

# Unasur. De proyecto refundacional al fantasma del *Sudamexit*



## **Nicolás Comini**

Doctor de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Sociales, magíster en Integración Latinoamericana (Universidad Nacional de Tres de Febrero) y licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador).  
e-mail: nicolas.comini@usal.edu.ar

## **Alejandro Frenkel**

Licenciado en Ciencia Política y candidato a doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Becario del CEIL-CONICET.  
e-mail: trenke@gmail.com

## Introducción

Como ha sucedido en otros momentos de su historia, la integración en América Latina se encuentra actualmente en una nueva encrucijada. En los últimos tiempos se ha incrementado el número de voces provenientes de círculos académicos, periodísticos y gubernamentales que denuncian el estado crítico por el que atraviesan los bloques regionales en el sur del continente americano. No es nuestro propósito, con este trabajo, discutir esas afirmaciones. De hecho, parte de lo que pretendemos exponer aquí refleja también la difícil coyuntura por la que transita la región en materia de integración. Lo que nos proponemos en este artículo es intentar desarrollar, desde una mirada alternativa, algunos de los factores que subyacen a esta desaceleración y profundización de la bilateralización de la integración en América Latina, haciendo especial foco en el proyecto regional nacido formalmente el 23 de mayo del año 2008: la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

En base a esto, aquí sostenemos que en estos últimos tiempos ha tenido lugar una serie de movimientos, factores y dinámicas que impactaron sobre el proceso de integración latinoamericano, reconfigurando tres variables articuladoras del esquema unasurista: con quiénes integrarse; cómo hacerlo y para qué avanzar en un marco de regionalización. Mientras que algunos de estos movimientos y factores son de carácter exógeno; otros se explican, más bien, a partir de dinámicas que se fueron sucediendo al interior de la propia región. Así, entre los primeros identificamos al proceso de “resoberanización” de la política internacional, cuya más reciente expresión se encuentra en salida del Reino Unido de la Unión Europea –proceso popularizado como “Brexit”- y en la llegada de Donald J. Trump a la presidencia de los Estados Unidos.

Por otro lado, entre las variables que denominamos como endógenas se destacan: la falta de visibilidad resultados concretos en los procesos de integración; el reimpulso del regionalismo abierto y “a la carta” -del tipo que propone la Alianza del Pacífico (AP)- como modelo de vinculación intra y trans-regional; las disputas regionales y sectoriales, los recientes cambios de gobierno que se sucedieron en algunos países sudamericanos y la aceleración de los niveles de fragmentación política. Como resultado, lo que pretendemos demostrar que en América Latina se produjo una revalorización de los esquemas abiertos, comercialistas y uniaxiales -esto es, que se movilizan sobre un eje a partir del cual se esperan efectos derrames sobre las otros, orientados primariamente a insertarse en los mercados globales. En el caso específico de la razón de ser de la Unasur, debe añadirse que estos factores también incidieron en



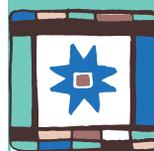
la definición del recorte geopolítico de la regionalización, es decir, en el debate América Latina/América del Sur. En ese sentido, puede apreciarse en los nuevos gobiernos de la región un retorno a la idea de Latinoamérica como centro neurálgico de la definición geopolítica del “vecindario”, en detrimento del concepto de Sudamérica como entidad estratégica.

A tales fines, el artículo se estructura en cuatro secciones. En la primera de ellas se analiza el proceso de constitución y evolución de la Unasur, a partir de tres dinámicas esenciales: la sudamericanización, la multiaxialidad y la concentricidad. El segundo apartado se concentra en estudio de los principales movimientos exógenos que afectan la razón de ser y el funcionamiento del bloque. En un tercer momento se enfoca en las variables endógenas, para que, finalmente, en un apartado final se esbochen las principales conclusiones encontradas.

## **Origen y desarrollo de la Unasur: sudamericanización, multiaxialidad y concentricidad**

Entre el fin de la década de 1990 y principios del siglo XX la integración regional en América Latina se vio atravesada por un proceso de resignificaciones. Una nueva hermenéutica entró en escena. El colapso del neoliberalismo en una parte importante de los países de la región, sus efectos económicos, sociales, laborales y culturales, y la llegada de gobiernos progresistas-de izquierda-neodesarrollistas, según como se los prefiera denominar, pondrían en cuestión los parámetros del regionalismo abierto que habían dominado la escena de la integración durante los noventa. El paquete entero de “democracia, libre mercado y regionalismo abierto” expresaría límites y contradicciones evidentes por aquel entonces. A ello se sumaría, además, la monopolización del enfoque de seguridad en la relación de Estados Unidos con América Latina y en el declive del interamericanismo, que se expresaría, entre otras cosas, en la pérdida de gravitación de la Organización de Estados Americanos (OEA). Esta última dinámica coadyuvaría un reposicionamiento de nuevos mecanismos como alternativas de gobernanza regional. Posliberal (Sanahuja, 2009); inclusivo (Vázquez, 2011); post-hegemónico (Riggiozzi y Tussie, 2012) o productivo (Briceño Ruiz, 2013) son algunas de las denominaciones con las que se definiría a la nueva ola de regionalismo en América Latina.

En este convulsionado escenario, algunos procesos de integración ingresarían en una etapa de parálisis, otros intentarían ser rediseñados y también emergerían nuevos proyectos, materializados



en nuevas instituciones (Nolte, 2015). En este sentido, cuando los doce mandatarios sudamericanos decidieron imprimirle su firma al tratado constitutivo de la Unasur en mayo de 2008, añadieron un organismo regional a la lista de instancias de coordinación, cooperación o integración ya existentes en la región. Para muchos de sus miembros, el nuevo bloque fue interpretado como un punto de inflexión, como una oportunidad para modificar el perfil de la matriz de relacionamiento vigente. Esto quedó plasmado en la idea de que “la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador” que incluya las experiencias del Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones y las aportes propios de Chile, Guyana y Surinam (Unión de Naciones Suramericanas, 2008).

Dicho esto, y más allá de la discusión en torno de si la Unasur representaba un esquema netamente rupturista o de si trataba de una propuesta de convergencia de distintos modelos, el nuevo bloque presentaba una serie de características novedosas respecto de los esquemas previos. A saber: la afirmación de una identidad sudamericana (que daría lugar a un proceso de “sudamericanización” de la integración); la adopción de agendas de cooperación no jerarquizadas que abarcaran cuestiones económicas, pero también políticas, sociales, educativas, culturales, de seguridad, etc; y la preeminencia de un esquema de inserción internacional entre los Estados miembros que priorizaría, entre otras cosas, a los mercados regionales por sobre los globales y la negociación conjunta frente a terceros.

Ahora bien, aquí consideramos que estas tres características son el resultado de tres aspectos problemáticos que atraviesan a todo esquema de integración, incluido, obviamente, la Unasur. Nos referimos a las cuestiones de “con quiénes integrarse” (el espacio regional); “cómo hacerlo” (uniaxiales o multiaxiales; supranacionalidad o intergubernamentalidad) y “para qué” (concentricidad o poligamia). A continuación, intentaremos analizar la forma en que estos aspectos problemáticos se desarrollaron en el proceso de construcción y posterior desempeño de la Unasur.

### *La “sudamericanización” o construcción de una identidad sudamericana*

El primero de los aspectos problemáticos que articulan a un esquema de integración tiene que ver con la expansión, en tanto la capacidad de definir quiénes son los Estados miembros que conforman el organismo y cuáles son los límites –o potencialidades– de esa membresía (Mariano, 2007). Complejizando el asunto, puede



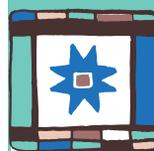
decirse que este proceso de expansión determina cómo se conforma el espacio regional y, a su vez, la forma en que se construye y delimita una región. En este sentido, decir que en la Unasur fueron los países sudamericanos quienes decidieron la conformación de un nuevo organismo regional parece una cuestión obvia. Sin embargo, la constitución de una región es el resultado de intensas negociaciones, de articulaciones complejas y de una multiplicidad de factores.

El primero y más inmediato de estos factores es la cuestión geográfica. En efecto, no es casual que en la mayoría de los regionalismos los países miembros estén atravesados por la cercanía. No obstante, como ha sido remarcado por diversos autores (Neumann, 1999; Niemann, 2000; Hettne y Soderbaum, 2002), las regiones no pueden ser entendidas como algo meramente dado por el espacio geográfico en el que se asientan los Estados. En cambio, estas deben ser comprendidas fundamentalmente como el producto de construcciones e interacciones históricas, ideacionales, sociales y políticas cargadas de motivaciones, creencias y significados, coincidentes y divergentes. En el punto extremo de esta visión, podría establecerse que una región no necesariamente requiere que sus miembros ocupen un espacio común, ya que ella puede ser establecida a través de interacciones no espaciales (Väyrynen, 2003).

En base a lo hasta aquí expuesto, consideramos que el proceso de construcción de América del Sur como un espacio regional diferenciado se puede entender a partir de una conjunción de estas dos variables. Es decir, una primera que se asienta en una construcción geográfica; y una segunda que trasciende la cuestión territorial y se fundamenta en factores como la historia común o ciertos patrones culturales compartidos que presuponen, asimismo, una comunidad preexistente.

Dicho esto, desde los primeros años del siglo XXI la alegoría de una identidad sudamericana comenzaría a instalarse en los discursos, acuerdos y agendas de los países sudamericanos. En efecto, cuando el gobierno de Fernando Henrique Cardoso organizó la Primera Cumbre Suramericana de Presidentes, su canciller, Luiz Felipe Lampreia, remarcaría “el concepto geográfico de América del Sur porque es una isla cercada de océanos” (Lampreia, 2000). Asimismo, el ministro de exteriores de Lula, Celso Amorim, plantearía una diferenciación de América del Sur del resto del continente, en tanto “posee una identidad estratégica propia” (Amorim, 2003)<sup>1</sup>.

El peso del componente geográfico a la hora de definir el espacio regional se vería reflejado en la membresía de la Unasur y su potencial expansión. Al respecto, el tratado constitutivo establece que solo pueden aspirar a convertirse en miembros plenos los



Estados de América Latina y el Caribe; y que para ello primero deben haber sido incorporados en calidad de “Estados asociados” (Unión de Naciones Suramericanas, 2008). Es decir, en el esquema de la Unasur, es Sudamérica el espacio ordenador de la integración hacia el resto de América Latina y el Caribe.

Sumado a lo anterior, la identidad sudamericana también se edificaría sobre significantes históricos, culturales y étnicos. En la Declaración fundacional de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) se puede rastrear la apelación a una “identidad sudamericana”, de “valores comunes” y una historia “compartida y solidaria” de naciones que desde sus propios procesos independentistas enfrentaron “desafíos internos y externos comunes de Naciones” (Comunidad Sudamericana de Naciones, 2004). Los líderes sudamericanos también situaron a la CSN y la Unasur como una continuación del proceso de integración iniciado por los próceres libertadores del siglo XIX.

Otro punto que merece ser destacado es que la “sudamericanización” de la integración que representó la creación de la Unasur se transformaría en un elemento importante a la hora de dinamizar iniciativas en el seno del bloque. Por caso, el Consejo de Defensa Suramericano establece en su estatuto la “construcción de una identidad suramericana en materia de defensa” como una de sus *raison d'être* (Consejo de Defensa Suramericano, 2008). En un mismo sentido, el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) sería creado con el objetivo de “avanzar en la definición de los intereses regionales” y la Escuela Suramericana de Defensa, con el objeto de generar “una visión compartida en materia de defensa y seguridad regional” (Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, 2010; Escuela de Defensa Suramericana, 2014).

El establecimiento de América del Sur como una entidad estratégica diferenciada actuaría también como instrumento para la “repolitización” de la integración (Dabène, 2009)<sup>2</sup>. En este sentido, la plataforma sudamericana serviría para dirimir conflictos regionales que antes se solían abordar en otros espacios regionales, sobre todo en el panamericano (OEA) o en el latinoamericano-caribeño (Grupo de Río). Así, por ejemplo, el organismo se configuraría como un nuevo actor regional relevante para la gestión de coyunturas críticas (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2015), como la crisis boliviana (2008), el conflicto por la instalación de bases estadounidenses en territorio colombiano (2009) o el intento desestabilizador en Ecuador (2010).

Como sea, el proceso de sudamericanización adoptó dinámicas cargadas de virajes a lo largo del tiempo, de idas y vueltas. Tuvo pulsaciones armónicas, pero también períodos signados por la



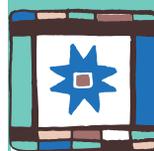
proliferación de rispideces y por la conflictividad. De hecho, para varios de los actores miembros -entre los cuales se destacan Argentina, pero también Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay- la opción de avanzar hacia una integración que se restringiera a los márgenes de América del Sur y que dejara de lado a los demás países de América Latina generaba distancia y, en diferentes oportunidades, desconfianza (Comini, 2016).

### *Multiaxialidad e intergubernamentalidad*

El segundo aspecto problemático en la articulación de un esquema de integración remite a cómo se decide encarar la integración. En ese sentido, entre los distintos debates que podrían destacarse, aquí los resumiremos de la siguiente forma: uniaxiales-multiaxiales; y supranacionales-intergubernamentales.

Respecto de este último, resulta harto conocida la división entre aquellos procesos que se definen por una transferencia de soberanía por parte de los Estados a una entidad política diferenciada -supranacionalidad-; y aquellos que establecen que esto no es condición necesaria para encarar un proyecto integrador sino que, por el contrario, la integración no es más que un instrumento para fortalecer a los propios Estados nacionales -intergubernamentalidad<sup>3</sup>. Este proceso se hizo evidente en el proceso de conformación de la Unasur y las discusiones en torno a las funciones a otorgársele a la Secretaría General de la organización. Mientras que algunos países -con Ecuador y Venezuela a la cabeza- defendieron la transferencia de ciertas potestades ejecutivas al Secretario General, el resto -con Brasil a la cabeza- se arraigaron en la idea de que dicho funcionario tuviera a su cargo funciones esencialmente administrativas. Así renunciaría a su cargo, antes de asumir, el ecuatoriano Rodrigo Borja.

Por su parte, la alternativa uniaxialidad-multiaxialidad (Comini, 2016; Nolte y Comini, 2016) hace referencia a los ejes sobre los cuales la integración es diagramada y estructurada. En este sentido, la uniaxialidad define a los esquemas de integración que giran en torno a la priorización de un área en particular. Esto no impide, necesariamente, que se involucren diversas temáticas, pero en caso que se incorporen lo hacen de forma sucesiva, y supeditados al eje prioritario. Un claro ejemplo de este tipo de enfoques son los modelos economicistas, quienes tienden a asociar a la integración con la construcción de un espacio económico común entre países determinados. Estos enfoques suelen estar cargados, además, de una impronta profundamente evolucionista, postulando que la integración se mueve a través de numerosas fases de manera lineal, homogénea y ordenada: se parte



de una zona de libre comercio, le sigue una unión aduanera, luego un mercado común, una unión económica y se completa con una integración económica plena (Balassa, 1961).

Por otro lado, existen esquemas que expresan la necesidad de encarar la integración de forma multiaxial, sin determinar un eje central. Esta alternativa opta por avanzar diversificando las temáticas abordadas, de forma simultánea. A priori, esta diversificación otorga un abanico de posibilidades mucho mayor para responder a los intereses y capacidades de cada uno de los países y evita una jerarquización de las áreas de cooperación. En los esquemas multiaxiales no son necesariamente siempre los mismos ejes los que movilizan el proceso de integración, ya que esto puede variar según el tiempo y el espacio (Comini, 2016).

La Unasur constituiría un caso paradigmático de los procesos de integración surgidos en el siglo XXI que ampliaron las agendas más allá de lo meramente económico-comercial (Serbin, 2011; Riggiozzi & Grugel, 2015). Así, cuestiones culturales, migratorias, medioambientales, industriales, económicas, productivas, científicas, de defensa o de seguridad, entre muchas otras, serían parte de un colectivo sin asientos rígidos que impulsaron el avance del bloque regional durante los primeros años. En ese marco, al poco tiempo de haber visto la luz, la Unasur llegaría a contar en su estructura con doce consejos sectoriales, que se sumarían a las estructuras concebidas en el tratado constitutivo. Es decir, además de los Consejos de Jefes de Estados, de Ministros de Relaciones Exteriores y de Delegados y de la Secretaría General, habría consejos de Defensa; de Salud; sobre el Problema Mundial de las Drogas; de Infraestructura y Planeamiento; de Desarrollo Social; Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación; Energético; de Economía y Finanzas; el Electoral y el de Seguridad Ciudadana y Delincuencia Transnacional Organizada. En 2009, además, se crearía el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, con sede en Buenos Aires, un año después se conformaría el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud, situado en de Río de Janeiro; y en 2015 se inauguraría en Quito la Escuela Suramericana de Defensa.

### *Concentricidad y poligamia*

El tercer aspecto problemático que atravesó la conformación y posterior desarrollo de la Unasur tiene que ver con el sentido que guía el desarrollo de un bloque regional. O, en forma de pregunta, para qué avanzar en un marco de regionalización. Al respecto, en la literatura sobre regionalismo podemos encontrar una amplia

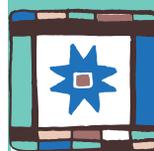


gama de razones que parecen conducir los esquemas regionales: ser el instrumento de una potencia para consolidar su hegemonía en determinada región; o, por el contrario, actuar como herramienta de resistencia frente a una potencia hegemónica; servir de ámbito para encauzar rivalidades entre países vecinos o como espacio para potenciar la inserción internacional en materia económica, son algunas de ellas. Incluso hay quienes sostienen que los procesos de regionalismo actúan más como espacios para desactivar conflictos internos en los Estados miembros que para llevar a cabo políticas regionales (Kelly, 2007).

Ahora bien, más allá de la variedad de orientaciones que puede adoptar una instancia regional, resulta necesario aclarar que estos sentidos no son estáticos sino que están en permanente tensión y reelaboración y que, en la mayoría de los casos, ni siquiera aparecen tan claros para los actores gubernamentales encargados de diseñar estas instancias. Creemos, además, que la Unasur constituye un caso paradigmático de estas tensiones. En este sentido, lejos de los análisis reduccionistas, el bloque sudamericano no puede leerse meramente como un instrumento diseñado a imagen y semejanza de los intereses de Brasil o como un eslabón más del eje bolivariano antiimperialista. Por el contrario, tal como sostuvimos en un trabajo anterior, en el seno del bloque han convivido permanentemente dos modelos de inserción internacional en constante fricción: uno de perfil poligámico y otro de corte concéntrico. De la relación de fuerzas entre uno y otro modelo se iría determinando la dinámica de la integración y el perfil que adoptaría la Unasur desde 2008 hasta la actualidad (Comini & Frenkel, 2014).

El primero de estos modelos –el poligámico– se basa en una estrategia que prioriza al mercado internacional a través de negociaciones simultáneas con actores de los niveles global, hemisférico y regional. Esta estrategia, asimismo, concibe a los procesos de integración como herramientas válidas para interactuar hacia afuera de la región, siempre y cuando estas instancias no generen compromisos que le impidan avanzar, de forma individual, en la configuración de acuerdos con terceros. La funcionalidad de este modelo encuentra sus raíces en la lógica de “alianzas ad hoc”, razón por la cual no requiere, necesariamente, de la coordinación de estrategias de inserción con los países vecinos sino que asume un posicionamiento de geometría variable “a la carta”. La poligamia se expresa, de esa forma, en una estrategia de escenarios múltiples abiertos en múltiples velocidades.

Por su parte, la estrategia concéntrica se sustenta en un esquema que otorga prioridad a los mercados regionales por sobre los globales. Quienes asumen esta lógica de inserción internacional, lo hacen partiendo de una premisa de asimetría con los actores



extrarregionales que limita las posibilidades de imponer sus intereses individualmente. En ese marco, afirman la necesidad de definir espacios de consenso –no necesariamente comerciales– con los países vecinos y, una vez establecidos aquellos, negociar, de forma conjunta, acuerdos con terceros. Se parte, de esa forma, de una esquema de un posicionamiento de círculos concéntricos que se expresa en una estrategia de escenarios escalonados y sucesivos (Comini & Frenkel, 2014).

Desde la conformación del organismo y durante los primeros años de desarrollo, un grupo de países entre los que se encontraba Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador y Venezuela lograrían alcanzar una cohesión respecto del modelo de inserción internacional concéntrico y en función de ello lograrían hacer prevalecer su visión del curso que debía adoptar el proyecto de integración. Otros países, como Chile, Colombia y Perú, en cambio, si bien coincidían en un modelo de inserción de carácter poligámico, se encontraban en una situación de fragmentación respecto de su capacidad para articular y presentar una alternativa de proyecto regional.

Sobre esta preeminencia del modelo concéntrico, el perfil que asumiría el organismo en sus inicios tendería más hacia la multiaxialidad que a la uniaxialidad; se caracterizaría por un alto perfil político; buscaría fortalecer al ámbito sudamericano como espacio para dirimir los conflictos regionales, al mismo tiempo que intentaría auspiciar de plataforma para articular posiciones conjuntas en foros extrarregionales. De la misma forma, la proliferación de consejos sectoriales antes mencionada alentaría la elaboración de múltiples agendas que, a su vez, impulsarían el avance de la Unasur durante los primeros años.

Sin embargo, con el correr del tiempo una serie de factores y dinámicas alterarían las condiciones que habían determinado el perfil de la Unasur, y el bloque regional comenzaría a experimentar una desaceleración que se mantendría relativamente constante hasta la actualidad. Como resultado de ello, la conformación de Sudamérica como entidad estratégica pasaría a ser puesta en duda; la multiaxialidad perdería lugar frente a la uniaxialidad económico-comercial; y las estrategias de inserción internacional de carácter poligámico pasarían a predominar por sobre las concéntricas. ¿En qué nos basamos para sostener esto? Tal como fue mencionado, creemos que el cambio de perfil se debe a una serie de factores identificables. Algunos de ellos son de carácter exógeno y otros se explican más bien a partir de dinámicas que se fueron sucediendo en la región o, mismo, al interior de los países. Pasemos a analizarlas en detalle.

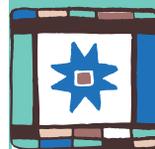


## Sudamexit

La reciente votación del pueblo británico en favor de que el Reino Unido abandone la Unión Europea –suceso popularizado como Brexit- produjo un cisma en el proceso de integración europeo. En los más de sesenta años que cuenta en su haber el proyecto comunitario, es la primera vez que un país miembro decide salirse completamente del organismo regional. Y el país que se retira, además, no es un país menor: se trata de la segunda economía y la primera potencia militar del viejo continente. Es cierto, también, que el Reino Unido ha sido históricamente uno de los miembros que más reparos interpuso a su participación en la Unión, manteniendo márgenes de autonomía en lo que respecta a la moneda –nunca adoptaría el Euro– y la frontera común conocida como “zona schengen”, por citar dos ejemplos bien conocidos.

Al Brexit se sumaría, en noviembre de 2016, la victoria del republicano Donald Trump en las elecciones estadounidenses. La retórica nacionalista, proteccionista y crítica al multilateralismo del magnate inmobiliario haría sonar las alarmas del *establishment* económico y político internacional.

El carácter extremadamente reciente que tienen la asunción de Trump y la decisión del viejo león británico hacen que sea difícil de cuantificar su magnitud. En este marco, hay quienes se atreven a establecer entre sus efectos cuestiones de carácter mucho más sistémico. Por caso, Stephen Walt (2016) afirmaría que estamos asistiendo al colapso del orden liberal. Ian Bremmer (2016), por su parte, apuntaría a que el Brexit constituye el reflejo de la pérdida de los valores que dieron forma a la Europa contemporánea. En un mismo sentido, también se argumentaría que la llegada de Trump implica el fin del “siglo norteamericano” (Stengel, 2017), el inicio de una era de confrontación global dominada por el nacionalismo (Garton Ash, 2017) o el abandono por parte de Estados Unidos de su rol de guardián del orden mundial (Patrick, 2017). Existen, también, otras interpretaciones sobre esta situación. Existen quienes sostienen que si hacia el 20 de enero existía un orden económico global, ese orden sigue existiendo en la actualidad. Desde este punto de vista, la administración se encontraría a años luz de modificar la estructura de la economía global (Edwards, 2017). Como sea, lo cierto es que la retórica de la administración Trump parece tener como contrapeso, entre otros, a China y Rusia como promotoras del multilateralismo. Mientras que China capitaliza su accionar en la OMC y en el Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) (Muller, 2017), Rusia espera amplificar su estrategia de proyección global vía múltiples frentes, siendo uno de los más visibles la Eurasian Economic Union



(EAEU) (Bolgova, 2017). Todo ello, llevando sobre sus espaldas el peso de una evidente crisis financiera y económica (Solé Sans, 2017). En ambos casos, el concepto de soberanía asume un papel central.

Sin adentrarnos en esta discusión, lo que nos interesa señalar aquí es que estos movimientos tienen repercusiones sobre el curso de la integración en América Latina. Antes de explicar esta afirmación, vale aclarar que no se pretende caer en aquellos abordajes arquetípicos, evolucionistas y etnocéntricos –ya cuestionados por los teóricos del nuevo regionalismo en la década de 1990 (Perrotta, 2013)– que en materia de integración ponen al proceso europeo como el espejo sobre el cual deben reflejarse las iniciativas de integración impulsadas en otras partes del planeta. Aun así, tampoco es cuestión de negar que lo que pasa en Estados Unidos y el viejo continente –todavía, los centros de poder mundial– suele tener repercusiones en esta parte del mundo.

Yendo al meollo de la cuestión, una de las consecuencias más palpables del fenómeno Brexit-Trump pasaría por un movimiento de “resoberanización” de la política internacional<sup>4</sup>. En efecto, a las dificultades que venía sufriendo la Unión Europea producto de múltiples cuestionamientos –su carácter elitista, su excesiva burocracia o representar un proyecto alemán de construcción hegemónica, por mencionar algunos– ahora se sumaría la consumación de uno de sus peores fantasmas: que un miembro haya optado por abandonar el grupo en nombre de la soberanía nacional. Para un proyecto que hizo de la supranacionalidad uno de sus principales activos, sin duda que es un golpe de difícil resiliencia.

Lo particular es que este marco de resoberanización no solo alimentaría los impulsos antiliberales en los partidos políticos europeos<sup>5</sup> sino que también afectaría los parámetros del multilateralismo internacional (Oliver y Williams, 2016). Esto, a su vez, pondría en primer plano de las agendas estatales y regionales el histórico dilema de insertarse en el sistema internacional de manera individual o hacerlo de manera comunitaria, a partir de una conjunción con otros Estados.

En América Latina, que es lo que nos interesa analizar, esta resoberanización no se traduciría necesariamente en un recrudescimiento de los nacionalismos. En este sentido, no podría decirse que impactó inmediatamente sobre determinadas iniciativas de carácter supranacional, porque, como se mencionó anteriormente, la cesión de soberanía a un actor centralizado no gravitó en la agenda de los países sudamericanos. Aun así, eso no significa que no haya impactado sobre determinadas dinámicas y tensiones presentes en el proceso de integración sudamericano. En particular, la deslegitimación del proyecto comunitario europeo contribuiría



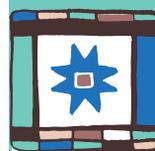
a profundizar las pulsiones cortoplacistas orientadas a flexibilizar lo máximo posible los organismos de integración y cooperación. El objeto de ello sería mitigar, o directamente eliminar, las supuestas ataduras –normativas, institucionales– que impiden a los Estados de la región integrarse de manera efectiva en el sistema internacional. El resultado de este movimiento sería, inicialmente, un indicador de utilidad para los sectores que revalorizan las zonas de libre comercio en detrimento de los proyectos con perspectivas más ambiciosas, como puede ser la conformación de un mercado común o priorizar la generación de políticas públicas regionales en otras agendas más allá de las económico-comerciales (Comini y Stola, 2016). Las reiteradas alegorías de los dirigentes y funcionarios gubernamentales de varios de los países de la región respecto de las “camisas de fuerza” que representan hoy el Mercosur o la Unasur, o el ascenso que experimenta la Alianza del Pacífico como “el lugar hacia el que hay que confluir” constituyen indicadores de esta tendencia a priorizar los modelos de relacionamiento flexible, uniaxiales y orientados casi exclusivamente a insertarse en los mercados globales y las cadenas de valor.

Sumado a lo anterior, un segundo factor exógeno que incidiría sobre la dinámica de la integración en la región es la reciente implosión de los mega acuerdos trans-regionales de liberalización comercial, cuyos máximos exponentes son (o eran) el TPP; el TTIP; y el TISA<sup>6</sup>.

Al momento que se conformaba la Unasur, el TPP era aún un proyecto en tratativas informales a través de un mecanismo cuatripartito entre Chile, Brunéi, Nueva Zelanda y Singapur. Las negociaciones efectivas se darían recién a partir del año 2010, ya con Estados Unidos como ideólogo principal<sup>7</sup>. En aquel tiempo, de los países sudamericanos solo Chile y Perú habían manifestado su intención de participar del nuevo acuerdo trans-regional. Luego de que, en 2015, doce países (entre ellos, obviamente, Chile y Perú)<sup>8</sup> suscribieran la creación del TPP, el esquema multilateral cobraría un nuevo impulso y otros Estados de América del Sur expresarían sus intenciones de integrar el bloque.

En Argentina, el Secretario de Comercio, Miguel Braun, aseguraría que “el país, a largo plazo, ingresará en el Acuerdo Transpacífico” (Mundo Empresarial, 2016). El presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, haría lo propio al declarar que “hemos estado llamando a la puerta primero para entrar en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), lo que nos permitiría acceder al TPP” (El Heraldo, 2016). Casualidad o no, ambos funcionarios lo harían en el marco de una visita a Washington.

Pero lo particular, en el caso de América Latina, es que el declive de los acuerdos trans-regionales de libre comercio que sobrevino



al Brexit y Trump no supuso una reorientación del modelo de inserción internacional al que venían apostando los países de la región (Frenkel, 2017). De igual forma, si bien la gran mayoría de los gobiernos sudamericanos cuestionaría la retórica proteccionista que emanaba del norte<sup>9</sup>, tampoco se animarían a dejar a un lado su relación privilegiada con Washington y apostar por posicionarse en lo que Oliver Stuenkel (2016) denominó como un mundo “post-occidental”. En la práctica, esto implicaría apostar por un mayor acercamiento a China, Rusia y los países del sudeste asiático. Países que hoy parecen ser quienes mejor enarbolan las banderas de la globalización<sup>10</sup>, siempre poniendo al frente el concepto de soberanía. En este marco, incluso algunos gobiernos –como el de Temer en Brasil– interpretaron que el proteccionismo estadounidense traería nuevas oportunidades o –como Macri en Argentina– que habría un “proteccionismo selectivo”, que distinguiría sus objetivos en función de la cercanía con Washington<sup>11</sup>.

En América Latina gran parte de los gobiernos buscan estrechar los vínculos entre los bloques existentes, como el Mercosur y la Alianza del Pacífico<sup>12</sup>. Pero no para establecer mecanismos defensivos o para incrementar la integración de los mercados regionales, sino más bien para potenciar la capacidad de inserción en los mercados globales, fundamentalmente como exportadores de *commodities*<sup>13</sup>.

En este sentido, los intentos por contrarrestar la desglobalización están impactando sobre dos aspectos centrales que marcaron la integración en América del Sur desde los primeros años de la década de 2000: la conformación de Sudamérica como plataforma estratégica y el carácter multiaxialidad de las agendas de cooperación. En relación al primero, la participación que supone este tipo de esquemas de inserción basados en la expansión de las cadenas de valor termina por erosionar la proximidad geográfica como variable determinante de los espacios de cooperación, generando un efecto centrifugador sobre las regiones. De esta forma, los Estados ya no se limitan a su vecindario regional sino que se ordenan en función de polos extrarregionales (Malamud, 2016).

Sumado a lo anterior, el énfasis en un aspecto determinado que supone este tipo de vinculación intra y extrarregional atenta contra el carácter multiaxial de los procesos de integración, fomentando la obturación sobre cuestiones comerciales. El hecho de que la Alianza del Pacífico se haya transformado en el modelo de integración hacia el cual hay que apuntar constituye un claro indicador de esta tendencia.



## Desorden y reconfiguración regional

Más allá los efectos que tuvieron los acontecimientos como el Brexit, de los movimientos políticos al interior de las potencias occidentales, de las tensiones en torno al nacionalismo y el globalismo, o de la re/des-articulación de los tratados transregionales de libre comercio, existen otros factores que sirven para explicar el estado de abulia por el que atraviesan los proyectos de integración en América Latina –especialmente, la Unasur. Estos factores corresponden más bien a dinámicas propias de la región y, muchos de ellos, se vienen gestando desde hace un tiempo prolongado.

El primer aspecto que podemos señalar en este sentido tiene que ver con las dificultades que ha tenido el bloque sudamericano para traducir la retórica gubernamental en políticas públicas regionales concretas con impacto local y regional. Como mencionamos en el apartado anterior, la multiaxialidad que marcó la naturaleza del organismo permitió ampliar el horizonte de las iniciativas de cooperación más allá de las cuestiones comerciales. Sin embargo, la relación entre lo acordado y lo efectivamente materializado ha colisionado con una serie de limitaciones –algunas estructurales, otra más bien, coyunturales– que fueron desdibujando las expectativas generadas en los inicios del organismo. Ha resultado dificultoso, por ejemplo, profundizar la implementación de una identidad común en materia de defensa cuando aún persisten las distintas concepciones sobre qué es “defensa” y qué es “seguridad” entre los países<sup>14</sup>. Fue arduo, también, avanzar en la complementación en políticas macroeconómicas existiendo una asimetría en los niveles de industrialización entre Brasil y Argentina con el resto de los países, así como en el grado de desarrollo de las economías y de apertura con los mercados extrarregionales. Se ha tornado complejo avanzar en grandes proyectos de infraestructura sin la decisión manifiesta de realizar altos niveles de inversión y elevados niveles de solidaridad, ambas condiciones necesarias para integrar a países que, de por sí, presentan un déficit de integración interna. A modo ilustrativo, un análisis de la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP) remarca que, al año 2013, de los 88 proyectos acordados en el seno del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, solo un 22,7 por ciento se encontraba en la fase de perfil, un 47,7% en la fase de pre-ejecución y un 26,1% en la fase de ejecución (Federación de Industrias del Estado de San Pablo, 2013).

De la misma forma, a pesar de haber alcanzado importantes gestos coincidentes, ni el Banco Sur –que parecería estar dando muestras incipientes de querer salir de su largo letargo, ni el Gasoducto Suramericano, ni la Universidad del Sur, ni el Parlamento Sudamericano



-que figura como objetivo en el Tratado Constitutivo- por nombrar algunos ejemplos, existen hoy en día. Como consecuencia de este proceso, los deficientes y desiguales avances en las iniciativas pautadas arrojarían dos resultados: una jerarquización de hecho en las temáticas de la integración, debilitando la multiaxialidad; y una profundización de la visión cortoplacista por sobre los proyectos a largo plazo.

Un segundo aspecto que impactaría en la reconfiguración de la integración en América del Sur tiene que ver con la emergencia formal de la Alianza del Pacífico, en el año 2011. Orientada a “construir un área de integración para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas” (Alianza del Pacífico, 2011), esta nueva instancia regional terminaría por reflejar dos procesos simultáneos y a la vez entrelazados: por un lado, la rearticulación de los países que, al momento de la creación de la Unasur, profesaban un modelo de inserción internacional de corte poligámico. Por otro lado, el auge de la AP expresaría también la revitalización de los esquemas de regionalismo abierto modelados en la década del noventa, orientados fundamentalmente a vincularse con el mundo globalizado (Serbin, 2014).

En ese sentido, a medida que la AP se fue consolidando como una alternativa a los esquemas de integración y cooperación posliberales, las presiones –internas y externas– por redefinir determinados parámetros de la integración empezaban a aflorar en las agendas estatales y la retórica gubernamental. Las demandas por suprimir la decisión 32/00 del Mercosur –según la cual los Estados parte se comprometen a “negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias” (Consejo del Mercado Común, 2000)– constituirían un caso paradigmático. “Librarnos de esa camisa de fuerza”, “negociar a velocidades separadas” o “negociar con otros bloques sin estar atados exclusivamente a algo” serían algunas de las metáforas utilizadas por los actores gubernamentales y empresariales argentinos, brasileños, paraguayos y uruguayos para argumentar la derogación de esta norma.

Con esta apelación a la flexibilidad, el cortoplacismo de las “alianzas ad-hoc” –arraigado en un paradigma de eficiencia comercial– reintroduciría la idea de una inserción internacional en donde el “otro” es percibido únicamente como un “socio” para hacer negocios. En igual sentido, la configuración del espacio regional también se vería tensionada con el desarrollo de la Alianza. No solo porque se termina erosionando la idea de América del Sur como un todo diferenciado, sino porque, además, la AP establece un formato de membresía potencialmente trans-regional, determinada únicamente

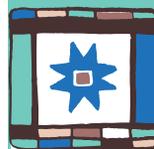


por la variable comercial<sup>15</sup>. En suma, la consolidación de la AP actuaría sobre los tres aspectos señalados: pondría en cuestión la sudamericanización de la integración; favorecería la uniaxialidad por sobre la multiaxialidad; y relegitaría las estrategias de inserción internacional poligámicas por sobre las concéntricas. Hoy por hoy, en una etapa signada por la proliferación de gobiernos nacionales débiles y concentrados en problemáticas domésticas, todo ello se encuentra en marcada transición.

El tercer elemento que alimentó la parálisis de la Unasur tiene que ver con el recrudecimiento de las rispideces entre los miembros del bloque. No es que durante los primeros años de la Unasur no hubiera habido disputas, desacuerdos y conflictos entre países de la región. De hecho, algunos tuvieron un alto impacto y llegaron a poner en una encrucijada la existencia misma de la Unasur<sup>16</sup>. No obstante, los conflictos serían tratados de manera colectiva –muchas veces, de manera institucional por la propia Unasur- o incluso servirían para potenciar las actividades de los consejos sectoriales<sup>17</sup>. Las divergencias respecto de las sanciones a Paraguay tras la destitución de Fernando Lugo en 2012 tal vez hayan sido el hito fundamental del proceso de desconfianza y distanciamiento sostenido que experimentó la región en este último lustro<sup>18</sup>. A este episodio le sucederían otros de distinto calibre, como las permanentes quejas y denuncias por medidas proteccionistas y para-arancelarias entre Argentina, Uruguay y Brasil o las diferencias en torno a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre el Mercosur y la Unión Europea, expresadas, entre otras cosas, en la priorización de los intereses nacionales -o de determinados sectores particulares al interior de cada Estado- en detrimento de la definición de un interés colectivo<sup>19</sup>.

Este clima de desacuerdos también terminaría por afectar el mecanismo de resolución de conflictos, tan efectivo durante los primeros años del bloque. A las discrepancias por Paraguay en 2012 se sumaría en 2014 la crisis venezolana. Al respecto, el desempeño del bloque en los intentos de mediación entre gobierno y oposición sería deslucido y plagado de fricciones<sup>20</sup>. El proceso de *impeachment* a Dilma Rousseff también terminaría siendo una fuente de enfrentamientos por la validez o no del proceso, más que de posiciones consensuadas. De hecho, el tema nunca llegaría a ser tratado a nivel institucional en el bloque sudamericano<sup>21</sup>.

Con la llegada de Mauricio Macri (2015) y Michel Temer (2016) a las presidencias de Argentina y Brasil, respectivamente, ciertas contiendas regionales fueron ganando intensidad. El problema “Venezuela” es, tal vez, el ejemplo más claro en este sentido. En efecto, las nuevas gestiones desplegaron una ofensiva -no lineal ni homogénea- contra el gobierno venezolano de Nicolás Maduro con el



objetivo de aislar al país caribeño de la región. Esta avanzada –que fue liderada por Paraguay y secundada por Argentina y Brasil– se centraría en denuncias por violación a los derechos humanos y persecución a líderes opositores. Sin embargo en diciembre de 2016 Venezuela sería suspendida del Mercosur, pero por “incumplimientos administrativos” y su presidencia en Unasur sería virtualmente vaciada. Se trató de un proceso que se había complejizado desde hacía tiempo. Tiempo antes, varios países de la región habían intentado aplicarle al gobierno bolivariano el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la Unasur sobre Compromiso con la Democracia, el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático del Mercosur y la Carta Democrática de la OEA. Maduro, por su parte, endurecería su posición, escalaría el conflicto y denunciaría una Triple Alianza de Brasil, Paraguay y Argentina que busca “reeditar una suerte de Operación Cóndor contra Venezuela” (La Nación, 2016). Con el tiempo, la administración Maduro, cada vez más aislada, iría radicalizando su crisis interna, llegando a uno de sus principales picos luego de la sentencia N°156, que anuló las competencias legislativas de la Asamblea Nacional (Serbin, 2017).

De lo hasta aquí dicho se desprende un último factor que impactaría en el curso de la integración: los recientes cambios de gobierno que se sucedieron en Sudamérica. Los flamantes gobiernos redoblarían las pulsiones para flexibilizar los esquemas regionales. Asimismo, las alianzas y las “buenas sintonías” entre los gobiernos sufrirían ajustes y recalibraciones. Ya nombramos antes la intención de Argentina de ingresar el Acuerdo Transpacífico y de los llamados a establecer un Mercosur “sin ataduras” para negociar individualmente. Sumado a ello, la gestión de Macri también se sumaría a la ola de euforia por la Alianza del Pacífico y solicitaría su adhesión como Estado Observador. Colombia, Chile y Perú, cobrarían un nuevo sentido en la estrategia de inserción internacional del país. Asimismo, la Unasur, salvo por un tibio intento de postular un nuevo secretario general<sup>22</sup>, dejaría de mencionarse entre los objetivos de la política exterior del país austral, incluso cuando en 2017 el país asume su presidencia pro-tempore.

Uruguay, por su parte, encararía un camino similar tras el retorno de Tabaré Vázquez a la presidencia. En este sentido, manifestaría su intención de convertirse en miembro pleno de la Alianza del Pacífico (El País, 2016a) y con ese objetivo avanzaría hacia a la concreción de un Tratado de Libre Comercio con Chile. Asimismo, Tabaré también impulsaría la adhesión de Uruguay al TISA, pero la oposición de sectores de su propio partido lo obligaría abandonar las negociaciones. Brasil, representa un caso particular. Por haber sido el país que más promovió la conformación de Sudamérica como espacio regional y por el peso específico que tiene en la región, el



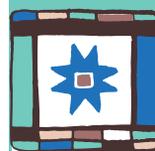
cambio de gobierno en el gigante sudamericano tal vez sea el caso más paradigmático de los virajes por los que atraviesa la integración en América del Sur. La destitución de Dilma Rousseff por medio de un fraudulento *impeachment* colocaría a Michel Temer en la presidencia y con la nueva gestión se profundizarían los movimientos flexibilizadores que se arrastraban desde el gobierno anterior<sup>23</sup>. Si bien con una postura más moderada que la de Buenos Aires o Montevideo, Brasilia también expresaría la necesidad de acercarse a la Alianza del Pacífico y, sobre todo, de redefinir el Mercosur en términos más flexibles, según declararía el ahora ex canciller, José Serra (O Estado de São Paulo, 2016).

## Conclusiones

A lo largo del artículo pudo apreciarse cómo un proyecto que tan solo ocho años atrás era interpretado por diferentes actores como refundacional en su manera de diagramar y poner en marcha la regionalización en América del Sur se encuentra por estos tiempos atravesando un evidente proceso de redefinición. Al respecto, se analizaron diferentes movimientos, factores y dinámicas que afectaron las dinámicas de integración en la región, reconfigurando tres variables articuladoras de la organización a: con quiénes integrarse; cómo hacerlo y para qué avanzar en un marco de regionalización.

Estos procesos provinieron tanto del plano externo como del ámbito doméstico e impactaron –y continúan haciéndolo– en las ideas de sudamericanización, multiaxialidad y concentricidad, los tres pilares a partir de los cuales se constituyó el bloque. Nadie quiere efectivamente salirse de la Unasur, esa tradición no existe en América Latina. Un bloque puede ser progresivamente vaciado de contenido y funciones, incluso puede ser reducido a la mera formalidad de mantenerlo con vida administrativamente. No obstante ello, los costos de oportunidad de que un Estado se retire del mismo son siempre para él más altos que los de mantenerse adentro, aún sin otorgarle relevancia. Esto se extiende, por supuesto, a la Unasur, razón que lleva a pensar que un *Sudamexit* –ejecutado por alguno/s país/es de la región– representa un escenario con prácticamente nula probabilidad de ocurrencia.

Existen al menos dos lecturas posibles del escenario en el cual se encuentra hoy la institución: una que busca analizar el rol de la estructura, otra que procura identificar el sentido a través de los acontecimientos. La dramática alteración de la coyuntura global,



regional y local plantea la necesidad de explorar la interacción constante entre la estructura y los acontecimientos, a partir de un enfoque que permita explicarnos los mecanismos causales que llevan a la Unasur al actual estado de situación, tomando cierta distancia de la crónica de lo contemporáneo e imprimiendo mayor perspectiva. No ha sido esa la ocasión de hacer esto. Este artículo se limita a describir ciertos procesos que, consideramos, requieren ser problematizados y debatidos para incrementar nuestra capacidad para anticipar fenómenos complejos como los que atraviesan actualmente a la organización.

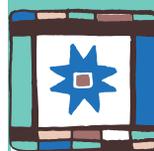
Hacia 2008, la Unasur representó un símbolo, una nueva forma de construcción de realidad. Ocho años más tarde, ese mismo símbolo es leído por muchos como una oportunidad perdida. Evidentemente, los extremos caracterizan una manera preponderante de observar y describir los procesos sociales. Los tiempos de lo inmediato, no parecen ser los tiempos que requieren darle contenido y traducir este último en políticas regionales concretas que impacten positivamente en las sociedades de los países involucrados en los procesos de regionalización. Intentar modificar esa oscilación entre extremos se torna necesario para contrarrestar interpretaciones incompletas que contribuyen a distorsionar el sentido y la razón de ser de la integración en la región. Evitar que la necesidad del éxito inmediato se la devore, es una tarea que requiere que requiere de una actitud científica que, desde una perspectiva crítica y basada en información empírica, combata los prejuicios y el conocimiento infundado.

## Notas

1. Una importante cantidad de trabajos han abordado, en mayor o menor profundidad, el lugar de Sudamérica como entidad estratégica en la política exterior brasileña y las tensiones que ello generó en el resto de los países sudamericanos a la hora de diseñar, negociar y dar forma a los procesos de integración y cooperación de las últimas décadas, especialmente en el caso del Mercosur, la Comunidad Sudamericana de Naciones y la Unasur. Al respecto, véase: Moniz Bandeira (2003); Hirst (2006); Serbin (2009); Peña (2009 y 2011); Gomes Saraiva (2010); Diamint, (2013); Santos (2014); Comini (2016).
2. En términos del politólogo francés, la “politización” implica, entre otras cosas, la utilización de las instituciones regionales como instrumento para alcanzar objetivos políticos comunes y el compromiso de actores políticos relevantes que comparten una concepción del interés común.
3. Si bien no es el objetivo de este trabajo desarrollar en profundidad este debate, vale aclarar que en la visión de muchos enfoques

supranacionalistas la ausencia de cesión de soberanía implica que no se pueda hablar de integración, sino, más bien, de cooperación, concertación u otro calificativo. Al respecto, aquí coincidimos con Fredrik Söderbaum (2003) cuando afirma que si bien la diferenciación integración-cooperación puede resultar analíticamente útil en determinadas circunstancias, reducir el carácter de la integración a un solo factor termina arrojando una definición estrecha y artificial.

4. A ello hay que agregar el creciente auge de los partidos eurofóbicos y xenófobos en gran parte de los países europeos.
5. Luego del referéndum en el Reino Unido, líderes y figuras políticas eurofóbicas de Alemania, Francia, Holanda e Italia reclamaron –sin suerte– la convocatoria a una consulta popular en sus respectivos países. Asimismo, muchos de estas figuras, como Nigel Farage, Geert Wilders o Marine Le Pen son reivindicados por Donald Trump.
6. Una de las primeras medidas que tomó Trump tras asumir como presidente fue el retiro de Estados Unidos de las negociaciones del TPP. En el caso del TTIP –que tampoco tuvo el apoyo del republicano– Francia y Alemania ya habían anunciado mientras todavía estaba Obama que se retiraban de las negociaciones, argumentando que las cláusulas del tratado favorecerían a las empresas –sobre todo, a las norteamericanas– erosionando las atribuciones reguladoras de los Estados nacionales.
7. Por entonces, Estados Unidos ya había direccionado sus prioridades de política exterior hacia la zona de Asia-Pacífico, apuntando especialmente a disputarle a China el área de influencia.
8. Los doce Estados que firmaron el TPP son: Australia, Nueva Zelanda, Malasia, Brunei, Japón, Estados Unidos, Singapur, Vietnam, Canadá, y los latinoamericanos México, Chile y Perú.
9. Por citar un caso, el presidente peruano, Pedro Pablo Kuczynski, llamaría a Sudamérica a unirse contra el proteccionismo de Trump (Télam, 2016).
10. En la última reunión del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) como en la pasada cumbre del Foro de Davos, China llamaría a defender el libre comercio y desalentar las medidas proteccionistas. Al mismo tiempo, Beijing lanzaría la Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), un tratado de libre comercio que, en principio, se propone integrar a los 10 países de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático y sus socios comerciales, dejando fuera a Estados Unidos.
11. Al respecto, Michel Temer sostuvo que el aumento de las barreras arancelarias de Estados Unidos hacia México podría llevar a Washington a privilegiar la relación con Brasilia (El País, 2016b). En el caso de Argentina, el presidente Mauricio Macri manifestó su confianza en que “el proteccionismo de Trump no afectará a Argentina” (Diario Las Américas, 2017).
12. Tanto Tabaré Vázquez en Uruguay, como Macri en Argentina, Cartes en Paraguay y, en menor medida, Temer en Brasil vienen sosteniendo



la necesidad de “flexibilizar” el Mercosur y hacerlo “confluir” con la Alianza del Pacífico hacia un modelo relativamente integrado. De hecho, Argentina, Paraguay y Uruguay son países observadores de la AP.

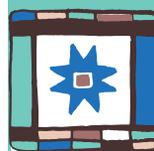
13. Un elemento a tener en cuenta es que en el último decenio se registró una elevada reprimarización de las exportaciones de la región (Romero & Antonio, 2016). Pensando en el desarrollo de América Latina, esto se vuelve aún más grave si se tiene en cuenta que, según un estudio de la CEPAL, en el actual contexto de caída de los precios internacionales de los bienes primarios, las economías de la región que más se especializan en la producción de este tipo de bienes son las más proclives a sufrir desaceleraciones (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015).
14. La conformación de la Escuela Suramericana de Defensa resulta un caso paradigmático de esta dificultad. Lejos del ambicioso proyecto que se vislumbró en sus comienzos, la Escuela terminaría adoptando un diseño institucional desconcentrado y descentralizado a través de una red de instituciones nacionales, cursos y asignaturas.
15. Según establece la normativa de la AP, para adherirse como Estado Parte solo es necesario ser Estado Observador y tener vigente un acuerdo de libre comercio con cada una de las partes (se puede iniciar la candidatura teniendo acuerdos con la mitad de los miembros plenos, debiendo completar los acuerdos con el resto en el plazo de un año). Así pues, hoy por hoy Estados Unidos podría convertirse en Estado Parte y China estaría en condiciones de iniciar la candidatura para serlo.
16. Por citar algunos casos, Argentina y Uruguay sostuvieron un largo entredicho originado por la decisión oriental en el año 2005 de instalar unas pasteras sobre la costa del Río Uruguay; Colombia, Ecuador y Venezuela llegarían a movilizar efectivos militares luego de que, en 2008, fuerzas colombianas asesinaran al jerarca de las FARC, Raúl Reyes, en una incursión en territorio ecuatoriano; Chile y Perú, por su parte, tendrían momentos de alto voltaje por el diferendo marítimo por el que Lima recurrió a la Corte Internacional de Justicia en 2008, al igual que Chile y Bolivia, en este caso por la cuestión de la salida al mar de este último país.
17. Como respuesta al conflicto por la posible instalación de nueve bases militares estadounidenses en territorio colombiano, el Consejo de Defensa Suramericano elaboraría un Protocolo de Medidas de Fomento de la Confianza que incluiría, entre otras cosas, un mecanismo de notificación previa de ejercicios militares entre los países miembros.
18. Al momento de tratar el tema en la Unasur, mandatarios como Rafael Correa se pronunciaron en favor de establecer sanciones económicas al Estado paraguayo, otros, como José Mujica, se mostraron en contra de fijar medidas de ese tipo.
19. En este tema también serían recurrentes los llamados a “negociar a dos velocidades”, relegando la posibilidad de negociar



- conjuntamente. Ecuador incluso decidiría posponer su ingreso al Mercosur como miembro pleno hasta que se concluya la negociación del Acuerdo bilateral de libre comercio entre el Quito y Unión Europea.
20. Las diferencias hicieron que nunca se pudiera tratar el tema a nivel presidentes. Se conformó, en cambio, una misión de cancilleres.
  21. Los únicos pronunciamientos provinieron del ex Secretario General del bloque, Ernesto Samper.
  22. En el marco de una cumbre bilateral con Brasil, el gobierno argentino deslizaría la intención de postular al ex embajador en Estados Unidos, José Octavio Bordón, para suceder en el cargo a Ernesto Samper (O Estado de São Paulo, 2017).
  23. Cabe aclarar que en el marco de las negociaciones por el Acuerdo de Libre Comercio Mercosur-Unión Europea, el gobierno de Rousseff –cediendo a las presiones del sector industrial y agroexportador– se manifestaba proclive a realizar un acuerdo “a dos velocidades” si otros países –en referencia a Argentina– ponían reparos a concretarlo en el corto plazo.

## Bibliografía

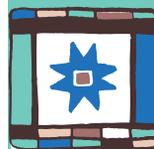
- Alianza del Pacífico (2011). Declaración Presidencial. República del Perú.
- Amorim, C. (2003). Discurso do Senhor Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no debate geral da Conferência Especial de Segurança, no âmbito da Organização dos Estados Americanos. México D.F.
- Balassa, B. (1961). Towards a theory of economic integration. *Kyklos*, 14(1), 1–17.
- Bolgova, Irina (2017). Russia's Political Agenda in the Post-Soviet Space. Obtenido de: <http://russiancouncil.ru/en/inner/?id=4=8463#top-content>
- Bremmer, I. (2016). Geopolitics: Brexit will erode the values that have defined Europe. *Time*, 188(2/3), 18–19.
- Briceño Ruiz, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales (Santiago)*, 45(175), 9–39.
- Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (2010). Estatuto. In *Consejo de Defensa Suramericano*. Guayaquil.
- Comini, N. (2016). *SuRamericanizados. La integración regional desde la Alianza al Kirchnerismo*. Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador.
- Comini, N. & Frenkel, A. (2014). Una Unasur de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur. *Nueva Sociedad*, (250), 58–77.



- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015, October 5). Pronósticos del crecimiento económico regional para 2015 y 2016. *Comunicado de Prensa*. Santiago de Chile.
- Comunidad Sudamericana de Naciones (2004). Declaración de Cusco. In *III Cumbre Presidencial Sudamericana*.
- Consejo de Defensa Suramericano (2008). *Estatuto*. Brasilia.
- Consejo del Mercado Común (2000, 29 de Junio). Decisión 032/2000. Relanzamiento del Mercosur. Relacionamiento externo. Obtenido de [http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3189/1/secretaria/decisiones\\_2000](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3189/1/secretaria/decisiones_2000)
- Dabène, O. (2009). *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*. New York: Palgrave Macmillan.
- Diamint, R. (2013). Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA/Regionalism and South American orientation: UNASUR and ALBA. *Revista CIDOB D'afers Internacionals*, 55–79.
- Diario Las Américas (2017, 17 de enero). Macri confía en que proteccionismo de Trump no afectará a Argentina. Obtenido de <http://www.diariolasamericas.com/america-latina/macri-confia-que-proteccionismo-trump-no-afectara-argentina-n4112560>
- Edwards, J. (2017, 7 de abril). The global economy: Surviving Trump just fine. Obtenido de <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/global-economy-surviving-trump-just-fine>
- El Heraldo (2016, 3 de febrero). Santos reitera en Washington su intención de que Colombia entre en el TPP. Retrieved from <http://www.elheraldo.co/internacional/santos-reitera-en-washington-su-intencion-de-que-colombia-entre-en-el-tpp-241836>
- El País (2016a). Uruguay busca ser miembro de Alianza del Pacífico. Retrieved from <http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/uruguay-busca-miembro-de-alianza.html>
- El País (2016b, 15 de noviembre). Temer cree que Trump beneficiará a Brasil y perjudicará a México. Obtenido de [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/15/america/1479237146\\_105967.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/15/america/1479237146_105967.html)
- Escuela de Defensa Suramericana (2014). Estatuto. In *Consejo de Defensa Suramericano*. Cartagena de Indias, Colombia.
- Federación de Industrias del Estado de San Pablo (2013). *Documento de posición. Programa de integración externa*. Obtenido de <http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=103897>
- Frenkel, A. (2017). Y ahora, ¿quién podrá defendernos? *Nueva Sociedad*. Obtenido de <http://nuso.org/articulo/y-ahora-quien-podra-defendernos/>
- Garton Ash, T. (2017, 21 de enero). Under President Trump, we'll enter an age of global confrontation. *The Guardian*. Obtenido de <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/jan/21/president-trump-age-global-confrontation-nationalist-china>



- Gomes Saraiva, M. (2010). Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 151–168.
- Hettne, B. & Söderbaum, F. (2002). Theorising the rise of Regionness. In S. Breslin, N. Phillips, B. Rosamond, & C. Hughes (Eds.), *New Regionalism in the Global Political Economy. Theories and cases* (pp. 33–47). London: Routledge.
- Hirst, M. (2006). Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. *Nueva Sociedad*, (205), 131–140.
- Kelly, R. (2007). Security Theory in the “New Regionalism.” *International Studies Review*, 9(2), 197–229.
- La Nación (2016, 3 de agosto). Maduro denuncia una nueva “Triple Alianza.” Buenos Aires. Obtenido de <http://www.lanacion.com.ar/1924204-maduro-denuncia-una-nueva-triple-alianza>
- Malamud, A. (2016, 6 de junio). It's a multipolar world after all! (It's just not a multilateral one.). *Latin American Goes Global*. Obtenido de <http://latinamericagoesglobal.org/2016/06/3589/>
- Mariano, M. P. (2007). *A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. UNESP-Araquara.
- Moniz Bandeira, L. A. (2003). Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional: la lógica de los pragmatismos. *Nueva Sociedad*, 186, 143–157.
- Muller, Wim (2017). China and the WTO: How US Unpredictability Jeopardizes a Decade and a Half of Success. Obtenido de: <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/china-and-wto-how-us-unpredictability-jeopardizes-decade-and-half-success>
- Mundo Empresarial (2016, 7 de marzo). Miguel Braun adelantó la voluntad de Argentina de ingresar al TPP. Obtenido de <http://www.mundoempresarial.com.ar/nota/299022-miguel-braun-adelanto-la-voluntad-de-argentina-de-ingresar-al-tpp>
- Neumann, I. B. (1999). *Uses of the Other: “The East” in European Identity Formation*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Niemann, M. (2000). *A Spatial Approach to Regionalisms in the Global Economy*. New York: Martin's Press.
- O Estado de São Paulo (2016, 20 de mayo). Mercosul precisa ser fortalecido, diz Serra. Obtenido de <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,mercosul-precisa-ser-fortalecido--diz-serra,10000052425>
- O Estado de São Paulo (2017, 7 de febrero). Brasil apoiará argentino para chefiar Unasul. Obtenido de <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-apoiara-argentino-para-chefiar-unasul,70001657003>
- Oliver, T. & Williams, M. J. (2016). Special relationships in flux: Brexit and the future of the US–EU and US–UK relationships. *International Affairs*, 92(3), 547–567.



- Patrick, S. (2017). Trump and World Order: The Return of Self-Help. *Foreign Affairs*, 96(2). Obtenido de <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2017-02-13/trump-and-world-order>
- Perrotta, D. (2013). La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. In E. Llenderozas (Ed.), *Relaciones Internacionales. Teorías y debates* (pp. 197–252). Buenos Aires: Eudeba.
- Riggirozzi, P. & Grugel, J. (2015). Regional governance and legitimacy in South America: the meaning of UNASUR. *International Affairs*, 91(4), 781–797.
- Riggirozzi, P. & Tussie, D. (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America* (Vol. 4). Springer Science & Business Media.
- Romero, G. & Antonio, F. (2016). Desempeño reciente y lecciones no aprendidas: las perspectivas económicas para América Latina y el Caribe. *Economía Y Desarrollo*, 156(1), 73–89.
- Santos, L. C. V. G. (2014). *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*. Brasilia: FUNAG.
- Serbin, A. (2009). América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa? *Nueva Sociedad*, 219, 145–156.
- Serbin, A. (2011). Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: lecciones aprendidas y nuevos desafíos. *Anuario Ceipaz*, (4), 137–178.
- Serbin, A. (2014). Tendencias globales y transformaciones regionales ¿Atlántico vs. Pacífico?: Mega-acuerdos e implicaciones geo-estratégicas para América Latina y el Caribe. In A. Serbin, L. Martinez, & H. Ramanzini (Eds.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* (10th ed.). Buenos Aires: CRIES.
- Serbin, A. (2017). Petróleo y autogolpe. Obtenido de: <http://www.perfil.com/columnistas/petroleo-y-autogolpe.phtml>
- Söderbaum, F. (2003). Introduction: Theories of new regionalism. In T. M. Shaw & F. Söderbaum (Eds.), *Theories of new regionalism: A Palgrave reader* (pp. 1–21). Palgrave Macmillan.
- Solé Sans (2017). La crisis duele de verdad en Rusia. Obtenido de: <http://www.lavanguardia.com/economia/management/20170216/4251377259/crisis-economica-rusia-putin.html>
- Stengel, R. (2017). The End of the American Century. *The Atlantic*. Obtenido de <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/01/end-of-the-american-century/514526/>
- Stuenkel, O. (2016). *Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order*. John Wiley & Sons.
- Télam (2016, 25 de noviembre). El presidente Kuczynski instó a a Sudamérica a unirse contra el proteccionismo de Trump. Obtenido de <http://www.telam.com.ar/notas/201611/171657-pedro-pablo-kuczynski-contra-proteccionismo-donald-trump.html>



- Unión de Naciones Suramericanas (2008). Tratado Constitutivo. Brasilia.
- Väyrynen, R. (2003). Regionalism: Old and New. *International Studies Review*, (5), 25–51.
- Vázquez, M. (2011). El Mercosur social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. *Mercosur*, 20, 165–185.
- Walt, S. M. (2016, 27 de junio). The Collapse of the Liberal World Order. *Foreign Policy*. Obtenido de <http://foreignpolicy.com/2016/06/26/the-collapse-of-the-liberal-world-order-european-union-brexit-donald-trump/>

