el resultado de la renovación de los instrumentos y mecanismos originales de su funcionamiento como parte de un proceso de cambio en el contexto internacional del fin de la Guerra Fría y en el proyecto de integración regional de Europa, iniciado en la década de 1980 con la Ronda Uruguay del GATT (1986-1993), a pesar de que su eje estructural original poco se ha alterado.

Aunque sea difícil analizar las complejas relaciones de causa-efecto entre la evolución de la PAC y las negociaciones internacionales, varias evidencias muestran que sus principales reformas fueron hechas directamente por la evolución de las negociaciones en el ámbito del GATT/OMC: la Reforma Mac Sharry, que permitió que la UE aceptase un acuerdo para la liberalización agrícola en la Ronda Uruguay; la Reforma de 2003, que fortaleció la posición de la UE en la Ronda de Doha (JOSLING, 2008). Teniendo en cuenta esa trayectoria, podemos decir que la PAC se ha modificado con base en las políticas comerciales adoptadas por la UE. El bloque europeo viene sufriendo fuertes presiones para cambiar en el ámbito GATT/OMC por parte de aquellos que están contra su postura intransigente y alineada a otros países desarrollados, como Estados Unidos. Desde nuestro punto de vista, ese es el mayor motivo de la paralización de la Ronda Doha desde 2006.

Esta serie de reformas llevó a cambios en la PAC, aunque no muy radicales. Ellas se presentan paralelamente a las negociaciones de la Ronda Doha, iniciadas en el 2000, en las cuales las intenciones de los países en desarrollo eran las de negociar cambios estructurales de la PAC. El ejemplo más emblemático fue la institucionalización del Grupo-20 (G-20), formado por las mayores economías de *commodities* agrícolas del mundo en la Reunión Ministerial de Cancún en 2003. A partir de eso, podemos hacer algunas observaciones: primero, en los últimos quince años, los gastos destinados a la PAC disminuyeron con porcentajes presupuestales de la UE de 70% en 1985, alrededor de 40% en 2009. La ayuda al productor (*producer support estimate* – PSE) también bajó de 40% a 25% en el 2009. Los pagos directos “acoplados” a la cantidad producida cayeron de 77% del total de los pagos de la PAC en 2004 hasta el 15% en 2008; por el contrario, los pagos “desacoplados” a la cantidad producida aumentaron, de 3% a 68% y los pagos rurales de 15% a 18% (CANTORE *et. alli*, 20011: v) Con base en estos datos, podemos concluir que la importancia del 2º Pilar –políticas estructurales para promover el desarrollo rural local –se viene ampliando gradualmente en deterioro del 1º Pilar – políticas de mercado, comercio y renta –, aunque no podemos olvidar que las diferencias entre los pilares varían mucho entre los Estados miembro, tomando en cuenta que la mayor parte de los gastos directos son hechos por la UE-15 y no por la UE-28.

4. La compleja estructura institucional de la PAC, llena de tecnicismos, basada en distintos mecanismos de apoyo con fuertes y diferentes impactos según las regiones productoras, que dependían del tipo de producto cultivado y del nivel de productividad de la tierra. Ellos reflejan los intereses políticos mucho más que la optimización de ganancias económicas, privilegiando los designios de los más grandes y fuertes Estados miembro, pues, desde el inicio, hubo polarización del debate sobre la estructura institucional de la PAC, que se centró en los dos principales estados miembro del proceso de integración regional europeo, especialmente Francia y Alemania (SPOERER, 2010). Por consiguiente, esos Estados libraron los mayores embates políticos para el mejor formato de la PAC que posteriormente resultó en una política de consecuencias asimétricas dentro de la CEE, frente al presupuesto comunitario y a los contribuyentes europeos y extremadamente proteccionistas, generando efectos adversos al comercio internacional de muchas economías asociadas y fuera del bloque.

5. La UE ha ido cambiando su foco, cada vez más pautado en la estrategia comercial de los acuerdos bilaterales y birregionales, que, en la mayoría de los casos, apuntan a la liberación comercial sin considerar la agricultura o a realizar convenios con los cuales el sector agrícola no tiene gran importancia. En el caso del Acuerdo Inter-regional UE-Mercosur, y donde la agricultura es una cuestión clave para los países del bloque sudamericano y para la UE, el impasse está puesto hace más de una década. Recordemos que las discusiones entre la UE y el Mercosur, fueron todavía afectadas directamente por la crisis económica de Europa, lo que acabó reduciendo las inversiones directas. Cualquier cambio o reforma en esa política tiene efectos en la posición negociadora de la UE en las diversas esferas de comercio internacional, y por consiguiente, afectan sus relaciones con diversos mercados.

## BIBLIOGRAFÍA

- CANTORE, Nicola; KENNAN, Jane; PAGE, Sheila (2011) "CAP reform and development: introduction, reform options and suggestions for further research". Overseas Development Institute; Londres. Disponible en:  
<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7245.pdf>
- CARÍSIO, María Clara Duclos (2006) A Evolução da Política Agrícola Comum da União Europeia e seus Efeitos Sobre os Interesses Brasileiros nas Negociações Internacionais sobre Agricultura; Tese 47º CAE – Instituto Rio Branco; FUNAG/IRBr/MRE, 2006. Disponible en:  
<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0337.pdf>
- GERMOND, Caroline (2011). "Obstacle to reform? Farm interest groups and the Common Agricultural Policy, 1968-1984". EUSA paperconference. Boston. Disponible en:  
[http://euce.org/eusa/2011/papers/11f\\_germond.pdf](http://euce.org/eusa/2011/papers/11f_germond.pdf)
- GRATIUS, Susan; RUBIOLO, Monica (2005) "EU and Latin America Biregionalism in a Globalizing World: the Latin American View". In: GRABENDORFF, Wolf. SEIDELMAN, Reimund (Eds.). Relations between the European Union and Latin American: birregionalism in a changing Global System; Baden-Baden: Nomos, p. 73-139.
- JOSLING, Tim (2008) "External Influences on CAP reforms: an historical perspective". In: SWINNEN, J. (Ed.). The perfect storm: the Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy; CEPS Paperbacks, Brussels. Disponible en:  
[http://aei.pitt.edu/32611/1/50.\\_The\\_Perfect\\_Storm.pdf](http://aei.pitt.edu/32611/1/50._The_Perfect_Storm.pdf)

- MESQUITA, Paulo Estivalle (2005) "Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC". XLVIII Curso de Altos Estudos, FUNAG/IRBr/MRE, Brasília. Disponible en:  
<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0320.pdf>
- PEZAROS, Pavlos (1998) "An introduction to the Common Agricultural Policy: Principles, objectives and orientations". In: BAOURAKIS, G. (Ed.). The Common Agricultural Policy of the European Union: New market trends. Chania: CIHEAM Cahiers Options Méditerranéennes; no 29, p. 2-20. Disponible en:  
<http://om.ciheam.org/om/pdf/c29/CI020491.pdf>
- PRIKS, Ardi (2012) The rise and decline of price support based European Common Agricultural Policy. Master thesis in Political Science. European Union in a Global Order Programme. Universiteit van Amsterdam. Disponible en:  
<http://dare.uva.nl/document/451847>
- RIEGER, Elmar (1996) "Agrarpolitik: Integration durch Gemeinschaftspolitik?" In: JACHTENFUCHS, M., KOHLER-KOCH, B. (Eds.). Europäische Integration. Opladen: Leske und Budrich, p. 401-428.
- SPOERER, Mark (2010) "Fortress Europe" in Long-term Perspective: Agricultural Protection in the European Community, 1957-2003. MPRA Paper (Munich Personal RePec Archive Paper), no 24120. Disponible en: <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/24120/>
- TANGERMANN, Stefan. VON CRAMON-TAUBADEL, Stephan (2013) "Agricultural Policy in the European Union: an Overview". Diskussionsbeitrag no 1302. Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung Universität Göttingen. Disponible en:  
<http://www.unigoettingen.de/de/document/download/468756dd26772ba40606fb7034c7995d.pdf/Diskussionsbeitrag-1302.pdf>
- WOOLCOCK, Stephen (2007) "European Union policy towards Free Trade Agreements". European Center for International Political Economy Working Paper, no 3, Brusels. Disponible en:  
<http://www.felixpena.com.ar/contenido/negociaciones/anexos/2010-09-european-union-policy-towards-free-trade-agreements.pdf>
- ZOBBE, Henrik (2001) "World Trade Report: the Economic and Historical Foundation of the Common Agricultural Policy in Europe". Unit of Economics Working Papers, no 12. The Royal Veterinary and Agricultural University Food and Resource Economic Institute of Denmark. Disponible en:  
<http://www.foi.life.ku.dk/publikationer/~media/migration%20folder/upload/foi/docs/publikationer/working%20papers/unit%20of%20economics/2001/hz-wp%202001%20nr.%2012.pdf.ashx6>

---

<sup>6</sup> Bionota: Patricia Nasser de Carvalho es estudiante de doctorado de Economía Política Internacional en la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ), Brasil y profesora de Relaciones Internacionales en el Centro Universitario La Salle, Rio de Janeiro, Brasil.

# El papel de las Cumbres Suramericanas del siglo XXI como antecedente de la UNASUR\*

Fabio Sánchez

## ABSTRACT

Este artículo analiza el papel de las Cumbres Suramericanas (Brasilia 2000, Guayaquil 2002 y Cusco 2004) en la creación de un nuevo multilateralismo suramericano a inicios del siglo XXI. Los encuentros evidencian el interés de los doce países de la región en temas como: seguridad, desarrollo, infraestructura, defensa de la democracia, paz y la erradicación de la pobreza. Aspectos que serán la piedra angular de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN, 2005) y la posterior Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR, 2008).

Las “Cumbres Suramericanas” corresponden a una iniciativa multilateral suramericana a inicios del siglo XXI (2000, 2002 y 2004). A estos encuentros asistieron los doce países de la región, más otros actores regionales importantes, como es el caso en Brasilia en 2000, con la presencia de los Presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, y de la Corporación Andina de Fomento, Enrique García (Comunicado de Brasilia, 2000). Son encuentros que resultaron trascendentes en la conformación del nuevo multilateralismo suramericano moderno que dio origen a la CSN en 2005 y posteriormente a la UNASUR en 2008. Gran parte de los temas pilares de esta organización tienen su origen en estos encuentros, los cuales se desarrollaron en medio de un contexto político en el que se fusionaron los intereses de líderes de una nueva izquierda suramericana. No por ello, dejaron de participar el resto de actores regionales. A continuación se examinan dichos encuentros con relación a los temas establecidos, los actores que participaron y su legado en términos de un nuevo panorama regional propiamente suramericano a comienzos del siglo XXI.

---

\*Hace parte de la investigación doctoral: “UNASUR: poder y multilateralismo en Suramérica en el siglo XXI”, del programa de Doctorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea de la Universidad Autónoma de Barcelona, bajo la dirección de Esther Barbé y Juan Pablo Soriano. Trabajo adscrito al Grupo de Análisis Político (GAP) de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales, de la Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, Colombia. No citar sin permiso previo del autor.

## PRIMERA CUMBRE SURAMERICANA, 2000

El primer encuentro fue convocado por el presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso. Se desarrolló los días 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000 en Brasilia<sup>7</sup>. El resultado final del encuentro se conoce como el Comunicado de Brasilia, documento en el que están consignadas las principales conclusiones y objetivos que dan inicio a una nueva arquitectura multilateral propiamente suramericana. La agenda estaba delimitada en cuatro grandes temáticas: democracia, comercio, infraestructura de integración, drogas ilícitas y delitos conexos e, información, conocimiento y tecnología (Comunicado de Brasilia, 2000).

No obstante, algunos de los temas más trascendentales del encuentro fueron más allá de los cuatro pilares nombrados anteriormente. Por ejemplo, se destaca la necesidad de una agenda de valores común para todos los Estados de la región, en donde se respete la democracia, los derechos humanos y el medio ambiente (desarrollo sostenible) como requisitos para el crecimiento económico y la ampliación y profundización del proceso de integración (Comunicado de Brasilia, 2000: 3).

En cuanto a la democracia, se mencionaron antecedentes multilaterales importantes en la región. Se hace expresa referencia al “compromiso democrático” del MERCOSUR, Bolivia y Chile, formalizado por el Protocolo de Ushuaia, de julio de 1998, y del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena sobre el “Compromiso de la Comunidad Andina con la Democracia, de junio de 2010<sup>8</sup>. A estos se les ve como garantías para la estabilidad política y la institucionalidad de Suramérica (Comunicado de Brasilia, 2000: 23).

Asimismo, se destaca a la región como un “área de paz y cooperación” acogiendo al principio de la solución pacífica y negociada de controversias, al respecto el quinto punto del comunicado, en donde se hace mención a logros previos en materia de seguridad en la región: “(...) los Presidentes acordaron crear una Zona de Paz Suramericana y, para ello, instruirán a sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores a adoptar las medidas necesarias para poner en práctica esa decisión (Comunicado de Brasilia, 2000: 5).

La cohesión económica fue otro de los puntos importantes. Al respecto se hizo mención de los “procesos de carácter subregional”, tales como el MERCOSUR y su asociación con Bolivia y Chile, la Comunidad Andina (CAN), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Latinoamericano de Reservas, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), el Tratado de la Cuenca del Plata, el Tratado de Cooperación Amazónica, el Grupo de los Tres (G-3), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), los cuales: “han sido los elementos más

<sup>7</sup> Los líderes que asistieron al evento y por país fueron: Brasil, Fernando Henrique Cardoso, Argentina, Fernando De la Rúa; Bolivia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colombia, Andrés Pastrana Arango; Ecuador, Gustavo Noboa; Guyana, Bharrat Jagdeo; Paraguay, Luis Angel González Macchi; Perú, Alberto Fujimori; Surinam, Runaldo Ronald Venetiaan; Uruguay, Jorge Batlle Ibañez; y Venezuela, Hugo Chávez. Asimismo, asistieron los Presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, y de la Corporación Andina de Fomento, Enrique García (Comunicado de Brasilia, 2000, art. 1).

<sup>8</sup> Al respecto véase: (OEA, 2010).

dinámicos de la integración latinoamericana y caribeña. Articular América del Sur significa, por lo tanto, fortalecer América Latina y el Caribe” (Comunicado de Brasilia, 2000: 9). También se hizo referencia a procesos regionales “de alcance geográfico más amplio”, en el ámbito político: la Organización de Estados Americanos (OEA), la Cumbre de las Américas, la Conferencia Iberoamericana y el importante Grupo de Río, espacios en donde “convergen las iniciativas de aproximación entre países de América Latina y Caribe” (Comunicado de Brasilia, 2000: 9-11). Si se concibe al proceso de integración como un paso positivo en lo político, también lo es para lo económico: “La cohesión de América del Sur constituye también un elemento esencial para determinar, en forma favorable, su inserción en la economía mundial” (Comunicado de Brasilia, 2000: 12). Asimismo, se hace una crítica al orden económico mundial en el que se reconocen los efectos desiguales del proceso globalizador y para lo cual se hace necesario una mayor simetría entre los compromisos comerciales de los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo (Comunicado de Brasilia, 2000: 12-13).

En el mismo orden, se resaltó la necesidad de fortalecer sinergias entre los diversos actores y procesos subregionales de la zona. Por ejemplo, se destaca el inicio de negociaciones entre el MERCOSUR y la CAN para establecer una zona de libre comercio que debería estar en funcionamiento antes de 2002 (Comunicado de Brasilia, 2000: 31). Esto se logró a través del Acuerdo de Complementación Económica No. 59, del 18 de octubre de 2004, y con el que se consolidó: “(...) una zona de Libre Comercio a través de un Programa de Liberación Comercial que se aplicará a los productos originarios y procedentes de los territorios de las partes signatarias” (CAN-MERCOSUR, 2004: art. 3). Lo anterior, tiene que ver con la idea de concebir un espacio económico ampliado, bajo los principios del “regionalismo abierto”<sup>9</sup> que le permita a la región conectarse incluso con la Unión Europea y la Organización Mundial del Comercio. Esto habrá de incidir más adelante, en el carácter altamente político y menos comercial de la UNASUR, lo que para algunos analistas es una fortaleza y para otros una debilidad.

La infraestructura e integración fueron un punto fundamental del encuentro. Suramérica es una de las regiones menos conectadas del orden global: física y tecnológicamente, además, condiciones geográficas como la Amazonía y los Andes imponen serias dificultades físicas: “Las fronteras suramericanas deben dejar de constituir un elemento de aislamiento y separación para tornarse un eslabón de unión para la circulación de bienes y personas, conformándose así un espacio privilegiado de cooperación” (Comunicado de Brasilia, 2000: 36). A lo anterior se deben sumar las barreras culturales y lingüísticas que aíslan a Brasil de sus vecinos (Giacalone, 2006: 76).

---

<sup>9</sup> De acuerdo a Alberto Van Klaveren, el “regionalismo abierto” no es un concepto desarrollado en la región, sino de procesos de cooperación del Asia Pacífico (Van Klaveren, 1997, p. 66). Al respecto, destaca cuatro formas del carácter abierto del regionalismo latinoamericano: “Primero, las distintas opciones de inserción regional no son mutuamente excluyentes, sino que tienden a superponerse. Segundo, cada proyecto regional incluye sus propias incertidumbres y limitaciones. Tercero, los acuerdos están abiertos a la incorporación de nuevos miembros. Y, cuarto, la profundización de los esquemas regionales procura hacerse compatible con la liberalización del comercio global, evitando el surgimiento de nuevas barreras respecto de los bienes y servicios importados desde fuera de la región” (Van Klaveren, 1997, p. 66).

A consecuencia de lo anterior, la voluntad de los mandatarios promovió la creación del Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA). Esta iniciativa se concibió a través de un Plan de Acción a diez años para mejorar las áreas de energía, transporte y comunicaciones y facilitar la configuración de ejes de integración. El proyecto contó con la asesoría de entidades como el BID y la CAF (Comunicado de Brasilia, 2000: 39). Se debe destacar el interés que despierta en algunos analistas la IIRSA, como uno de los grandes logros de este primer encuentro de presidentes suramericanos (Sanahuja, 2011: 124; Colombo & Roark, 2012: 22; Weskamp, 2012: 139). Al respecto Giacalone: “El plan resurgió como una iniciativa brasileña para vincular las carreteras de Perú y Brasil a través de la región amazónica, complementando las hidrovías hacia el sur, que favorecen la circulación regional dentro del Mercosur” (Giacalone, 2006: 77-78).

En esta cumbre, además de los jefes de Estado, asistieron por el Congreso Nacional del Brasil, Diputado Vilmar Rocha, y como observadores: representante de México, Jorge Castañeda; Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Juan Francisco Rojas Penso; Secretario General de la Comunidad Andina (CAN), Sebastián Alegrètt; Presidente Alternativo del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), Ney Lopes de Souza Junior; Secretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Otto Boye; Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), José Antonio Ocampo; Presidente del Directorio del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), Genaro Sánchez; y Presidente del Consejo del Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), Sebastião Cunha (Comunicado de Brasilia, 2000: 18).

## SEGUNDA CUMBRE SURAMERICANA, 2002

La II Cumbre Suramericana se realizó los días 26 y 27 de julio de 2002 en Guayaquil. Su propósito fue continuar impulsando la consolidación de un espacio común suramericano, a pesar de los notorios cambios en los puestos de poder de los Estados participantes, y de un menor optimismo que no permitió a Brasil continuar hablando de los “Estados Unidos de América del Sur” (Gudynas, 2006: 5). Algunos hechos del sistema internacional presionaron a los actores. Por una parte, en 2001 iniciaron las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio, conocidas como “Ronda de Doha”, en donde los suramericanos buscaban más apertura de los países poderosos en un tema importante para sus economías: la agricultura<sup>10</sup>. Por otra parte, si bien la mayoría de países apostaban por la unidad suramericana, simultáneamente estaban preocupados por las negociaciones del ALCA (Gudynas, 2006: 5). Incluso, Chile no había ingresado al MERCOSUR, debido a que venía de un proceso de negociación de Tratado de Libre Comercio (TLC) con EE. UU. desde 1994 -durante las Administraciones de Eduardo Frei (1994-2000) y Bill Clinton (1993-2001)- y que se habría de implementar finalmente en 2004.

---

<sup>10</sup> Sobre este punto en específico véase: (Bouët, et al., 2005) y para una visión más amplia del proceso de negociación: (Polanski, 2006).

Los cambios en la política regional fueron evidentes. Se destacan a Alejandro Toledo (2001-2006) como nuevo presidente de Perú<sup>11</sup>; Jorge Quiroga (2001-2002) quien reemplazó a Hugo Bánzer (1997-2001)<sup>12</sup> en Bolivia, y Eduardo Duhalde (2002-2003) quien tomó el poder luego de los escándalos de Fernando de la Rúa en Argentina (1999-2001).

Los resultados del encuentro se encuentran en el documento conocido como: *Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo* (Consenso de Guayaquil, 2002). Se destacó la interrelación entre infraestructura y desarrollo, de acuerdo a una “visión estratégica suramericana”, que permita la inclusión de los sectores marginados a los beneficios de la modernidad, todo bajo el principio del “regionalismo abierto” (Consenso de Guayaquil, 2002: 6).

Varios temas presentaron continuidad con relación a la I Cumbre de Brasilia en 2000. Por ejemplo, se determinó el compromiso con los principios democráticos, enmarcado en la OEA, el Derecho Internacional, los propios actores suramericanos y la Carta Democrática Interamericana firmada en Lima en 2001 (OEA, 2001). En el mismo orden se hizo referencia a la importancia de los Derechos Humanos, y se celebró la adopción de la Carta Andina de Derechos Humano (CAN-OEA, 2002).

De la misma manera, se destacó como: “base esencial del proceso de cooperación e integración suramericano” el desarme, la no proliferación de armas de destrucción masiva y el principio de la solución pacífica de controversias (Consenso de Guayaquil, 2002: 2). En este sentido se destaca la adopción de la Declaración sobre la Zona de Paz Suramericana<sup>13</sup> (II Cumbre Suramericana, 2002).

Se reiteró el compromiso de la lucha mundial contra las drogas, el terrorismo internacional y se acentuó la importancia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), tema reflejado en la Declaración de Monterrey sobre Financiamiento para el Desarrollo (ONU, 2002) y en la propuesta de Venezuela de creación de un fondo humanitario internacional para atender la problemática (Consenso de Guayaquil, 2002: 2). Esta propuesta claramente obedeció a la percepción de Hugo Chávez, como líder populista al mando de dicho Estado.

Nuevamente se reafirmó la importancia de avanzar en el proceso de consolidación de IIRSA, aspecto que, como manifestamos en el apartado anterior, llama la atención de varios análisis

---

<sup>11</sup> Luego de la escandalosa dimisión de Alberto Fujimori, estuvo como presidente transitorio de Perú Valentín Paniagua Corazao (22 de noviembre de 2000-8 de julio de 2001). En las posteriores elecciones ganó Alejandro Toledo.

<sup>12</sup> Previamente había sido dictador de su país en el lapso 1971-1978.

<sup>13</sup> Este objetivo se reitera posteriormente, con la Declaración de Santiago, los días 9 y 10 de marzo de 2009 durante la Primera Reunión del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) (UNASUR, 2009). Asimismo, en la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno de la UNASUR, celebrado en Lima el 30 de noviembre de 2012. Se hace a través de la “Declaración sobre Suramérica como zona de paz”. La Declaración contempla seis puntos: i) cooperación bilateral y regional, ii) respeto a principios y normas del Derecho Internacional, iii) el fortalecimiento de medidas de confianza y transparencia en gastos militares, iv) promoción de la cultura de paz, v) Suramérica como zona libre de minas antipersonales y, vi) el llamado a la negociación de un Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación (UNASUR, 2012, arts. 1 y 6).

tas: (Gudynas, 2006: 5; Díaz Barrado & Cano Linares, 2007: 10; Bernal-Meza, 2008: 162; Oyarzún, 2010: 2-4; Sanahuja, 2011: 124). Al respecto el propio documento oficial:

“Los Presidentes saludaron y destacaron los importantes progresos realizados por los doce países suramericanos en conjunto en el marco de la IIRSA, definida en el Comunicado de Brasilia, de septiembre del 2000, e implementada a través de su Plan de Acción, acordado en la Reunión Ministerial de Montevideo, los días 4 y 5 de diciembre de dicho año. Resaltaron además los logros concretos presentados a la Reunión a través del respectivo Informe (...) que incluye la identificación de 162 proyectos de transporte, energía y telecomunicaciones” (Consenso de Guayaquil, 2002: 9).

Los avances involucraron el trabajo conjunto de las organizaciones que conforman el Comité de Coordinación Técnica (CCT): BID, CAF y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata (FONPLATA) (IIRSA, 2000). Asimismo, se reconoció que el Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) de la IIRSA estableció importantes directivas para el desarrollo de planes a futuro, sobre una visión estratégica suramericana y la participación del sector privado (Consenso de Guayaquil, 2002: 10).

A esta segunda cumbre asistieron: “(...) los Jefes de Estado de Argentina, Eduardo Duhalde; Bolivia, Jorge Quiroga; Brasil, Fernando Henrique Cardoso; Chile, Ricardo Lagos; Colombia, Andrés Pastrana; Paraguay, Luis Angel González Macchi; Perú, Alejandro Toledo; Venezuela, Hugo Chávez Frías; Uruguay, Luis Hierro López, Vicepresidente de la República, en representación del señor Presidente Jorge Batlle; Guyana, Samuel R. Insanally, Ministro de Relaciones Exteriores, en representación del señor Presidente Bharrat Jagdeo; y Suriname, Maria Elizabeth Levens, Ministra de Relaciones Exteriores, en representación del señor Presidente Rinaldo Ronald Venetiaan (Consenso de Guayaquil, 2002: 1).

Las I y II Cumbres Suramericanas dan cuenta del inicio de la construcción multilateral de la UNASUR. Para algunos autores estos encuentros constituyen los “antecedentes inmediatos del mecanismo” (Díaz Barrado & Cano Linares, 2007: 11). Hemos visto varios temas altamente coincidentes en los dos encuentros: democracia, infraestructura, paz y seguridad. A continuación, seguimos con el análisis del tercer y definitivo encuentro que dará nacimiento a la Comunidad Suramericana de Naciones.

### **TERCERA CUMBRE SURAMERICANA, 2004**

A pesar de las tensiones entre la CAN y el MERCOSUR el contexto político de la zona continuó en formación. De acuerdo a Gudynas se presentó un: “cambio de enfoque: la integración latinoamericana es reemplazada por la integración sudamericana” (Gudynas, 2006: 7). El MERCOSUR y Perú firmaron un acuerdo en agosto de 2003 y en diciembre de ese mismo año, se les suman Colombia, Ecuador y Venezuela a través de un acuerdo de complementación económica (Gudynas, 2006: 7). Se trata de un proceso *sui generis*, ya que en ese momento se encontraban asociados Chile, Bolivia, Perú y posteriormente, Venezuela. No obstante, en 2004 no lograron firmar un nuevo tratado entre los miembros originales (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) (Gudynas, 2006: 7).

Así las cosas, el 8 de diciembre de 2004 se realizó la III Cumbre Suramericana en Cusco, Perú. Tal y como hemos manifestado no se puede adjudicar sólo a Brasil la iniciativa de estos en-

cuentros, no obstante varios autores insisten en la importancia de su liderazgo<sup>14</sup>: (Malamud, 2005: 425, citado en; Giacalone, 2006: 78; Peña, 2009: 51; Serbin, 2009: 145; da Silva, et al., 2012: 67; Zanin, 2012: 147). En este lapso es importante destacar el papel del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). De acuerdo a Duarte y Trindade, con el Presidente Lula varias figuras importantes, denominadas “desarrollistas” llegan al servicio exterior brasileño. Además de Celso Amorim, se destacó el Secretario Político Samuel Pinheiro Guimarães, esto cambió el perfil de la conducción política de Itamaraty (Duarte Villa & Trindade Viana, 2008: 82-83).

De acuerdo a Hirst, entre 2003 y 2005 la política exterior brasileña obedeció a tres premisas: fortalecer el vínculo con Argentina, impactar la estabilidad democrática suramericana y, lograr mayor protagonismo en su región para favorecer su proyección internacional (Hirst, 2006, p. 134). Lo anterior, bajo tres líneas de acción: i) insistencia en la democracia para resolver crisis institucionales, ii) crítica a las políticas neoliberales y, iii) evitar una visión “securitizada”<sup>15</sup> de la política suramericana (Hirst, 2006: 134).

En este momento crucial, el Presidente Lula obtuvo el apoyo de los mandatarios de Perú, Alejandro Toledo y Argentina, Eduardo Duhalde, quien presidía el Comité de Representantes Permanentes del Mercosur (y quien paradójicamente no asistió). No así en el encuentro estuvieron presentes: Carlos Mesa de Bolivia, Lula da Silva de Brasil, Álvaro Uribe de Colombia, Ricardo Lagos de Chile, Bharrat Jagdeo de Guyana (1999-2011), Ronald Venetiaan de Suriname (1991-1996 – 2000-2010), y Hugo Chávez de Venezuela. No obstante, otros líderes mostraron cierta desconfianza ante la propuesta de una “Comunidad Suramericana” bajo el liderazgo brasileño, además que no se habían resuelto ciertas fricciones previas en el seno de la CAN y el MERCOSUR (Gudynas, 2006: 7). Es por ello que no asistieron los líderes Eduardo Duhalde de Argentina, Nicanor Duarte de Paraguay, y Jorge Batllé (2000-2005) de Uruguay.

En su preámbulo, por primera vez, y haciendo referencias a gestas libertarias y próceres de la independencia de la región<sup>16</sup>, se manifiesta: “interpretando las aspiraciones y anhelos de sus pueblos a favor de la integración, la unidad y la construcción de un futuro común, hemos decidido conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)” (Declaración del Cusco,

<sup>14</sup> Hirst es escéptica al respecto, manifiesta: “Es aún nebuloso el concepto que define la presencia de Brasil en América del Sur, una construcción política que no atiende a las mismas expectativas dentro y fuera del país” (Hirst, 2006, p. 139). De acuerdo al RN, importante su análisis sobre la diferencia entre las expectativas de los empresarios y de los militares (tema que se desarrollará más adelante en el estudio de caso de Brasil).

<sup>15</sup> De acuerdo a la autora, la respuesta de Washington sobre el liderazgo de Brasil fue ambivalente. Por una parte, celebró su papel como “estabilizador regional”, pero por el otro, no vio con buenos ojos el acercamiento con Venezuela (Hirst, 2006, p. 135). Es de común creencia en círculos académicos de la región, que para evitar esos temores en la Casa Blanca, Itamaraty hizo un llamado al pragmatismo a la Administración de Dilma Rousseff.

<sup>16</sup> Al respecto el propio preámbulo: “Los Presidentes de los países de América del Sur reunidos en la ciudad del Cusco en ocasión de la celebración de las gestas libertarias de Junín y Ayacucho y de la convocatoria del Congreso Anfictiónico de Panamá, siguiendo el ejemplo de El Libertador Simón Bolívar, del Gran Mariscal de Ayacucho Antonio José de Sucre, del Libertador José de San Martín, de nuestros pueblos y héroes independentistas que construyeron, sin fronteras, la gran Patria Americana (...)” (Declaración del Cusco, 2004, §. 1).

2004: 1). En esta III Cumbre Presidencial Suramericana, se produce la *Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones*, la cual hace referencia a “desafíos internos y externos comunes” que han compartido las naciones de la región desde las gestas de independencia (Declaración del Cusco, 2004: 2). Asimismo, hace referencia a una pluralidad de pueblos y culturas que han consolidado una “identidad suramericana” compartida, y en la que son importantes: la democracia conforme a la Carta Democrática Interamericana (OEA, 2001) solidaridad, Derechos Humanos, libertad, justicia social, respeto a la integridad territorial, diversidad, no discriminación, afirmación de autonomía, igualdad soberana de los Estados y la solución pacífica de controversias (Declaración del Cusco, 2004: 3-9).

Otros temas, también presentes en las dos cumbres anteriores, complementan la agenda propuesta. Lo anterior a partir de la convergencia de: “intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad como un factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades internas para su mejor inserción internacional” (Declaración del Cusco, 2004: 4). Se destaca la mención que se hace sobre la importancia del desarrollo económico, la distribución equitativa de los ingresos, la inclusión social, el cuidado del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible, lo anterior soportado en el desarrollo de las “regiones interiores” del espacio suramericano como proyecto comunitario (Declaración del Cusco, 2004: 5-6).

Asimismo, se hace mención a la eliminación del hambre y el acceso a salud y educación y se resalta que el proyecto de integración suramericano debe promover: “un multilateralismo renovado y democrático que integre decididamente y de manera eficaz el desarrollo económico y social en la agenda mundial” (Declaración del Cusco, 2004: 8). También se propone el desarrollo de un “espacio suramericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura” (Declaración del Cusco, 2004: 10).

Se propone el desarrollo de dicho espacio a través de seis procesos: i) concertación y coordinación política, ii) convergencia entre MERCOSUR, la CAN y Chile, y la inclusión de Guayana y Surinam<sup>17</sup>, iii) integración física, energética y de comunicaciones, iv) políticas para el agro y desarrollo rural, v) transferencia de tecnología (educación) y, vi) responsabilidad social empresarial (Declaración del Cusco, 2004: 16-17). Finalmente, se proponen las reuniones de Jefes de Estado como instancia suprema de conducción política y las de Cancilleres como espacio de decisión ejecutiva del proceso, estos encuentros sustituirán las “Cumbres Suramericanas”. También se designa al Gobierno de Perú en la Secretaría Pro Témpore hasta la próxima reunión de la CSN, proyectada en Brasil en 2005 (Declaración del Cusco, 2004: 19-20).

El importante y reiterativo tema de la infraestructura. Como hemos visto la IIRSA es una de las iniciativas que más atención y fuerza tuvo en los orígenes de la UNASUR. No obstante, para cuando nace la CSN, con una mezcla de frustración y pragmatismo se redujeron de 300

---

<sup>17</sup>Se aclara que Guyana y Surinam ingresarán, sin perjuicio de sus compromisos con la Comunidad del Caribe (CARICOM), organización fundada en 1973 a través del Tratado de Chaguaramas (Trinidad y Tobago).

a 31 los proyectos de emprendimientos específicos (Gudynas, 2006: 8). De acuerdo al mismo autor, esta Cumbre evidenció la insistencia e influencia de los acuerdos de libre comercio (TLC's) como factores intervinientes en la integración de la región, los cuales son una paradoja: "Perú ha firmado un TLC con Estados Unidos, mientras que también tiene un acuerdo de liberalización comercial con el MERCOSUR. En ninguno de los dos casos hay mecanismos para articular las economías, y por lo tanto hay sectores que sufrirán mucho por el ingreso de productos sea de Estados Unidos o del MERCOSUR" (Gudynas, 2006: 8).

Tratando de finalizar, para Sanahuja esta Cumbre estableció tres aspectos básicos del proyecto integrador suramericano: concertación de las políticas exteriores, la convergencia de la CAN, MERCOSUR, Chile, Guyana y Surinam en el ALCSA, y la integración energética y de comunicaciones contemplada en la IIRSA (Sanahuja, 2011, pp. 123-124). Sobre la IIRSA, es válido resaltar que su *Plan de Acción para la Iniciativa* fue diseñado por los Ministros de Transporte, Energía y Comunicaciones bajo los principios orientadores definidos por los Presidentes Suramericanos desde el año 2000. Se compone de los pilares: Ejes de Integración y Desarrollo (EID's), y Procesos Sectoriales de Integración (PSI) (IIRSA, 2013).

Es importante destacar que el siguiente día, se presentó la Declaración de Ayacucho del 9 de diciembre de 2004<sup>18</sup>. En esta se celebró la "conformación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN)", se reiteró el compromiso de consolidar una "Zona de Paz Suramericana" a través de una cultura de paz, se reafirmó el compromiso con la Carta Democrática Interamericana (OEA, 2001) y se hizo un llamado a la conclusión de los trabajos de la Carta Social de las Américas, la cual se consolidaría 8 años después (OEA, 2012)<sup>19</sup>. Asimismo, se respaldó la IIRSA y la consolidación de la Unión Interparlamentaria Suramericana (Declaración de Ayacucho, 2004: 4-8, 14).

Esta última Declaración recoge algunos de los temas más importantes, que fueron tratados en esta primera fase de Cumbres de la naciente CSN. Es evidente el esfuerzo por consolidar una agenda con temas relevantes para la región: democracia, desarrollo, educación, infraestructura, paz y seguridad, todo encaminado en la búsqueda de sinergias con los otros dos organismos multilaterales de la región: CAN y MERCOSUR, así como también hacia la integración de la Guyana y Surinam como actores ligados tradicionalmente al Gran Caribe, ahora necesarios para Suramérica.

En este proceso posteriormente se realizaron la I Reunión Extraordinaria de la CSN celebrada el 9 de diciembre de 2005 en Montevideo, y cuyo propósito fue agilizar el proceso integrador

<sup>18</sup> No debe confundirse con la Declaración de Ayacucho de 1974, la cual se hizo en conmemoración del sesquicentenario de la Batalla de Ayacucho (9 de diciembre de 1824). A esta reunión fueron invitados los presidentes suramericanos del momento, no obstante, el Presidente chileno Augusto Pinochet no asistió al enterarse de la visita del Canciller de Cuba Raúl Roa García. Para más información véase: (Lizón, 2011, pp. 27-29)

<sup>19</sup> La carta fue aprobada en la 42ava. Asamblea General de la OEA, celebrada en Cochabamba, Bolivia el 4 de junio de 2012, luego de seis años de intenso debate. Se asume que es complementaria de la Carta Democrática Interamericana (OEA, 2001) y su principal propósito es reducir la pobreza del 34% de la población americana (El Espectador, 2012).

en camino (CSN, 2005); la Declaración de Cochabamba del 9 de diciembre de 2006, titulada: “Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana” (Declaración de Cochabamba, 2006) y la crucial I Cumbre Energética Suramericana, en Isla Margarita 2007 donde se cambió de nombre del “esfuerzo integrador” de la (CSN) hacia la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), bajo la fuerte incidencia del presidente Hugo Chávez, y a la cual se designó una Secretaría Permanente, con sede en Quito (CSN-UNASUR, 2007).

Las Cumbres Suramericanas constituyen la piedra angular de la UNASUR. Una organización que encarna un multilateralismo moderno con capacidad de diálogo y que ha solucionado crisis internas e interestatales, en una región madura con capacidad para asumir sus desafíos y delinear su futuro, sin la ayuda de viejos esquemas interamericanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- BERNAL-MEZA, R. (2008). Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51 (2), p. 154-178.
- BOUËT, A., BUREAU, J. C., DECREUX, Y., & JEAN, S. (2005). Multilateral Agricultural Trade Liberalisation: The Contrasting Fortunes of Developing Countries in the Doha Round. *The World Economy*, 28 (9), p. 1329-1354.
- CAN-MERCOSUR. (2004). Acuerdo de Complementación Económica N° 59. Recuperado el 22 de abril de 2013, de <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi671.pdf>
- CAN-OEA. (2002). Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Recuperado el 24 de abril de 2013, de <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/DEC586s.asp>
- COLOMBO, S., & ROARK, M. (2012). UNASUR: integración regional y gobernabilidad en el siglo XXI. *Densidades*, Septiembre (10), p. 21-40.
- COMUNICADO DE BRASILIA. (2000). I Cumbre Suramericana. Recuperado el 19 de abril de 2013, de [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/di1-9-00.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm)
- CONSENSO DE GUAYAQUIL. (2002). II Cumbre Suramericana sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo. Recuperado el 19 de abril de 2013, de [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/Consenso\\_guayaquil.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm)
- DA SILVA, C. A., ORSO, J. A., & NEIROT, A. P. (2012). La Argentina y la UNASUR en la política exterior brasileña: vectores para su consolidación como potencia global. En: Staringher de Caramuti, O. (Ed.), XII Seminario Anual Internacional y Acreditado. Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico: el MERCOSUR-UNASUR en transformación: un nuevo orden regional (p. 56-72): UNR Editora. Editora de la Universidad Nacional de Rosario.
- DECLARACIÓN DE AYACUCHO. (2004). Comunidad Suramericana de Naciones (CSN). Recuperado el 25 de abril de 2013, de [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/ayacucho\\_sudamerica.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/ayacucho_sudamerica.htm)
- DECLARACIÓN DEL CUSCO. (2004). III Cumbre Suramericana. Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. Recuperado el 25 de abril de 2013, de [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/cusco\\_sudamerica.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm)
- DÍAZ BARRADO, C., & CANO LINARES, M. (2007). La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Análisis e instrumentos. Madrid: AEI. Centro de Estudios de Iberoamérica (CEIB) Cuadernos Iberoamericanos. No.1. Gil Impresores.

- DUARTE VILLA, R., & TRINDADE VIANA, M. (2008). Brazilian Foreign Policy: Old and New Paths as Regards Institutional Aspects, Multilateralism and Foreign Policy Towards the South. *Revista de Ciencia Política*, 28 (2), p. 77-106.
- El Espectador. (2012). OEA aprueba Carta Social de las Américas. Recuperado el 24 de octubre de 2010, de <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/articulo-351006-oea-aprueba-carta-social-de-americas>
- GIACALONE, R. (2006). La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿una alianza entre izquierda y empresarios? *Nueva Sociedad* (202), p. 74-86.
- GUDYNAS, E. (2006). El camino de la Integración Sudamericana. Rumbo a Cochabamba 2006. Una guía de las Cumbres Presidenciales. El proceso de la Comunidad Suramericana de Naciones. CLAES - D3E - CEADES, p. 1-14.
- HIRST, M. (2006). Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. *Nueva Sociedad* (205), p. 131-140.
- II CUMBRE SURAMERICANA. (2002). Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana. Recuperado el 24 de abril de 2013, de [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/CG\\_anexo2.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo2.htm)
- IIRSA. (2000). Informe del Comité de Coordinación Técnica (CCT). Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. Recuperado el 24 de abril de 2013, de [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/CG\\_anexo3.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo3.htm)
- (2013). Áreas de Acción. Recuperado el 27 de abril de 2013, de <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=57>
- LIZÓN, R. P. (2011). Historia de la negociación de Charaña. La Paz: Plural editores.
- MALAMUD, A. (2005). Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement. *Cambridge Review of International Affairs*, 18 (3), p. 421-436.
- OEA. (2001). Carta Democrática Interamericana. Recuperado el 24 de abril de 2013, de [http://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm)
- (2010). Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena "Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia". Recuperado el 22 de abril de 2013, de [http://www.sice.oas.org/CAN/Protdemc\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/CAN/Protdemc_s.asp)
- (2012). Carta Social de las Américas. Recuperado el 30 de abril de 2013, de [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-206/12](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-206/12)
- ONU. (2002). Consenso de Monterrey. Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Recuperado el 24 de abril de 2013, de <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/ACONF1983.pdf>
- OYARZÚN, L. (2010). El papel de la UNASUR. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10 (3), p. 1-6.
- PEÑA, F. (2009). La integración del espacio sudamericano ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? *Nueva Sociedad* (219), p. 46-58.
- POLANSKI, S. (2006). *Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- SANAHUJA, J. A. (2011). Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR. *Pensamiento Propio. Edición especial, CRIES, Universidad de Guadalajara - Universidad Iberoamericana*, 33, p. 115-158.
- SERBIN, A. (2009). América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa? *Nueva Sociedad*, 219, p. 145-156.

- UNASUR. (2009). Declaración de Santiago de Chile. Recuperado el 24 de mayo de 2013, de <http://www.unasursg.org/uploads/1f/c1/1fc18911d72c239850543d6ac63f551b/declaracion-de-chile-marzo-2009.pdf>
- (2012). Declaración sobre Suramérica como zona de paz. Recuperado el 16 de mayo de 2013, de <http://www.unasursg.org/uploads/15/11/151153690dfa887e0060a927e4011a20/Declaracion-Suramerica-Zona-Paz-Lima-30-noviembre-2012.pdf>
- VAN KLAVEREN, A. (1997). Regionalismo y multilateralismo: una convergencia necesaria. En: López Ayllón, S. (Ed.), El futuro del libre comercio en el continente americano. Análisis y perspectivas. (Vol. 29, p. 51-69). México: UNAM – Serie I. Estudios de Derecho Económico.
- WESKAMP, A. (2012). Globalización en crisis, regionalismo en expansión: una aproximación sistémica al proceso de integración en América del Sur. En: Staringher de Caramuti, O. (Ed.), XII Seminario Anual Internacional y Acreditado. Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico: el MERCOSUR-UNASUR en transformación: un nuevo orden regional (p. 130-144): UNR Editora. Editora de la Universidad Nacional de Rosario.
- ZANIN, G. (2012). La integración del Cono Sur americano en la última década. Avances y dilemas. En: Staringher de Caramuti, O. (Ed.), XII Seminario Anual Internacional y Acreditado. Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico: el MERCOSUR-UNASUR en transformación: un nuevo orden regional (p. 145-155): UNR Editora. Editora de la Universidad Nacional de Rosario.20

---

<sup>20</sup> Bionota: Fabio Sánchez. Profesor Asociado de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, Colombia. Candidato a Doctor, Máster y Diploma en Estudios Avanzados (DEA) en Relaciones Internacionales e Integración Europea, con Suficiencia Investigadora de la Universidad Autónoma de Barcelona. Magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. National Security Institute(NSI-2010), Universidad de Delaware. Investigador visitante FLACSO-Argentina (2013). Actualmente estudia a la UNASUR y el multilateralismo suramericano.

# El Mercosur entendido como el paso previo necesario a la plena regionalización de Suramérica

Jaime Pinto Kaliski

## ABSTRACT

Tradicionalmente en Latinoamérica se han analizado los procesos de cooperación regional como formando parte de procesos de integración homologables con otros del mismo tipo alrededor del mundo, especialmente con el caso europeo. Sin embargo, la particularidad de los regímenes presidenciales locales y la especial manera de interactuar entre los gobiernos de la región, hacen con que la experiencia sudamericana sea distinguible de otras similares. Específicamente en Suramérica ha aparecido un nuevo articulador, que está empeñado en forjar una regionalización coherente y perdurable para la creación de uno de los polos en gestación dentro del sistema internacional. No obstante, para una cabal comprensión de lo que está aconteciendo en América del Sur se debe abandonar la concepción tradicional de integración regional, e interpretar al Mercosur como el paso previo indispensable al actual proceso de regionalización.

## INTRODUCCIÓN

En el caso de Latinoamérica y específicamente suramericano, el proyecto de integración regional más relevante es el Mercosur, por su historia y los actores involucrados. Sin embargo, pese a las intenciones iniciales de crear un mercado común entre los cuatro miembros fundadores, lo cierto es que ha alcanzado a ser sólo una unión aduanera imperfecta, con un nulo traspaso de soberanía de los países miembros hacia organismos supranacionales con prerrogativas propias.

La estructura institucional proporcionada al Mercosur por el Protocolo de Ouro Preto (1994) ha sido débil y carente de mayor desarrollo, pese a los protocolos creados posteriormente para afianzar la institucionalidad de este organismo regional. El protocolo de Olivos (2002) establece un perfeccionado sistema de solución de controversias en las instancias internas

del Mercosur en base al protocolo de Brasilia (1991), con un tribunal de revisión de controversias; sin embargo, sin resultados tangibles. Como señala Malamud, frente a los escasos conflictos que han llegado a la instancia arbitral del Mercosur, la Corte Europea de Justicia dicta cientos de sentencias anuales<sup>21</sup>; por lo que pese al establecimiento de instancias formales de resolución de controversias, el Mercosur ha sido incapaz de resolver en sus propias instituciones los conflictos entre sus miembros, como lo demuestra el reciente conflicto transfronterizo entre Uruguay y Argentina por la planta de celulosa próxima al río Uruguay.

De tal modo que la resolución de un conflicto bilateral pasa necesariamente por las cancillerías respectivas o por los propios presidentes, recurriéndose en casos extremos a entidades extrarregionales. Esto no es necesariamente negativo, puesto que la concentración del poder a manos del presidente de turno ha favorecido la supervivencia del Mercosur gracias a las capacidades constitucionales presidenciales y a la posibilidad de los actores sociales de canalizar sus demandas directamente al ejecutivo por vías no burocráticas. En efecto, por medio del lobby es que los actores sociales ejercen su influencia en el ejecutivo a través de canales de diálogo informales, ajenos a la burocracia del Mercosur; ayudando así a la agilización de las soluciones a los conflictos internos por parte del ejecutivo y, en muchos casos, por los propios presidentes. Dicho fenómeno presente en el Cono Sur es lo que Malamud denomina de inter-presidencialismo<sup>22</sup>, es decir, el predominio institucional de las presidencias para la toma de decisiones estratégicas y la resolución de los conflictos intra-Mercosur. El propio régimen presidencial característico de los gobiernos latinoamericanos históricamente, con la capacidad de veto y de dictar decretos de los presidentes, además de la falta de voluntad política de los gobiernos sucesivos entre los miembros del Mercosur para crear instituciones supranacionales, son factores cruciales para entender la supremacía del ejecutivo en el buen encauzamiento del Mercosur y en su permanencia como unión aduanera imperfecta pese a sus falencias institucionales crónicas.

De tal forma que el inter-presidencialismo es el modo de gobernanza que los sudamericanos se han establecido con el objeto de viabilizar sus intentos de integración regional, tal como se verifica con el Mercosur. Las reuniones periódicas entre presidentes y las reacciones desde las más altas esferas del ejecutivo ante las recurrentes crisis son características tangibles del inter-presidencialismo; el cual refleja un intergubernamentalismo exacerbado, que va más allá del existente en otras latitudes. Por ende, la característica implícita en el concepto de integración en las relaciones internacionales; a saber, la cesión de cuotas de soberanía de los Estados hacia instituciones supranacionales, simplemente no se aplica para Suramérica. El inter-presidencialismo es una característica latinoamericana que presupone la imposibilidad de generar los grados necesarios de institucionalización de un proceso de integración al

---

<sup>21</sup> MALAMUD, Andrés, "Las teorías de la integración regional y el estado del Mercosur", en DREYZIN, Adriana y HARRINGTON, Carolina (eds.), *El derecho en movimiento: En homenaje a Elena Highton*, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2012, p. 301.

<sup>22</sup> MALAMUD, Andrés, "La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: Un examen empírico", *Relaciones Internacionales*, n° 15, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI), Universidad Autónoma de Madrid, octubre 2010.

estilo de la Unión Europea; por lo que insistir en indicar al exitoso caso de integración europeo como la vía por la cual deben necesariamente transitar los sudamericanos es altamente inadecuado e impropio con la realidad de cómo se aplica la “gobernanza regional” actualmente en Latinoamérica.

## **EL NECESARIO VUELCO CONCEPTUAL: HACIA LA “REGIONALIZACIÓN” DE SURAMÉRICA.**

A nuestro entender, la solución para una comprensión cabal de lo que acontece en Suramérica pasa necesariamente por un viraje conceptual, y así dejar definitivamente de lado el concepto de integración que ha permeado prácticamente a todos los análisis de los procesos de cooperación regional acontecidos en Latinoamérica. En efecto, la quimera de la integración regional al estilo europeo debe dar paso a una cabal comprensión de la nueva realidad geopolítica de las últimas décadas, y a la aparición por primera vez en la historia latinoamericana de una potencia de alcance global que requiere para su desarrollo la conformación de un polo regional coherente que pueda en un futuro cercano rivalizar con los otros polos en formación dentro de un sistema internacional cada vez más multipolar. Tal potencia política, económica y crecientemente militar, Brasil, no está interesada en ceder cuotas de soberanía, sino que por el contrario, busca incrementar su margen de maniobra en un mundo encaminado hacia la multipolaridad.

Brasil requiere para su desarrollo como potencia global en ciernes de una región geopolíticamente coherente, que responda a los intereses brasileños de mediano y largo plazo. Por tanto Brasil no requiere de “integración” en América del Sur, pero sí de un proceso de *regionalización*. Para Alex Warleigh-Lack, la regionalización significa un “proceso explícito, pero no necesariamente institucionalizado formalmente, de adaptación de los Estados participantes de las normas, procesos, estilos, contenidos de política pública, economías e identidad (potencialmente a nivel de élites y masas) para alinear y formar un nuevo set de prioridades colectivas, normas e intereses a nivel regional, el cual puede posteriormente evolucionar, estancarse o disolverse”<sup>23</sup>.

Con este término, regionalización, se evita la tendencia de percibir el proceso de cooperación sudamericano bajo el prisma neofuncionalista, es decir, como un proceso inacabado debido al presunto fracaso de no contar aún hoy con instituciones supranacionales que reflejen un nuevo centro de poder regional. Adicionalmente, al concebir la regionalización como un proceso, se evita la presunción del logro de determinados objetivos sin los cuales es imposible hablar de una integración regional propiamente tal. Con ello se evitan los determinismos en cuanto a las finalidades de un proceso regional, no descartándose inclusive su evolución, estancamiento o extinción en el tiempo. Al mismo tiempo, se entiende la regionalización como un proceso continuo en que los Estados se vinculan entre sí voluntariamente para el logro de objetivos comunes de diversa índole; por lo que estamos en presencia de un

---

<sup>23</sup> WARLEIGH-LACK, Alex, “Towards a Conceptual Framework for Regionalisation: Bridging New Regionalism and Integration Theory”, *Review of International Political Economy*, Vol. 13, N° 5, 2006, p. 758.

proceso que supera la cooperación multilateral en temas específicos. Esto es relevante en la medida en que en Suramérica se produce un proceso explícito de regionalización que supera con creces la cooperación bilateral o multilateral en la región sudamericana. Si bien la cooperación es necesaria en el proceso de convergencia de las políticas nacionales en diversos temas, no es suficiente para una regionalización coherente en el largo plazo.

Con el objeto de discernir el grado de coherencia del proceso llevado a cabo en Suramérica, es que recurrimos a la tipología de regionalización aportada por Alex Warleigh-Lack, en la cual se aprecian distintos enfoques en materia de construcción de una región<sup>24</sup>. Este autor habla de una regionalización estructurada (*structured regionalisation*), para referirse a entidades complejas, con profunda institucionalización en donde un poder substancial de decisión es delegado a un nuevo centro supranacional; siendo un nítido ejemplo de este tipo la Unión Europea. Otro tipo es la regionalización establecida por un hegemón regional o global para contrabalancear a otros Estados o procesos de regionalización foráneos; enfocándose en temas precisos con un énfasis en el comercio (*dominance regionalisation*). El ejemplo mencionado es el tratado de libre comercio norteamericano (NAFTA).

Otro tipo señalado por este autor es la regionalización destinada a la seguridad colectiva, ya sea militar o socioeconómica (*security regionalisation*), teniendo como ejemplo a la OTAN. Mientras que la regionalización en redes (*network regionalisation*) se refiere a una de carácter intergubernamental o de grupos informales motivados por la búsqueda de una identidad común frente a la globalización. Aquí destacan como ejemplos la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN), la Unión Africana y el Mercosur. Por último, el autor se refiere a la regionalización conjunta (*conjoined regionalisation*), la cual se refiere a una asociación estratégica entre distintos procesos de regionalización o con Estados claves fuera de la región, con objetivos económicos o de política exterior; tomándose como ejemplo el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

De entre estos cinco tipos de regionalización, claramente el *dominance regionalisation* destaca como el más cercano a la realidad sudamericana, con la expresión máxima en términos institucionales por la UNASUR. Y si bien este autor cataloga al Mercosur entre la *network regionalisation*, lo cierto es que la política externa brasileña ha sido muy coherente en intentar que el mercado común abarque a toda la América del Sur. De la mano de la UNASUR ahora sí Brasil puede ejercer su rol de hegemón regional para conformar una región geopolíticamente coherente, es decir, una regionalización viable en el largo plazo. En efecto, tal coherencia se sustenta en una hegemonía que se ejerce cooperativamente, incorporando las necesidades y expectativas del resto de los Estados sudamericanos, dándole al proceso regional la capacidad de evolucionar en el tiempo. Aquello permite que por primera vez en Suramérica haya un articulador con la capacidad y voluntad suficientes para desarrollar una regionalización que supere la discrecionalidad de los presidentes de turno de los países de la región, en pos de objetivos comunes a ser alcanzados de manera flexible e incremental.

---

<sup>24</sup> Ibid., p. 760.

La hegemonía se viabiliza en Suramérica por las capacidades político-económicas de una de las principales potencias emergentes del orbe, que tiene como su principal fundamento su propia política externa. De hecho, autores como Marcelo Passini Mariano y Haroldo Ramanzini Júnior llegan inclusive a hablar del “modelo de Mercosur” presente en la política exterior brasileña, el cual tendría características bien precisas y permanentes en el tiempo<sup>25</sup>. Esta coherencia de Brasil en cuanto a su política externa, para inclusive transformar su relacionamiento con sus vecinos en un modelo bien establecido, está basada primordialmente en el cuerpo diplomático de Itamaraty; el cual es el encargado de formular e implementar en gran medida la política externa, además de aportar estabilidad en las relaciones interregionales. En efecto, la configuración de este modelo está dada por la omnipresencia de Itamaraty y sus diplomáticos en la articulación de las relaciones intrarregionales; lo que ayuda a definir las estructuras mismas y el devenir del Mercosur con una estrategia de “integración” que evita sistemáticamente abordar los asuntos más polémicos en beneficio del entendimiento colectivo, en base a acuerdos diplomáticos sucesivos que sobrepasan usualmente la propia institucionalidad vigente de este organismo regional.

Más allá del institucionalismo vigente en la región, a Brasil efectivamente le interesa la mantención de una mínima estabilidad político-económica en Suramérica; lo que implica esforzarse por disminuir las asimetrías regionales e incorporar a toda la región para la consecución de objetivos percibidos como comunes. En el caso del Mercosur, la disconformidad creciente de los dos países más pequeños y los riesgos de disgregación regional hicieron con que durante el gobierno de Lula se confrontara la problemática de las asimetrías con la creación en 2004 del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM); el cual ayuda a paliar las asimetrías estructurales del Mercosur dadas por el enorme diferencial económico entre los dos grandes (Brasil y Argentina) con los dos pequeños (Uruguay y Paraguay). El FOCEM, en donde Brasil es el mayor contribuyente, es una prueba fehaciente de que el gigante sudamericano sí ha estado dispuesto a pagar costos para mantener un Mercosur estable y evitar su desmembramiento, pero “basado en sus propias instituciones nacionales, con la visión de mínimamente mantener la cohesión necesaria para la búsqueda de los objetivos brasileños de inserción internacional”<sup>26</sup>. Por tanto, si bien Brasil no está disponible para perder autonomía y ceder soberanía a organismos regionales, sí posee la voluntad y capacidad para mantener cohesionado al Cono Sur y, de manera progresiva, a toda Suramérica en base a sus propios objetivos globales.

La voluntad brasileña de cohesión y de incorporar a la mayor cantidad de sudamericanos en sus propuestas y proyectos puede bien ser refrendada en la propia proyección inicial que tenía el Mercosur en las mentes de los formuladores de la política externa brasileña. De hecho al poco tiempo de conformado este organismo regional, bajo el gobierno de Itamar Franco (1992-1994), se intenta la conformación de una área de libre comercio que abarcara

---

<sup>25</sup> MARIANO, Marcelo P. y RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo, “Structural limitations of the Mercosur: an analysis based on the Brazilian foreign policy positions”, *The Latin Americanist*, Volume 56, Issue 2, June 2012.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 171.

a toda América del Sur para hacerle contrapeso a la naciente Iniciativa para las Américas lanzada en junio de 1990 por el gobierno de Estados Unidos, que preveía acuerdos de libre comercio a nivel continental. La denominada Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) no perduró por la imposibilidad de homologar los regímenes comerciales en Suramérica, pero también por no tener Brasil el peso político para llevar a cabo una agenda tan ambiciosa como esa en momentos en que la preponderancia político-económica de Estados Unidos después de la Guerra Fría era incontestable. Sin embargo, la política externa brasileña no desistió nunca en la promoción de la expansión del Mercosur, y es así como se incorporaron varios países de la región en calidad de asociados (Bolivia, Perú, Ecuador, Chile y Colombia) y en el año 2006 Venezuela firma el protocolo de su adhesión al organismo subregional para recién en 2012 ser incorporado como miembro pleno.

El caso venezolano es especialmente interesante porque demuestra que el bajo compromiso institucional de Brasil le permite a su vez promocionar la expansión del bloque e integrar al Mercosur a otros países sudamericanos, puesto que no es necesario pagar fuertes costos por el ingreso de nuevos miembros y sólo influye la voluntad política del resto de los países por integrarse al organismo regional. De hecho, ya en diciembre de 1998 el recién electo presidente venezolano Hugo Chávez declaraba que uno de sus objetivos estratégicos de su política exterior sería alcanzar el ingreso pleno de Venezuela al Mercosur<sup>27</sup>. Por lo que si la incorporación de Venezuela sólo se produjo en 2012 fue por las complicaciones derivadas por la necesaria ratificación del protocolo de su ingreso por los parlamentos de los miembros fundadores. Tanto el parlamento brasileño como el paraguayo pusieron dificultades para el ingreso pleno de Venezuela; ambos con férreos opositores al gobierno de Chávez y declarando que en su gobierno se estaban vulnerando las garantías democráticas establecidas por el protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático de 1998.

Las dificultades encontradas por Venezuela en el parlamento brasileño estaban dadas por la oposición de partidos opositores al gobierno de Lula, como el PSDB y el DEM; no obstante gracias al compromiso político del presidente brasileño así como la movilización del Partido de los Trabajadores (PT), es que después de tres años Brasil aprueba finalmente la incorporación venezolana al Mercosur<sup>28</sup>. Por el contrario, en el parlamento paraguayo se mantuvo la intransigencia en cuanto a considerar que el proceso chavista en Venezuela carecía de plena legitimidad democrática; y solamente con la crisis política interna paraguaya de junio de 2012, en donde se destituye intempestivamente al presidente Fernando Lugo y asume el vicepresidente Federico Franco como presidente interino, es que Brasil y Argentina se apresuran a incorporar a Venezuela al Mercosur. Paraguay recibe por sanción su suspensión temporal de la UNASUR y del Mercosur, aunque sin perder sus ventajas comerciales ni los fondos provenientes del FOCEM; y Brasil aprovecha este escenario para promover junto a Argentina el ingreso pleno de Venezuela al Mercosur sin tomar en consideración las propias

---

<sup>27</sup> MARTÍNEZ C., Alberto, "Venezuela: política e integración regional", *Revista Cuadernos del Cendes*, Año 28, n° 78, CENDES, Universidad Central de Venezuela, Septiembre-Diciembre 2011, p. 104.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 105.

normas establecidas en el Tratado de Asunción. Es así como Venezuela entra oficialmente al Mercosur en una reunión especial del Consejo del Mercado Común en julio de 2012, a sólo poco más de un mes de acontecido el llamado “golpe de Estado parlamentario”<sup>29</sup>.

La voluntad de Brasil de hacer prevalecer sus propios objetivos de política exterior regional queda de manifiesto con este caso venezolano en que se privilegia su propio interés de hegemonía regional por sobre inclusive las propias bases de la construcción del Mercosur, tales como el Tratado de Asunción. Brasil aprovechó la coyuntura de crisis en Paraguay para contrarrestar el veto del parlamento paraguayo y con ello, se logra el ingreso pleno de una Venezuela que se consideraba de la mano de Chávez un gran aliado de Brasil en los planos político, militar y económico. Efectivamente, la baja institucionalidad del Mercosur le resguardó a Brasil su plena autonomía para influenciar al resto de los países miembros de la necesidad de incorporar a Venezuela al organismo regional para seguir con la agenda de expansión de los vínculos de toda índole entre los países sudamericanos; aún a costa de las normas jurídicas establecidas que hacían ineludible la aprobación de un nuevo miembro pleno por todos los respectivos parlamentos en el seno del Mercosur. El ingreso venezolano tuvo un fuerte impacto en los procesos de “integración” regional, puesto que el mismo año 2006 en que Venezuela presenta su solicitud formal de incorporación al Mercosur, el gobierno venezolano denuncia el Acuerdo de Cartagena (1969) que crea la Comunidad Andina (CAN), retirándose definitivamente cinco años después de esta organización regional<sup>30</sup>. Por ende, la revitalización del Mercosur con el ingreso de Venezuela implica también el debilitamiento de la CAN, la cual además debe hacer frente a crecientes diferencias entre sus miembros actuales, puesto que Perú y Colombia pertenecen actualmente a la Alianza del Pacífico mientras que Ecuador y Bolivia son parte del ALBA.

## CONCLUSIÓN

El consistente esfuerzo de Brasil por afianzar su inserción regional como plataforma global se expresa políticamente en su voluntad por pagar los costos que considere necesarios desde sus propias instituciones y, de esta forma, configurar su hegemonía suramericana sin perder márgenes de maniobra que le alejen de su vector central de su política externa: la búsqueda de mayor autonomía en el sistema internacional. Dicha autonomía pasa necesariamente por impedir cualquier atisbo de supranacionalidad en las instituciones regionales, limitando el perfeccionamiento del Mercosur hacia sólo la consolidación de la unión aduanera, con algún grado de desarrollo en materias sociales, culturales y políticas. Este resguardo de la autonomía brasileña permite a su vez comprender que la actuación de Brasil a escala sudamericana no corresponde a la concepción tradicional de integración, dada genéricamente por los internacionalistas latinoamericanos; sino que se entiende la política regional brasileña en las

---

<sup>29</sup> MALDONADO, Víctor, “El MERCOSUR: Un horizonte lejano”, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), *Fundación Friedrich Ebert*, Caracas, Marzo de 2013.

<sup>30</sup> ARELLANO, Félix G., “La entrada de Venezuela al Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Implicaciones políticas y económicas”, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), *Fundación Friedrich Ebert*, Caracas, Mayo de 2013, p. 10.

últimas décadas como el intento consciente por forjar una región geopolíticamente coherente, que exprese un mínimo de acuerdos que posibilite un multilateralismo suramericano que pueda expresarse unitariamente en los organismos internacionales. Aquello implica que para el análisis de la actual realidad sudamericana el concepto tradicional de integración debe ser reemplazado por el de *regionalización*, para así poder comprender a cabalidad cómo la Suramérica de nuestros días responde a la necesidad de Brasil de crear un polo distinguible del resto del continente americano para reforzar su propia autonomía e incrementar su margen de maniobra frente a los constreñimientos del sistema internacional. Por lo tanto, desde la perspectiva de la política externa brasileña, el Mercosur ha sido asimilado históricamente como el paso previo necesario e indispensable al actual proceso de regionalización de América del Sur.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO, Félix G., (Mayo 2013), “La entrada de Venezuela al Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Implicaciones políticas y económicas”, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Fundación Friedrich Ebert, Caracas.
- BATTISTELLA, D., (2009), *Théories des relations internationales*, (3ème éd.), Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.
- BURGES, S. W., (2009), *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*, University Press of Florida, Gainesville.
- DABENE, O., (2009), *The politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*, Palgrave Macmillan, New York.
- DESSE, R. y DUPUY, H., (2008), *Mercosur : vers la grande Amérique latine ?*, Ellipses, Paris.
- GARDINI, Gian Luca, (2010), *The Origins of Mercosur: Democracy and Regionalization in South America*, Palgrave Macmillan, New York.
- GIRAULT, C., (éd.) (2009), *Intégrations en Amérique du Sud*, Presses Sorbonne Nouvelle, Paris.
- MALAMUD, Andrés, (2012), “Las teorías de la integración regional y el estado del Mercosur”, en DREYZIN, Adriana y HARRINGTON, Carolina (eds.), *El derecho en movimiento: En homenaje a Elena Highton*, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires.
- MALAMUD, Andrés, (octubre 2010), “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: Un examen empírico”, *Relaciones Internacionales*, n° 15, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI), Universidad Autónoma de Madrid.
- MALDONADO, Víctor, (Marzo 2013), “El MERCOSUR: Un horizonte lejano”, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Fundación Friedrich Ebert, Caracas.
- MARIANO, Marcelo P. y RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo, (June 2012), “Structural limitations of the Mercosur: an analysis based on the Brazilian foreign policy positions”, *The Latin Americanist*, Volume 56, Issue 2, Southeast Council on Latin American Studies and Wiley Periodicals, Inc.
- MARTÍNEZ C., Alberto, (2011), “Venezuela: política e integración regional”, *Revista Cuadernos del Cendes*, Año 28, n° 78, CENDES, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- MEDEIROS, Marcelo, (2000), *La genèse du Mercosud: Dynamisme interne, influence de l'Union Européenne et insertion internationale*, L'Harmattan, Paris.
- MELLADO, Noemí Beatriz (Editora) (2009), *Mercosur y Unasur: ¿Hacia dónde van?*, Lerner Editora, Córdoba, Argentina.

- PEDERSEN, T., (2002), "Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration", *Review of International Studies*, Londres.
- ROSE, G., (October 1998), "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy", *World Politics*, vol. 51, n° 1, Princeton Institute for International and Regional Studies, Princeton.
- WALTZ, K. (2008), *Realism and International Politics*, Routledge Taylor & Francis, New York.
- WARLEIGH-LACK, Alex, (2006), "Towards a Conceptual Framework for Regionalisation: Bridging New Regionalism and Integration Theory", *Review of International Political Economy*, Vol. 13, N° 5, Routledge, Reino Unido. <sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Bionota: Jaime Pinto Kaliski es Cientista Político. Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencia Política con mención en Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Católica de Chile. Master en Política Internacional. Instituto de Estudios Políticos de Burdeos, Francia.

# Rompecabezas. El regionalismo actual desde una perspectiva conosureana

Victoria Zapata

## ABSTRACT

Como rompecabezas de variadas piezas, tamaño y color cambiantes, América Latina construye un entramado de lazos, oportunidades, uniones e ideales único. Su diversidad la define pero también la desafía. Y es en esa heterogeneidad donde sus vinculaciones se transforman y se combinan con las épocas, la cultura, la decisión de los hombres y mujeres que buscan una identidad común, para valorarse internamente y ponderarse externamente.

Desde la perspectiva de la integración, se ha debatido y hasta nuestros días se sigue haciendo, respecto de la “identidad” primigenia de esta América Latina que por momentos se entiende como fragmentada, desarticulada, desorientada y por otros, como simplemente enraizada en esquemas diversos pero con un fuerte componente común: su decisión política.

Desde esa decisión es que se analizarán las diversas propuestas que priman hoy sobre el regionalismo de nuestro tiempo, enfocadas principalmente en el escenario del Conosur donde los actores y situaciones enriquecen el debate y refuerzan las perspectivas de cambio hacia un regionalismo nuevo, centrado en los aspectos sociales, culturales, renovando compromisos con los pueblos originarios y sus recursos. Analizados los esquemas imperantes, se intentarán desarrollar los ejes desde donde se entiende pueda profundizarse el camino andado, enfrentando los nuevos desafíos futuros.

**Palabras claves:** regionalismo, integración, Conosur

- | -

La región latinoamericana en su conjunto, más específicamente el Conosur, ha sido testigo desde los inicios del siglo XXI, del colapso de las estrategias que dieron lugar a los diversos bloques de integración desarrollados durante la década de los '90 con un claro perfil comercial y económico en respuesta a las teorías y prácticas diseñadas por el Consenso de Washington para elaborar una correcta “estrategia de integración”. Esta perspectiva, foránea, establecía determinados elemen-

tos que se debieron ajustar a los escenarios domésticos mediante políticas de corte neoliberal, de privatización y extranjerización de la economía, escaso o nulo control estatal de las asimetrías generadas por el mercado y una desvinculación entre el proceso de globalización, sus aportes y desventajas, y las demandas sociales pendientes. En este aspecto, fue durante dicha etapa que los desarrollos establecidos desde los teóricos latinoamericanos dejaban de ser relevantes a la hora de pensar los mecanismos de interrelación regionales, sus aspectos cualitativos característicos y los desafíos imperantes, ya que se tomaba en cuenta que los fracasos de la década perdida con las consecuentes crisis de la deuda en nuestra región habían sido producto de la falta de concertación de proyectos duraderos mediante mecanismos de institucionalización regionales, siendo la mejor respuesta a ello el “regionalismo abierto” o “nuevo regionalismo”.

Si bien los ideales de integración están fuertemente enraizados en la cultura latinoamericana en las figuras de Simón Bolívar, Manuel Ugarte, San Martín, José Artigas, etc. o en experiencias otorgadas por las Conferencias Panamericanas, el ABC o el Pacto Andino, existió un fuerte movimiento teórico durante la década de los '60 del siglo XX que promovió el pensamiento desarrollista, centrado en el componente regional y sus posibles alternativas de cara al escenario mundial. Se encuentran así las propuestas de la CEPAL '60, del autonomismo '70-80 y de las visiones críticas o neo-desarrollistas en la actualidad.

Según Briceño (2006) los intentos desarrollistas en la región basados en la integración económica, promovidos por el modelo de Prebisch y la CEPAL, combinaron la integración con los modelos de desarrollo en términos de crecimiento económico, desvirtuando el carácter multicausal y sistémico del mismo. Hablar de desarrollo es hablar entonces en términos de compuesto de factores tanto biológicos, como económicos, políticos y culturales, que no pueden reducirse a un indicador neto en un determinado contexto coyuntural.

Para el autor, existen en América Latina dos modelos o estilos de integración: uno hacia adentro y otro hacia afuera. Para el primero de los casos, representado en la CEPAL, Prebisch y el estructuralismo latinoamericano, era necesario un desarrollo autónomo de la región pero imbuido de la visión centro-periferia, veía a un norte homogéneo y diversificado y a un sur periférico como heterogéneo y especializado, lo que daba como resultado el deterioro en los términos de intercambio. Se creía en el crecimiento económico como motor de la mejora en las condiciones sociales y a la industrialización como promotora de dicho crecimiento, aumentando la eficiencia productiva y el avance técnico. El estilo de integración propuesto por este esquema sería uno regional mediante alternativas selectivas.

Por el lado del modelo de crecimiento hacia afuera, o “nuevo modelo económico” condensado en las recetas del Consenso de Washington, el rol del Estado era el de garante de la seguridad jurídica para el capital extranjero ya que su desmedido proteccionismo ocasionaba, para esta visión, una distorsión de los precios de mercado y con ello la inserción de la economía en el mercado mundial. La propuesta vendría dada entonces por un modelo de liberalización y desregulación económicas, donde su correlato en el proceso de integración sería uno de apertura absoluta, sin atender a sectores desaforecidos en el intercambio ni a una agenda de tipo social, cultural o educativa.

Briceño rescata que en el último tiempo existe una tercera alternativa que encuentra sus inicios en la década de los '80, pero que puede adoptarse en la actualidad, llamado modelo de crecimiento desde adentro: desarrollo endógeno y transformación productiva con equidad:

“Se trata de un esfuerzo creativo interno para crear una estructura productiva que sea funcional a las carencias y potencialidades propias de cada país. De acuerdo a esta propuesta, se debe comenzar por establecer industrias consideradas pilares fundamentales para crear «un núcleo endógeno básico» para un proceso de industrialización, acumulación, generación y difusión del progreso técnico e incremento de la productividad” (Briceño, 2006: 73).

Esta tercera alternativa se encuentra fielmente en los escritos de dos teóricos latinoamericanos como son Juan C. Puig y Helio Jaguaribe. Centrados en la autonomía como eje desde el cual mirar el mundo y las estrategias de inserción, dieron un salto cualitativo en cuanto a la forma en que América Latina debía verse a sí misma y condensar sus oportunidades en pos de una estrategia común. Para el caso del primero, “la autonomía continúa siendo un objetivo insoslayable de la política nacional, por la muy sencilla razón de que cuanto mayor es un ente mayores posibilidades tiene de desarrollarse como mejor lo entiende” (Puig, 1985: 40). Entiende que la integración es un fenómeno social en un determinado grupo humano (macro o micro) y por tal, encierra una variable multidimensional y multicausal. Puig promovía el pensamiento de una integración solidaria, por cuanto la interdependiente había caído en las oscuras manos del oportunismo, la desarticulación política y los tópicos económico-jurídicos por sobre los sociales.

Así, la vía de la integración solidaria hace hincapié en las similitudes de los agentes intervinientes: similitud de “status” o de valores. Como en el primero de los casos, la heterogeneidad latinoamericana es evidente, se promueve la convergencia de valores comunes donde el más relevante lo constituye claramente la autonomía. “Todos nuestro países tratan de ser más autónomos. Podrá haber discrepancias respecto de la forma e intensidad del impulso autónómico y de las estrategias aplicables pero no se puede poner en duda que el objetivo que se persigue, a pesar de las diferencias estructurales y de la diversidad de orientaciones políticas, es el de acentuar la capacidad de decisión nacional” (Puig, 1985: 45). Para Puig, las expresiones de este tipo de integración históricamente se vislumbraron en los proyectos de CECLA, Acuerdo de Cartagena y SELA.

Por otra parte para Jaguaribe los países latinoamericanos tienen en común tres necesidades principales: “La primera, de carácter más general, es la necesidad de lograr un desarrollo económico, social, cultural y político en función de un desenvolvimiento general de las respectivas sociedades nacionales. La segunda es la de llevar a cabo tal desarrollo en condiciones que incrementen su margen de autonomía: internamente, en términos de mayor capacidad de decisión propia y de mayor control sobre sus propios factores, incluso en el sentido de maximizar su margen de endogenia y minimizar su dependencia respecto de los factores exógenos; exteriormente, en el sentido de superar —individual o colectivamente— su actual posición de dependencia, en relación con el mundo desarrollado en general y los Estados Unidos en particular. La tercera necesidad principal es emprender ese esfuerzo de desarrollo y de autonomía en las condiciones de autorrealización más favorables, en términos que preserven y expandan su propia identidad y personalidad nacional y cultural” (Jaguaribe, 1975: 111)

Advirtiendo las posibilidades de políticas autónomas de acuerdo a la viabilidad interna y a la permisividad externa, el autor combina entonces elementos estructurales y funcionales que se constituyen en las herramientas para las decisiones en materia de desarrollo. Pero advierte más recientemente que la integración (a nivel sudamericano) debe mantener un componente pragmático vital: “no se puede hacer bajo un signo ideológico negativo, antinorteamericano, que no conduce a nada. Debe hacerse bajo el signo de la autonomía regional. Y esto significa conservar distancias prudentes con Washington, pero no hostilizarlos” (Jaguaribe, 2006)



De esta manera, nuestro regionalismo actual advierte una fuerte impronta en colocar lo autónomo, lo nacional, lo endógeno como parte constitutiva de este nuevo “ser” latinoamericano, visualizado tanto desde el plano político mediante las decisiones que los diversos mandatarios han definido en sus gestiones así como por el componente social, comunitario y ciudadano que se promueve. Podemos decir entonces, que a pesar del hecho de que los países latinoamericanos poseen coincidencias históricas, culturales, sociales y geográficas que facilitan de forma significativa su convergencia, la posibilidad real de integración regional depende, en gran medida, de la intención política de concretarla y de llevarla a cabo.

Por ello, mantiene características de lo que para autores como Sanahuja (2007) se convierten en un regionalismo post-liberal<sup>32</sup>, cercano a las agendas culturales, sociales y políticas, donde la educación, la salud, los recursos y el cuidado del medio ambiente confluyen en paralelo con el reconocimiento de derechos y posibilidades de los grupos originarios. De hecho, las dos alternativas más importantes de integración y concertación política de este último tiempo, como son la UNASUR y el ALBA manifiestan una clara vocación social, de extender la integración hacia otras dimensiones como la energética, la comunicacional y de infraestructura.

Es destacable en este sentido, que mucho se discute respecto del grado de institucionalización que mantienen ambas propuestas para perpetuarse en el tiempo, pero representan claramente el vuelco regional hacia una política autonomista, con marcado énfasis en la convergencia de aspectos comunes y solución de problemáticas o desafíos futuros.

En el debate académico actual esto es tratado bajo diversas versiones. Sanahuja (2007-2008), Bouzas, da Motta Veiga, Ríos (2008), Vivares, Lagos (2008), Peña (2010), Malamud (2011), entre otros, advierten los nuevos desafíos del regionalismo latinoamericano y las estrategias que pueden generar los diversos gobiernos para converger o fragmentar, dependiendo cuál sea la postura. La dicotomía Pacífico-Atlántico (Alianza del Pacífico-Mercosur) o Latinoamérica al “norte” de Panamá – Latinoamérica al “sur” de Panamá, es lo que produce para algunos una suerte de superpo-

---

<sup>32</sup> Respecto del debate sobre “nuevo regionalismo” y “regionalismo post-liberal”, véanse los trabajos de: Sanahuja José, A. (2008) “Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina” en: *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, N° 7, año 2008-2009, pp. 11-54. También: Serbin Andrés, Martínez Laneydi y Ramanzini Haroldo Júnior Coods (2012) El regionalismo “post-liberal” en *América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos* Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, sobre todo la Sección I.

sición de estrategias de integración que combinan a su vez diversos modelos de desarrollo político y social, que tienden más hacia la fragmentación que hacia la integración. La cuestión quizás radica en entender que heterogeneidad o diversidad, no necesariamente implica separación o fragmentación.

Veamos brevemente los dos esquemas enunciados. En primer lugar, se observa la propuesta venezolana del ALBA, que de acuerdo a los principios que promulga y las características político-ideológicas de sus participantes, se ha identificado como la más “radicalizada”, por su marcado contenido antinorteamericano, antiimperialista, y anticapitalista. Formulada por Hugo Chávez en 2001 en ocasión de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, en Isla Margarita, se concretó finalmente en La Habana en 2004. Se configuró entonces bajo la siguiente premisa: “El ALBA, en tanto que alianza política estratégica tiene el propósito histórico fundamental de unir las capacidades y fortalezas de los países que la integran, en la perspectiva de producir las transformaciones estructurales y el sistema de relaciones necesarias para alcanzar el desarrollo integral requerido para la continuidad de nuestra existencia como naciones soberanas y justas” (...). La vinculación de los Estados miembros del ALBA se da mediante los Tratados de Comercio de los Pueblos, en clara contraposición con los TLC norteamericanos y promoviendo el carácter grannacional de la propuesta. Es importante resaltar que dentro de este espacio de concertación política, los tres países sudamericanos que participan Bolivia, Ecuador y Venezuela están dentro de los que Moreira, Raus y Gómez Leytón (2008) denominan como nuevos gobiernos representantes de tendencias más populistas y rupturistas.

Por su parte, se puede apreciar, que el otro esquema de integración, la UNASUR permitió ampliar los márgenes de maniobra a nivel regional, incluyendo dentro de su esfera a parte de los Estados miembros del ALBA y a otros que se han denominado nuevos gobiernos de izquierda racional y gradualista (el caso de Brasil en el gobierno de Lula, Chile en el caso de Bachelet y Uruguay con Tabaré Vázquez). (Moreira, Raus y Gómez Leytón, 2008)<sup>33</sup>. Sin embargo, una de las críticas que se advierte en este caso es que en realidad UNASUR no comporta un replanteo en relación a las estrategias de inserción comercial ya desarrolladas, sino que simplemente tiende a la convergencia en el marco de la ALADI, de la CAN y el MERCOSUR, sumando también a Chile, Perú y Colombia.

En su tratado constitutivo UNASUR mostró claramente la nueva agenda de integración regional, que venía desarrollándose desde la Declaración de Brasilia de 2000, por cuanto: "La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados" (Tratado Constitutivo. Brasilia, 23 de mayo de 2008).

---

<sup>33</sup> Para los autores en el caso del gobierno de Néstor Kichner, se considera una especie de híbrido entre ambos esquemas de nuevos gobiernos latinoamericanos, como así también Perú durante la etapa de Alan García.



Estas alternativas no necesariamente comportan todo el espectro del regionalismo latinoamericano actual, ni se constituyen como instancias estancas privadas de posibles reacomodamientos internos o progresiones futuras. Muestran sin embargo, los ápices desde donde mirarnos, desde donde encontrar los “poderes intrínsecos” que moldean hoy la vida política de nuestra región. Para que ello mantenga una expresión futura más allá de las circunstancias o condicionamientos coyunturales, quizás se deban tener en cuenta algunas reflexiones.

En primer lugar, nuestro modo de vernos a nosotros mismos. Esta especie de identidad primigenia latinoamericana que ha sido desmembrada por los diversos contextos históricos que han colocado a nuestra región en constante debate y confrontación. Sólo el reconocimiento de los factores que impulsan nuestro “ser” podrá determinarnos y enriquecernos.

En segundo término, considerar a la integración como expresión histórica, mutable, cambiante, capaz de transformarse por la propia lógica de poder que la construye. En tercer lugar, esta nueva institucionalización de lo regional mantiene como desafío el marcar una hoja de ruta, propagarse más allá del momento dado y combinar transversalmente nuestra geografía, nuestros pueblos, la vida política, y lo político.

Por último, expresarse mediante lo que ya señalaban nuestros líderes y pensadores latinoamericanos: una concepción autónoma, donde los condicionantes externos no determinen nuestras decisiones políticas, donde se abogue por una construcción desde adentro, para el adentro, sin dejar por ello de ser parte del escenario global.

Este rompecabezas regional puede parecer inconcluso aún por sus diversas piezas, de diferente color y tamaños, por el tiempo que no fue o los reacomodamientos que vendrán a ser, pero que encuentra su decisión política hoy, de transformarse, de proponer y promover; de elegir ser o dejarse hacer.

## BIBLIOGRAFÍA

- BOUZAS, Roberto, DA MOTTA VEIGA Pedro y RÍOS Sandra (2008). “Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur”. En Lagos, R. (Comp). América Latina: ¿integración o fragmentación?, Buenos Aires: Edhasa.
- BRICEÑO RUIZ, José y Álvarez de Flores, Raquel (2006). “Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica”. En: Cuadernos Sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo, Vol. 1, no. 1, enero-Junio 2006. Venezuela: Universidad de los Andes.
- JAGUARIBE Helio (1975). “El Brasil y la América Latina”. En Revista Estudios Internacionales, Chile, Vol. 8, No. 29: Enero - marzo
- JAGUARIBE, Helio (1979). “Autonomía periférica y hegemonía céntrica”. En Revista Estudios Internacionales, Chile, Vol. 12, No. 46: Abril – Junio.
- JAGUARIBE, Helio (2006). “Argentina y Brasil ante el Siglo XXI”. En NUM, José y GRIMSON, Alejandro. Convivencia y buen gobierno. Nación, nacionalismo y democracia en América Latina. Buenos Aires: Edhasa. Págs. 203-210.

- LAGOS, Ricardo (2008). América Latina: ¿Integración o fragmentación?, Buenos Aires: Edhasa.
- METHOL FERRÉ, Alberto (1990). "América Latina y sus 'Poderes Intrínsecos'". En Revista Estudios de Ciencias y Letras, Nº 19, diciembre de 1990, Montevideo: Órgano Oficial de la Universidad Católica del Uruguay
- MALAMUD, Andrés (2011). "Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional". En Saiz Arnaiz, A., Morales-Antoniazzi, M. y Ugartemendia, J.I. (eds): Las implicaciones constitucionales de los procesos de integración en América Latina: Un análisis desde la Unión Europea. San Sebastián: IVAP, MPI, UPV y UPF. Págs. 55-84.
- MOREIRA, Carlos, RAUS, Diego y GÓMEZ LEYTON, Juan Carlos (ccords.) (2008). La nueva política en América Latina: rupturas y continuidades, Montevideo: Ediciones Trilce.
- PEÑA, Félix (2010). "Integración regional y estabilidad sistémica en Suramérica". En Cienfuegos, M. y Sanahuja J. (Eds.) Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur, Barcelona: Fundació CIDOB.
- PORTA, Fernando y BIANCO, Carlos (2005). "Las visiones sobre el desarrollo argentino. Consensos y disensos". Documento de Trabajo Nº 5 de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación, Buenos Aires: Mimeo.
- PUIG, Juan Carlos (1986). "Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX", Cátedra INTAL, Integración Latinoamericana, enero-febrero de 1986, 40-62.
- RECALDE, Aritz (2010). "Modelos de desarrollo e integración regional en América Latina", publicado en [www.obela.org](http://www.obela.org), Buenos Aires.
- SANAHUJA, José Antonio (2007). "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas". En Revista Pensamiento Iberoamericano: la nueva agenda de desarrollo en América Latina, 2007/1, Madrid.
- SANAHUJA José, A. (2008). "Del "regionalismo abierto" al "regionalismo post-liberal". Crisis y cambio en la integración regional en América Latina". En: Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, Nº 7, año 2008-2009, pp. 11-54.
- SERBIN Andrés, MARTÍNEZ, Laneydi y RAMANZINI, Haroldo Júnior Coods (2012). El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, Sección I. <sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Bionota: Victoria Zapata es Licenciada en Cs. Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de La Plata. Maestranda en Relaciones Internaciones, Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Miembro del Centro de Reflexión en Política Internacional, CeRPI, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP. Adjunta de la cátedra de Política Exterior Argentina, Universidad Católica de La Plata.