

**La integración regional a comienzos del siglo XXI:  
MERCOSUR y UNASUR<sup>1</sup>**

**The Regional Integration at the Beginning of the 21st Century:  
MERCOSUR and UNASUR**

**César Augusto Bermúdez Torres<sup>2</sup>**

**Resumen**

Durante la primera mitad del siglo XX, se presentaron proyectos de integración en América Latina a la luz del concepto "Panamericanismo" y estrechamente ligados al surgimiento de Estados Unidos como potencia mundial. Para la segunda mitad de siglo, después de la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), aparecieron proyectos que bajo el apellido "latinoamericana" (ALALC, ALADI), reflejaron la renovación de los propósitos de integración. No obstante, reaparecieron dificultades para la comunidad regional.

Actualmente, existen dos proyectos en proceso de formación para destacar: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR, en 1994), que ha continuado muy a pesar de las variadas dificultades que se le presentan, entendidas muchas de éstas por su reciente constitución. Y hace poco surgió un nuevo proyecto: la Unión de Naciones Suramericanas, (UNASUR, en 2008), que alterna como propuesta de integración con la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA, en 2004). Estos ambiciosos proyectos interactúan de frente al variopinto espectro político-ideológico de la región suramericana. El objetivo es hacer un análisis de los dos recientes proyectos de integración teniendo presente el contexto político-ideológico de la región y su repercusión en el proceso de formación de los mismos.

**Palabras clave:** Latinoamérica, Integración regional, MERCOSUR, UNASUR, Siglo XXI.

**Abstract**

During the first half of the 20th century, they presented Integration projects in Latin America in the light of the concept of "Pan Americanism" and closely related to the emergence of The United States as world power. For the second half of century, after the creation of the Economic Commission for Latin America (CEPAL), there appeared projects that under the surname "Latin-American" (ALALC, ALADI), reflected the renovation of the intentions of integration. Nevertheless, difficulties reappeared for the regional community.

---

<sup>1</sup> Una versión preliminar de este trabajo fue presentada como ponencia en el marco del "III Encuentro de Ciencias Sociales y Humanas: Derechas e izquierdas en el mundo contemporáneo", evento realizado en la Universidad de Medellín, el 29 y 30 de octubre de 2009.

<sup>2</sup> Investigador de los grupos *Comunicación, Periodismo y Sociedad* (Facultad de Comunicaciones) e *Historia Contemporánea* (Facultad de Ciencias Sociales y Humanas), ambos grupos clasificados por COLCIENCIAS y adscritos a la Universidad de Antioquia, Medellín-Colombia. El autor tiene como líneas de investigación la Historia de las relaciones internacionales de Colombia y el Pensamiento Latinoamericano sobre la Integración Regional. Correo electrónico: [cesaber1@gmail.com](mailto:cesaber1@gmail.com)

Nowadays, two projects exist in process of formation to stand out: the Common Market of the South (MERCOSUR, in 1994), that has continued very in spite of the varied difficulties that appear him, understood many of these for his recent constitution. And it does little a new project arose: the Union of South American Nations, (UNASUR, in 2008), that alternates as offer of integration with the Alternative Bolivariana for the Peoples of Our America (ALBA, in 2004). These ambitious projects interact abreast to the many-colored political - ideological spectrum of the South American region. The aim is to do an analysis of both recent projects of integration bearing in mind the political - ideological context of the region and his repercussion in the process of formation of the same ones.

**Keywords:** Latin America, Regional Integration, MERCOSUR, UNASUR, 21st Century.

**Segunda mitad del siglo XX: Distintas propuestas de integración. El anhelo de la comunidad regional latinoamericana**

Desde el siglo XIX, con la formación de los Estados nacionales en Latinoamérica, se han promovido proyectos integracionistas aún no concluidos en la región. En la actualidad, se resalta la necesidad de la integración entre países en distintos aspectos: económico, político, militar, diplomático, entre otros.

Los proyectos de integración regional o regionalismos en América Latina durante todo el siglo XX se fundamentaron esencialmente en motivos políticos y económicos<sup>3</sup>. En distintos momentos se

---

<sup>3</sup> Desde el periodo de la Independencia de las naciones latinoamericanas (primera mitad del siglo XIX), dos conceptos han enmarcado en especial la lucha por la integración y estuvieron con plena vigencia durante varias décadas del siglo pasado: “Panamericanismo”, que deriva de *Pan America*, terminó forjado en Estados Unidos en 1889; y “Latinoamericanismo”, de América Latina o “Latinoamérica”, vocablo que remonta a 1836, en Francia. Estos conceptos han representado los dos proyectos utópicos de integración de mayor fuerza en el continente. Al respecto, véase: César Bermúdez. *Proyectos de integración en América Latina durante el siglo XX: El Mercosur en los albores del siglo XXI*. En: *53º Congreso Internacional de Americanistas*. Universidad Iberoamericana. Ciudad de México, 2009. P. 2-15. Para una ampliación más detallada sobre la historia de los proyectos de integración en América Latina durante el siglo XX, véase: Edgar Vieira. *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Pontificia

pretendió consolidar una integración que permitiera desafiar las influencias del entorno internacional, así como los factores económicos y políticos internos de cada uno de los países latinoamericanos.

Se puede afirmar que sólo a partir de la segunda pos-guerra mundial se gestaron proyectos de integración que tuvieron unos mayores alcances para los intereses de América Latina<sup>4</sup>. Durante la segunda mitad del siglo XX fueron variados y reiterados los proyectos y movimientos con el propósito de integrar al continente en distintos ámbitos. Asimismo, han sido muchos los inconvenientes para la consolidación de los proyectos iniciados: se han presentado antagonismos teóricos y prácticos entre los países del continente. Por ejemplo, la hegemonía estadounidense en el ámbito económico impidió una integración sólida. No obstante, lo paradójico es que durante gran parte del siglo pasado -e incluso ahora a comienzos del siglo XXI- cualquier propuesta integracionista tuvo que considerar qué papel jugaba dicho

---

Universidad Javeriana / Convenio Andrés Bello, Bogotá, 2008, 534 p.

<sup>4</sup> Dorivaldo Walmor. A CEPAL e a América Latina. En: *Estudios Ibero-americanos*. Vol. XXV. No. 1. PUCRS. 1999. P. 212.

país, dada su enorme incidencia en los destinos de la región.

A pesar de los innumerables problemas que se le ha presentado a la integración regional, la interdependencia económica ha crecido sustancialmente desde los años sesenta. Los acuerdos de integración económica tuvieron un efecto positivo en el comercio de bienes manufacturados y en la financiación del comercio. Por lo menos a partir de las últimas tres décadas las agrupaciones regionales se han constituido en la herramienta más reiterada para enfrentar los retos impuestos por la economía mundial (especialmente, éstas se han hecho más frecuentes desde la década de los años noventa).

El escenario mundial se modificó desde finales de la década del ochenta: Con la terminación de la Guerra Fría la competencia económica entre las grandes potencias capitalistas ha sustituido el antiguo enfrentamiento ideológico-militar que oponía a Occidente al campo socialista. Surgió una nueva época que impuso un reacomodo o reestructuración de las relaciones económicas internacionales. Obedeciendo a estas

nuevas tendencias, en el ámbito mundial se han presentado innumerables arreglos regionales que proveen el acceso preferencial a países dentro del agrupamiento regional<sup>5</sup>.

Durante los últimos cinco lustros la ola de negociaciones comerciales que se observó en el hemisferio occidental es un ingrediente clave del llamado “nuevo regionalismo”<sup>6</sup>. Estos cambios mundiales también afectaron los destinos de Suramérica. Son muy variados los retos y los complejos desafíos que dichos cambios en el escenario mundial han impuesto a América Latina o a Suramérica, al punto de continuar con vigencia la necesidad de actuar como un bloque regional.

A partir del último cuarto del siglo XX, ante las dificultades para la integración, se fortaleció la tendencia a realizar acuerdos bilaterales; de éstos el más notorio de los años ochenta fue el

---

<sup>5</sup> En el ámbito internacional, la Unión Europea (U.E.) se constituye actualmente en una organización sobresaliente en cuanto a la integración económica.

<sup>6</sup> Roberto Bouzas. El “nuevo regionalismo” y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente. En: *Revista de la CEPAL*. No. 85. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2005. P. 7-18.

convenio entre Argentina y Brasil realizado en julio de 1986, que comprendía asuntos tan diversos como la renegociación de las preferencias arancelarias, las empresas binacionales, los fondos de inversión, la biotecnología, la investigación económica y la coordinación nuclear. De los protocolos firmados, el más significativo fue el “protocolo número uno” que aprobaba la producción, el comercio y el desarrollo tecnológico de los bienes de capital. Tenía como objetivo establecer una unión aduanera que comprendiera la mitad de todos los bienes de capital<sup>7</sup>.

Años más tarde, ese acuerdo entre Argentina y Brasil sería la base para la constitución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que incluiría también a Paraguay y Uruguay, cuyo tratado se firmó en 1991 y que con el paso de los años ha generado y sigue generando expectativas todavía hoy prometedoras en el propósito de alcanzar la integración regional, sin desconocer las diferencias y polémicas existentes en el bloque subregional.

---

<sup>7</sup> Leslie Bethell. Las economías latinoamericanas, 1950-1990. En: *Historia de América Latina 11. Economía y sociedad desde 1930*. Crítica. Barcelona, 1997. P. 138.

## **En los inicios del siglo XXI: Proyectos en proceso de integración**

Durante las últimas dos décadas se ha destacado en nuestra región suramericana un mecanismo de integración subregional, que se constituyó inicialmente con propósitos económicos: el MERCOSUR, un caso representativo de integración que, incluso en años recientes, a través de la figura de miembro asociado, ha permitido la participación de países de la Comunidad Andina de Naciones<sup>8</sup> en sus reuniones y cumbres. Además, hace casi dos años, en un esfuerzo más tras la búsqueda de fórmulas para la integración de los países del área suramericana, se constituyó una nueva propuesta de integración, con el propósito esta vez de trascender (así se plantea en lo teórico) el

---

<sup>8</sup> Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú firmaron en 1969 el Acuerdo de Cartagena que dio lugar al Pacto Andino, al que en 1973 se unió Venezuela. Actualmente al legado que dejó este Pacto se le conoce como la Comunidad Andina de Naciones, CAN (llamada así a partir de 1996). El acuerdo fundacional (Acuerdo de Cartagena) fue firmado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Chile. Desde 1976 Chile se retiró por diferencias de su política económica con el modelo de integración que proponía el Pacto Andino. En el año 1971 se había incorporado Venezuela, aunque hace poco en abril de 2006 lo abandonó como una respuesta a las decisiones de Colombia y Perú de firmar el Tratado de Libre Comercio bilateral con los Estados Unidos. Vale agregar que recientemente, el 20 de septiembre de 2006 se aprobó la reincorporación de Chile como miembro asociado a la hoy CAN.

carácter económico-comercial: la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), cuyo tratado se firmó en Brasilia, en mayo de 2008.

Es importante retomar dos interrogantes esbozados hace poco por el internacionalista Carlos Malamud y que deberían ser fundamentales a la hora de plantear una integración regional: ¿Para qué y cómo se debe integrar América Latina? ¿o Suramérica?<sup>9</sup>

Indiscutiblemente, éste debería ser un punto de partida en las propuestas de integración. Hoy en América Latina y en Suramérica existe una gran variedad de propuestas que tienen propósitos integracionistas. Por lo menos desde las últimas seis décadas esa gran variedad ha sido la constante: la integración se convirtió en el tema reiterado y producto de ello se ha dado el cúmulo de subprocesos, regionales y subregionales

que, incluso en muchos casos, se contradicen unos con otros.

En nuestros días existen propuestas de integración subregional (como el MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones, CAN, y el Sistema de Integración Centroamericana, SICA); propuestas de integración comercial en torno a tratados de libre comercio con o sin Estados Unidos; propuestas alternativas de integración (como la Alternativa Bolivariana para las Américas, ALBA, que en su versión más reciente pasó a llamarse Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América); y en los últimos años han tomado fuerza las propuestas de integración suramericana (es el caso de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que derivó en la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR).

De manera que lo más urgente para el pensamiento de la integración regional sería analizar el por qué se necesita la integración y cómo se lograría la misma; análisis que debería tener presente el papel que la región suramericana ejercería como bloque en el escenario internacional. También es aspecto central

---

<sup>9</sup> El investigador Carlos Malamud resalta que entre los obstáculos para la integración se encuentra el no definir claramente a qué tipo de integración se aspira llegar; y describe tres puntos que han sido obstáculos para la integración en América Latina: 1) el exceso de retórica; 2) el exceso de nacionalismo; y 3) la falta de liderazgo Véase: Carlos Malamud. La crisis de la integración se juega en casa. En: *Nueva Sociedad*. No. 219. Caracas, 2009. P. 97-112.

para la plena integración la referencia a lo institucional-normativo; es decir, se necesita un entramado legal, normativo e institucional (como el que existe en Europa) que establezca unas normas claras y proporcione una seguridad jurídica. Y por supuesto, definir qué es lo que se busca ¿una integración de Estados? ¿o de ciudadanos? Así como precisar el ámbito regional al que se aspira llegar: ¿América Latina o Suramérica? ¿y

México, América Central y el Caribe? Resulta interesante observar las cifras de los países suramericanos como bloque, antes de empezar con la mirada a los dos ambiciosos proyectos de integración vigentes (MERCOSUR Y UNASUR) que están en proceso de formación.

**Tabla No. 1:  
Suramericana en bloques subregionales, 2007**

<b>SURAMÉRICA (BLOQUES SUBREGIONALES), 2007</b>				
<b>Grupo/País</b>	<b>Millones de habitantes</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Miles de kilómetros cuadrados</b>	<b>Porcentaje</b>
MERCOSUR	242	63,1	11819	67
CAN	96	25,0	3798	22
Chile	16,6	4,3	757	4
Venezuela	27,5	7,2	906	5
Guyana	0,8	0,2	215	1
Surinam	0,5	0,1	163	1
<b>TOTAL</b>	<b>383,4</b>	<b>100</b>	<b>17658</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaborado a partir de: “Principales indicadores de la Unión de Naciones Suramericanas, 1998-2007”, Comunidad Andina, Secretaría General, 10 de junio de 2008, pp. 4 y 10. En línea: Página Web de la “Comunidad Andina de Naciones”, CAN: <<http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm>> [consultado el 10 de octubre de 2010].

**Tabla No. 2:  
Estadísticas Suramérica, 2007**

**2007  
SUPERFICIE, POBLACION, PIB Y EXPORTACIONES**

	SUPERFICIE		POBLACION 2007		PIB		EXPORTACIONES	
	Miles de Km2		Millones habitantes		Millones US\$ corrientes		Millones US\$ corrientes	
<b>SUDAMERICA</b>	<b>17 658</b>	<b>100%</b>	<b>383</b>	<b>100,0%</b>	<b>2 348 953</b>	<b>100%</b>	<b>453 143</b>	<b>100%</b>
<b>Argentina</b>	2 777	16%	39,4	10,3%	260 140	11%	55 934	12%
<b>Brasil</b>	8 457	48%	192,6	50,2%	1 313 590	56%	160 619	35%
<b>Paraguay</b>	407	2%	6,5	1,7%	10 870	0%	3 374	1%
<b>Uruguay</b>	178	1%	3,5	0,9%	22 951	1%	4 496	1%
<b>MERCOSUR</b>	<b>11 819</b>	<b>67%</b>	<b>242</b>	<b>63,1%</b>	<b>1 607 551</b>	<b>68%</b>	<b>224 423</b>	<b>50%</b>
<b>Chile</b>	<b>757</b>	<b>4%</b>	<b>16,6</b>	<b>4,3%</b>	<b>163 792</b>	<b>7%</b>	<b>67 644</b>	<b>15%</b>
<b>Venezuela</b>	<b>906</b>	<b>5%</b>	<b>27,5</b>	<b>7,2%</b>	<b>236 390</b>	<b>10%</b>	<b>83 130</b>	<b>18%</b>
<b>Bolivia</b>	1 099	6%	9,8	2,6%	13 192	1%	4 814	1%
<b>Colombia</b>	1 142	6%	43,9	11,4%	171 607	7%	29 987	7%
<b>Ecuador</b>	272	2%	13,6	3,5%	44 184	2%	13 649	3%
<b>Perú</b>	1 285	7%	28,8	7,5%	109 069	5%	27 857	6%
<b>COMUNIDAD ANDINA</b>	<b>3 798</b>	<b>22%</b>	<b>96</b>	<b>25,1%</b>	<b>338 052</b>	<b>14%</b>	<b>76 307</b>	<b>17%</b>
<b>Guyana</b>	215	1%	0,8	0,2%	934	0,0%	681	0,2%
<b>Surinam</b>	163	1%	0,5	0,1%	2 234	0,1%	960	0,2%
<b>GUYANA Y SURINAM</b>	<b>378</b>	<b>2%</b>	<b>1,2</b>	<b>0,3%</b>	<b>3 168</b>	<b>0,1%</b>	<b>1 641</b>	<b>0,4%</b>

**Fuente:** Tomado de: “Principales indicadores de la Unión de Naciones Suramericanas, 1998-2007”, Comunidad Andina, Secretaría General, 10 de junio de 2008, p. 10. En línea: Página Web de la “Comunidad Andina de Naciones”, CAN: <<http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm>> [consultado el 10 de octubre de 2010].

### **El Mercado Común del Sur (MERCOSUR): importante referente para la integración regional**

En 1990, con motivo de una visita del presidente brasileño Collor de Mello a Buenos Aires, los gobiernos de Argentina y Brasil anunciaron el establecimiento de una comunidad económica. Poco tiempo después invitaron a Uruguay y Paraguay a participar de la iniciativa (Birle, 2005: 133). La creación de un mercado común en el cono sur era un esfuerzo por

reformular los intereses estratégicos de estos países en un contexto internacional que estaba en transformación.

El 26 de marzo de 1991 la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República de Paraguay y la República Oriental del Uruguay acordaron en el “Tratado de Asunción” la creación del Grupo MERCOSUR, que debería entrar en vigencia el 31 de



diciembre de 1994<sup>10</sup>. Ese año adquirió personalidad jurídica internacional y estructura institucional con la firma del Protocolo de Ouro Preto. El MERCOSUR tiene como objetivo principal permitir a sus países miembros emprender el desarrollo de sus economías en conformidad con los desafíos impuestos por la denominada globalización.

Durante los años noventa el comercio bilateral entre Argentina y Brasil creció siete veces. Argentina ascendió a segundo comprador más importante de productos brasileños, mientras que Brasil se transformó en el mercado más importante para las exportaciones argentinas<sup>11</sup>. También se profundizó la cooperación bilateral en otras áreas, como por ejemplo la ciencia, la cultura y la educación. En el área de las políticas de seguridad se adoptaron importantes medidas para

promover la confianza mutua, y desde la Declaración de Río en 1997 los dos países definieron su relación bilateral como “alianza estratégica”<sup>12</sup>.

Hoy para el Mercosur es una fortaleza contar con dos grandes economías como la brasileña y la argentina. Desde la instauración del bloque económico, las relaciones entre Argentina y Brasil siempre se han considerado determinantes a la hora del fortalecimiento de la integración subregional.

En la actualidad Mercosur es un proyecto que está en desarrollo y cuenta con una gran incidencia en el ámbito regional. Cuando empieza el siglo XXI el Mercado Común del Sur es el proyecto de integración más representativo de la región suramericana por sus antecedentes y por su legado, sin desconocer los percances que ha vivido desde sus orígenes hasta nuestros días.

Desde el año 2006 los estados miembros han procurado conformar algo más que una unión aduanera, ya que han procurado constituir al mismo tiempo una

---

<sup>10</sup> “Tratado para la constitución de un mercado entre la República Argentina, la República Federal del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay”, Asunción, 26 de marzo de 1991, p. 2. En línea: <<http://www.mercosur.int/>> [consultado el 10 de octubre de 2010].

<sup>11</sup> Meter Birle. Brasil y el hemisferio occidental: América del Sur y los Estados Unidos como puntos de referencia de la política exterior brasileña. En: *Iberoamericana, América Latina, España, Portugal*. Vol. 20. Instituto de Estudios Latinoamericanos (Berlín) / GIGA Instituto de Estudios Latinoamericanos (Hamburgo) / Editorial Iberoamericana. Alemania-España, 2005. P. 133.

---

<sup>12</sup> A pesar de estos avances, siguen existiendo restos de la tradicional relación de tensión y rivalidad entre Argentina y Brasil.

comunidad de valores que se expresa en la defensa de la democracia, los derechos humanos y las libertades fundamentales, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. También están comprometidos con la seguridad jurídica, la lucha contra la pobreza y el desarrollo económico y social en equidad<sup>13</sup>.

Recientemente el grupo se ha constituido en un buen entorno para la resolución de eventuales crisis diplomáticas entre los países de Suramérica. Es importante resaltar el papel que cumplió este bloque, y en particular Brasil, en la constitución de la reciente propuesta de integración suramericana, UNASUR. El seno del MERCOSUR sirvió como fundamento para consolidar dicha propuesta<sup>14</sup>.

Son miembros de pleno derecho del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, desde su constitución en el año 1991; y Venezuela

desde el 4 de julio de 2006<sup>15</sup>. En los últimos años el MERCOSUR ha crecido y ha incrementado el número de estados asociados, al permitir el ingreso de países de la región andina<sup>16</sup>. Hoy varios países participan como estados asociados, lo cual significa que tienen voz pero no voto en las decisiones del Consejo del Mercado Común. Comparte dicha categoría: Bolivia desde 1997, Chile desde 1996, Perú desde 2003, Colombia desde 2004 y Ecuador desde 2004<sup>17</sup>.

Además, los estados miembros junto a los estados asociados han constituido el “Mecanismo de Consulta y Concertación Política” en el que se negocian y acuerdan posiciones comunes en materias de alcance regional que superan lo estrictamente económico y comercial<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Lara Weisstaub. *Principios del diálogo político: Cooperación para el desarrollo. América Latina-Unión Europea*. Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo / Universidad de San Buenaventura de Cartagena. Cartagena de Indias, 2006. P. 21.

<sup>14</sup> Brasil ha ejercido un importante papel en dicho proyecto, incluso por fuera del tratado constitutivo de UNASUR, propuso la creación del Consejo de Defensa Suramericano, como un órgano de la Unión.

---

<sup>15</sup> “Protocolo de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur”, Caracas, 4 de julio de 2006, p. 1y 3. En línea: <<http://www.mercosur.int/>> [consultado el 10 de octubre de 2010].

<sup>16</sup> Ante los retos impuestos por el mundo actual, el regionalismo está demostrando ser esencialmente compatible con el crecimiento de una economía política mundial más integrada y abierta. Al respecto, véase: Gilford Ikenberry. *Globalización y orden político: Los orígenes de la integración económica mundial y sus consecuencias*. En: *Colombia Internacional*. No. 52. Universidad de los Andes, Centro de Estudios Internacionales. Bogotá, 2001. P. 5-24.

<sup>17</sup> Lara Weisstaub. *Principios del diálogo...* Op. Cit. P. 20-21.

<sup>18</sup> Lara Weisstaub. *Principios del diálogo...* Op. Cit. P. 21.

Sin embargo, el MERCOSUR no ha logrado desarrollar una estructura institucional más avanzada que le permita lidiar tanto con las tensiones y conflictos entre sus socios originales (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay), como las tensiones y conflictos entre sus miembros asociados y el aspirante a consolidarse como miembro pleno (Venezuela). A pesar de sus debilidades institucionales, el bloque aspira a convertirse en promotor de la gobernabilidad regional, la estabilidad democrática y la paz en el espacio suramericano, sobre todo fundamentado en la relación especial construida entre Argentina y Brasil.

Cabe agregar que actualmente las cumbres del Mercosur cuentan incluso con la participación de países observadores procedentes de otros continentes. A medida que se han hecho más urgentes las alianzas económicas entre los Estados, se ha ido fortaleciendo y ha ido creciendo este mecanismo de integración económica e incluso política; por su respaldo histórico (constituido desde 1991 y entrado en vigencia en 1994), el MERCOSUR es el proyecto de posible integración más avanzado en la

actualidad, que podría trascender de su carácter subregional a un alcance regional.

## **Un nuevo “ciclo político” en la región suramericana**

Cuando finaliza la primera década del siglo XXI se vive un nuevo “ciclo político” en gran parte de las democracias suramericanas, con partidos o coaliciones de izquierda o centro izquierda en el poder, lo cual ha significado, en algunos casos, una total e inédita renovación en el comando del poder político. En América del Sur, ocho de los diez países de la región (sin analizar a Guyana y Surinam) han llegado a tener gobiernos con este perfil político (o que llegaron al poder con dicho perfil): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile<sup>19</sup>, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela; entre tanto, el gobierno de Alan García en Perú, con medidas como la aprobación de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, se ha distanciado del perfil tradicional de la izquierda latinoamericana. Entre tanto, Colombia

---

<sup>19</sup> Se partió del análisis de Chile con el gobierno de Michele Bachelet. Vale anotar que en marzo de 2010 se posesionó como nuevo presidente de Chile Sebastián Piñera, de tendencia derechista.

con el gobierno de Álvaro Uribe Vélez se ha convertido en la excepción de la reciente tendencia regional<sup>20</sup>. Vale agregar que a partir del 7 de agosto de 2010 asumió la presidencia de Colombia Juan Manuel Santos (del partido de la U) y en sus primeros meses su gobierno ha mostrado interés en restablecer las relaciones con Ecuador y Venezuela (que estuvieron muy deterioradas en el último cuatrienio de la administración Uribe Vélez). Incluso el nuevo gobierno postuló a la ex canciller colombiana Maria Emma Mejía Vélez como candidata para reemplazar en la Secretaría General de la UNASUR a Néstor Kirchner (ex presidente argentino, quien murió en octubre de 2010, víctima de un infarto); Mejía Vélez finalmente fue elegida en marzo de 2011, junto al actual ministro de Electricidad de Venezuela, Alí Rodríguez, y ambos se desempeñarán cada uno durante un año en la Secretaría General de UNASUR.

El gobierno de Hugo Chávez en Venezuela es el que presenta con mayor claridad el perfil de una izquierda

---

<sup>20</sup> Hugo Borsani. Gobiernos de izquierda, sistemas de partidos y los desafíos para la consolidación de la democracia en América del Sur. En: *Stockholm Review of Latin American Studies*. No. 3. Estocolmo, 2008. P. 45.

nacionalista o “populista”. Ha implementando, el llamado “nuevo socialismo”. Por su parte, en Chile, Michele Bachelet (del Partido Socialista) presidió hasta marzo de 2010 el cuarto gobierno consecutivo de la Concertación para la Democracia, alianza de la izquierda chilena<sup>21</sup> con la Democracia Cristiana<sup>22</sup>. La administración Bachelet continuó en materia económica con las grandes líneas del modelo que caracterizó a los gobiernos chilenos desde la restauración de la democracia, lo cual supone el mantenimiento del modelo de apertura económica heredado de la dictadura militar, pero con un Estado más activo, especialmente en lo referido a las políticas sociales<sup>23</sup>.

La llegada al poder de Luiz Inácio Lula de Silva y el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, en el año 2002, constituyó un hecho de trascendencia histórica, contribuyendo con el fortalecimiento del nuevo “ciclo político” de la democracia latinoamericana y con el de la izquierda en particular. Sin embargo, el

---

<sup>21</sup> Excepto el Partido Comunista.

<sup>22</sup> Integraban también la Concertación para la Democracia el Partido Por la Democracia (PPD), de centro izquierda y el Partido Radical-Social Demócrata.

<sup>23</sup> Hugo Borsani. Gobiernos de izquierda... Op. Cit. P. 46.

fragmentado sistema partidario brasileño hizo necesaria la formación de grandes coaliciones de gobierno con partidos que se posicionaban ideológicamente más al centro, algunos incluso próximos a la derecha y que ya habían participado de anteriores gobiernos<sup>24</sup>. La primera coalición de gobierno de Lula da Silva, formada con ocho partidos, fue la más amplia hasta entonces registrada en una democracia presidencialista<sup>25</sup>.

En Uruguay, el gobierno del Frente Amplio, que presidió Tabaré Vázquez hasta el 1 de marzo de 2010<sup>26</sup> (el cual introdujo estilos y políticas que lo distinguieron de los anteriores gobiernos de los partidos tradicionales) mantuvo en común con los gobiernos de Bachelet y Lula da Silva una conducción política y económica atenta a los condicionantes financieros y macroeconómicos de la economía global. No obstante, a diferencia de la izquierda brasileña y chilena, el Frente Amplio (en sí mismo una coalición de partidos y grupos de izquierda) obtuvo la mayoría absoluta en

las elecciones nacionales del año 2004, sin necesidad de recurrir a alianzas con los partidos representantes del centro y la derecha uruguaya<sup>27</sup>.

Alan García y el Partido Aprista Peruano (PAP) volvieron al poder en Perú, con un discurso diferente al de su primer gobierno (1985-1990), posicionándose en la centro-izquierda y nítidamente diferenciado de otros sectores de la izquierda peruana más radicales. La gestión del gobierno de García, con medidas como la aprobación de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, lo han distanciado aún más del perfil tradicional de la izquierda latinoamericana y de su anterior gestión presidencial.

En Bolivia, Evo Morales llegó al poder al frente del Movimiento al Socialismo (MAS) teniendo como bandera la defensa de los derechos de la población indígena, sumándole, al igual que el presidente venezolano Hugo Chávez, las propuestas de nacionalización y el discurso anti-imperialista. En Ecuador, el país de mayor inestabilidad política en la región,

---

<sup>24</sup> Hugo Borsani. *Gobiernos de izquierda...* Op. Cit. P. 46.

<sup>25</sup> PT, PL, PMDB, PSB, PCdoB, PV, PTB, PP.

<sup>26</sup> Desde marzo de 2010 asumió como nuevo presidente de Uruguay José Mujica, del partido Frente Amplio.

---

<sup>27</sup> Hugo Borsani. *Gobiernos de izquierda...* Op. Cit. P. 46.

Rafael Correa también llegó al gobierno con un discurso de marcado perfil nacionalista y anti-imperialista, y con apoyo mayoritario de la población indígena, aspecto que tiene en común con el gobierno de Morales en Bolivia<sup>28</sup>.

Con respecto a la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en Argentina y a su antecesor Néstor Kirchner, si bien en ambos casos se trata de gobiernos del Partido Justicialista (Peronista), lo que siempre dificulta su clasificación en el eje izquierda-derecha, debido a la tradicional amplitud del espectro político dentro de dicho partido, sin duda ambos representan la izquierda dentro del Partido Justicialista, y la retórica y algunas de sus posiciones políticas, en el ámbito nacional e internacional, han sido próximas a las de sus homólogos de Bolivia, Ecuador y Venezuela<sup>29</sup>.

Entre tanto el gobierno de izquierda de Fernando Lugo en Paraguay (asumió en agosto de 2008) de la coalición Alianza Patriótica para el Cambio, terminó con décadas de gobiernos del Partido

Colorado y el predominio de dicho partido en la escena política paraguaya.

En resumen, para Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, fue la primera vez en la historia de dichos países que partidos y presidentes posicionados claramente en la izquierda del espectro político llegaron al gobierno nacional, aunque como ya fue dicho en el caso de Brasil, debido a la alta fragmentación de su sistema político, Lula da Silva tuvo que incorporar en su gobierno partidos que ya habían participado del poder en anteriores administraciones (PMDB, PTB, PL, PP). Bolivia<sup>30</sup> y Ecuador<sup>31</sup> ya habían contado con gobiernos de centro izquierda en el transcurso del período democrático, y en Perú la izquierda había llegado al poder por primera vez, de forma democrática, en 1985, con el primer gobierno de Alan García.

En términos generales, el triunfo electoral de los actuales presidentes de izquierda en el área suramericana trajo una renovación política e ideológica que suponía una

---

<sup>28</sup> Hugo Borsani. Gobiernos de izquierda... Op. Cit. P. 47.

<sup>29</sup> Hugo Borsani. Gobiernos de izquierda... Op. Cit. P. 48.

---

<sup>30</sup> En Bolivia, el gobierno de Hernán Siles Suazo (1982–1985) también puede ser considerado un gobierno de centro izquierda.

<sup>31</sup> En Ecuador puede ser citado el gobierno de Jaime Roldós / Osvaldo Hurtado (1979–1984) y el de Rodrigo Borja (1988-1992).

mayor disposición para la integración regional.

## **La influencia político-ideológica en los procesos de integración**

Recientemente se ha incrementado el número de países que, formando parte de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) han solicitado pertenecer al MERCOSUR como miembros asociados; incluso Venezuela, una vez protocolizó su retiro de la CAN, solicitó la integración plena al grupo, la cual está en trámite y en espera de completarse<sup>32</sup>.

Venezuela recientemente ha apuntado a la integración más al sur del continente como respuesta a su nueva dinámica de relación con los países vecinos. La política regional de Venezuela, mientras se fue constituyendo el bloque del MERCOSUR (durante los años noventa), estuvo orientada hacia la región andina y el Caribe. Las relaciones con los países del cono sur, para aquella época, se limitaron a acuerdos bilaterales, suscritos en el marco de otros mecanismos de integración económica, como la

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Hoy Venezuela cuenta con recursos para ejercer un rol de líder en la región y Hugo Chávez ha encontrado respaldos políticos en organismos multilaterales y subregionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA) y el MERCOSUR.

Es importante señalar que a partir de 2004, desde la perspectiva venezolana, en lo que tiene que ver con la integración han sobresalido aspectos políticos, ideológicos y militares. La consolidación del proyecto revolucionario, la conformación de alianzas geopolíticas y estratégicas con otros países, pasaron a ser ejes centrales de la política exterior venezolana<sup>33</sup>.

Precisamente, la aceptación definitiva de Venezuela como miembro pleno del Mercosur ha sido objeto de debate, ya que son distintas las percepciones de los países miembros sobre el papel que debería asumir el MERCOSUR. La visión sobre el MERCOSUR por parte de los sectores radicales venezolanos, es distinta

---

<sup>32</sup> En 2005, Chávez empezó a solicitar el ingreso al Mercosur como miembro pleno, con el slogan "Nuestro norte es el sur".

---

<sup>33</sup> E. González. Las dos etapas de la política exterior de Chávez. En: *Nueva Sociedad*. No. 205. Caracas, 2006. P. 165.

a la visión de los sectores dominantes en Argentina y Brasil; por ejemplo, el discurso anticapitalista del gobierno venezolano se diferencia del discurso de Lula da Silva y Cristina Fernández de Kirchner, pues aunque estos dos gobiernos vienen proponiendo una ampliación de la agenda, que trascienda lo comercial, no han sugerido separarse de los objetivos de inserción internacional y de aplicación de mecanismos de mercado que caracterizan al bloque<sup>34</sup>.

Otra visión distinta tiene que ver con la dificultad para alcanzar una “percepción común” dentro del MERCOSUR sobre las relaciones externas del bloque. Es decir, las relaciones conflictivas de Hugo Chávez con Estados Unidos, sus tensiones intermitentes con países suramericanos, como Colombia y Perú, se constituirían en un problema para el bloque. En este plano, es complejo compatibilizar la agresividad de la política externa venezolana con la estrategia comercial externa del bloque del cono sur. El MERCOSUR suscribió un acuerdo de libre comercio con los

países andinos y, además, el supuesto de no tener una agenda de negociaciones comerciales con Estados Unidos podría convertirse en un inconveniente, teniendo presente que Washington está reorganizando gran parte de sus relaciones comerciales con América Latina a través de los tratados de libre comercio<sup>35</sup>.

Por otra parte, tanto Argentina como Brasil, cada uno a medida que ha avanzado dicho proceso de integración han desarrollado percepciones diferentes sobre el bloque subregional. En Argentina ha existido la prevención desde el punto de vista político con el proceso de integración del MERCOSUR, debido a las diferentes interpretaciones que se tienen sobre el papel que desempeña Brasil en las relaciones internacionales de la región.

Las percepciones y expectativas diferentes entre los países miembros del MERCOSUR, las cuales tienen que ver con lo económico y con lo político-ideológico, dificultan un mayor avance en el propósito de alcanzar una integración

---

<sup>34</sup> Miriam Gomes y José Briceño. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do MERCOSUR. En: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 52, No. 1. 2009. P. 163-164.

---

<sup>35</sup> Miriam Gomes y José Briceño. Argentina, Brasil e Venezuela... Op. Cit. P. 164.



regional. La llegada al poder de los gobiernos de izquierda en América Latina no generó necesariamente alineamientos automáticos, pues esos mismos gobiernos tienden a ser más sensibles a la hora de atender las demandas de sus respectivas sociedades, independientemente del efecto que sus determinaciones puedan generar en los procesos de integración regional.<sup>36</sup>

Para el caso de Brasil, en virtud a la base social original del actual presidente Lula da Silva, su gobierno podría representar una mayor apertura a la integración regional. Los partidos que le dan sustento, en particular el Partido de los Trabajadores (PT), han sido tradicionalmente favorables a ella. Aunque en el gobierno de Lula da Silva se alcanzó a percibir cierta preocupación por los límites del formato de integración subregional, ésta no parece suficiente como para superar las debilidades estructurales<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Tullo Vigevani y Jr. Haroldo Ramanzini. Brasil en el centro de la integración: Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración. En: *Nueva Sociedad*. No. 219. Caracas, 2009. P. 92.

<sup>37</sup> Vale aclarar que desde enero de 2011 asumió la presidencia de Brasil Dilma Rouseff, candidata del Partido de los Trabajadores.

La emergencia de fuerzas políticas innovadoras y de discursos integracionistas generó expectativas sobre la posibilidad de que se iniciara una nueva fase en el MERCOSUR y una nueva fase en la integración pensada para Suramérica o Latinoamérica. Sin embargo, como lo señalan algunos académicos, tanto para el caso del MERCOSUR como para el caso de Suramérica, no se debe hacer necesariamente el vínculo entre posicionamiento político de izquierda y apoyo a la integración regional<sup>38</sup>. Es decir, se viene replanteando esa noción según la cual con una homogeneidad político-ideológica en los gobiernos suramericanos habría una asociación de objetivos integracionistas.

Los hechos parecen demostrarlo: cuando más se habla de integración, surgen más discordias bilaterales en toda Suramérica. Además, los diferentes enfoques existentes acerca de los caminos que se deben recorrer para buscar el desarrollo también generan problemas de difícil

---

<sup>38</sup> Para ampliar al respecto, véase: Tullo Vigevani y Jr. Haroldo Ramanzini. Brasil en el centro... Op. Cit. y Amancio Oliveira y Janina Onuki. Eleições, política externa e integração regional. En: *Revista de Sociologia e Política*. Vol. 27. 2006.

solución. Seguidamente, el hecho de adjetivar el tipo de integración se ha convertido en un obstáculo para la comunidad regional y, en ocasiones, ha generado más disensos que consensos.

## **El ALBA, como propuesta de integración alternativa**

El ascenso al poder en Venezuela de Hugo Chávez Frías, el 2 de febrero de 1999, significó cambios radicales en la política venezolana y en la base de su política exterior. Durante el gobierno de Hugo Chávez se ha hecho evidente la utilización del petróleo como herramienta de política exterior; es el caso de Petrocaribe, un proyecto promovido por Venezuela, que distribuye petróleo a precios subsidiados y con préstamos a bajas tasas de interés<sup>39</sup>. El petróleo se convierte en el instrumento que ha permitido a Venezuela ampliar su estrategia internacional y apostarle a una mayor independencia frente a Estados Unidos. A esta proyección internacional se le ha sumado el reiterativo contenido político-ideológico del discurso de Chávez que ha sido el soporte de variadas

iniciativas de integración suramericanas y caribeñas.

Desde el año 2001 se empezó a hablar de la Alternativa Bolivariana para las Américas, ALBA, aunque sólo a partir de 2003 se fue delimitando el contenido de dicha propuesta. Especialmente desde 2003 Hugo Chávez declaró su gobierno como anti-imperialista y se propuso desarrollar un proyecto político denominado “Socialismo del Siglo XXI”<sup>40</sup>. Dado el nuevo “ciclo político” y las tendencias políticas de izquierda en América Latina, el sustento ideológico insertado a las propuestas de integración alternativas ha tenido una considerable acogida.

Lo que empezó el 14 de diciembre de 2004 con la presentación por parte de los gobiernos de Venezuela y Cuba de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) en La Habana, como una contraposición directa al muy mencionado por aquella época Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), con el paso de los años ha incorporado nuevos miembros. La

---

<sup>39</sup> Carlos Malamud. La crisis de la integración... Op. Cit. P. 108.

---

<sup>40</sup> Miriam Gomes y José Briceño. Argentina, Brasil e Venezuela... Op. Cit. P. 159.

alternativa se sustenta en la asistencia petrolera y en diversas formas de intercambio, con la aspiración de la complementariedad económica y la solidaridad entre los países miembros. El grupo se ha ampliado tras el ingreso de Bolivia, Nicaragua, Dominica y Ecuador<sup>41</sup>. Sin embargo, el esquema de integración carece de estructuras sólidas y se ha basado fundamentalmente en los encuentros entre jefes de gobierno, enfoque eminentemente presidencialista, sin lograr la articulación de una arquitectura institucional clara.

Si bien la propuesta ha tenido una considerable acogida y se han alcanzado importantes acuerdos -incluso, como bloque los países del ALBA han adoptado posiciones conjuntas en el seno de la OEA-, también es cierto que se han creado expectativas y esperanzas aún no efectuadas desde el punto de vista de la plena integración regional latinoamericana. El exceso de retórica integracionista -que a veces tiende más a desunir que a unir- y los ocasionales síntomas de improvisación que se

perciben en la toma de decisiones, no permiten la consecución de unos mayores logros en este proceso de integración.

### **UNASUR: proyecto que, en teoría y a largo plazo, trascendería lo económico y lo político**

La formación de una comunidad suramericana surgió como propuesta en el transcurso del sinnúmero de cumbres presidenciales que con frecuencia se realizan en toda América Latina con propósitos integracionistas. El 8 de diciembre de 2004 se constituyó la Comunidad Sudamericana; y a partir de la Cumbre de Isla Margarita, en abril de 2007, se le cambió el nombre por el actual, UNASUR, lo cual quedó protocolizado en el Tratado de Brasilia, firmado el 23 de mayo de 2008. En el proceso de formación de UNASUR los dos principales impulsores han sido los gobiernos de Brasil y Venezuela. Esta unión integra 12 países: cuatro de la CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; cuatro del Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, más Venezuela, que solicitó su membresía plena al Mercosur y está a la espera de respuesta; Chile, que es miembro

---

<sup>41</sup> Recientemente, en enero de 2010 el Congreso Nacional de Honduras decidió retirar a su país del Grupo ALBA. Honduras se había adherido en octubre de 2008.

asociado de ambos grupos subregionales; Guyana y Surinam. El parlamento Suramericano tendrá su sede en Cochabamba-Bolivia.

En el momento, en UNASUR predominan los criterios intergubernamentales. Es decir, se preserva los márgenes de maniobra nacionales. Además, no existe un mecanismo jurisdiccional. Pensando en la integración regional a futuro, es importante que el ingreso de nuevos miembros dependa más del consenso político, que de normas comerciales inamovibles.

UNASUR es la primera propuesta de integración suramericana como conjunto, y en un futuro no excluye la adhesión a la unión de países latinoamericanos o caribeños. Tiene como propósitos: contribuir a la identidad y ciudadanía suramericana. Sus instituciones son una mezcla entre los parámetros del Grupo de Río y los existentes en los demás mecanismos de integración. Entre los

problemas que plantea enfrentar se encuentra la pobreza, la exclusión, la desigualdad social, y promover el mejoramiento de los niveles de vida de amplios sectores poblacionales. También ha entrado en vigor el Consejo de Defensa Suramericano, idea promovida por el gobierno brasileño, que se había contemplado en el Tratado inicial.

Cabe anotar que UNASUR por el momento se ha constituido básicamente en un espacio de diálogo político; como precedente se deben resaltar los resultados positivos de la Cumbre de UNASUR celebrada en 2008, en Santiago de Chile, que permitieron desactivar los conflictos que se estaban produciendo en Bolivia y que podrían haber degenerado en enfrentamientos civiles. Aunque, no se debe confundir la función de un foro de concertación o diálogo político con una verdadera instancia de integración regional, lo cierto es que aún es muy temprano como para valorar lo mucho o lo poco en que ha avanzado la UNASUR.

**Cuadro No. 1- UNASUR**

UNASUR: UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS		
1	Consejo de Jefes de Estado	Decisiones por consenso. Concertación y diálogo.
2	Consejo de Cancilleres	
3	Consejo de Delegados	
Presidencia Pro Témporte:	Guyana (desde el 26 de noviembre de 2010)	Durante un año; rotativa por orden alfabético. Representa a la organización en eventos internacionales, previa delegación aprobada de los Estados miembros.
Secretaría General (Sede en Quito)		Funciones limitadas; funciones prioritariamente técnicas. Capacidad de coordinación con entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe.
No se ha previsto un mecanismo jurisdiccional		
Base del proceso		Intergubernamental

**Fuente:** Elaborado a partir de base de datos de César A. Bermúdez Torres

Entre sus prioridades UNASUR pretende construir un espacio regional en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y en infraestructura. El ámbito comercial se plantea emprender en el marco de la dinámica propia de la CAN y el MERCOSUR. Otra prioridad es la promoción de iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional o internacional, buscando consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional y priorizando proyectos en las áreas de energía, financiamiento,

infraestructura, políticas sociales, educación y otras a definirse<sup>42</sup>.

Entre los aspectos a destacar de UNASUR se encuentra la creación de grupos sectoriales, que procurarán trascender la sola consulta y cooperación política; por ejemplo, durante el periodo 2007-2008 se tuvo grupos de trabajo de energía (el más estructurado); educación

<sup>42</sup> “Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, Brasil, 23 de mayo de 2008. En línea: Página Web de la “Comunidad Andina de Naciones”, CAN: [http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm) [consultado el 14 de octubre de 2010].

y cultura; infraestructura; asuntos económicos y financieros.

Indiscutiblemente, la UNASUR como propuesta es admirable e interesante. Pero, ¿qué otros retos se deberían asumir en la práctica para su fortalecimiento como unión? 1) Encontrar la disposición por parte de los gobiernos miembros para consensuar alternativas racionalizadas, que hagan frente a las distintas problemáticas y necesidades de la región; 2) superar las percepciones y expectativas individualistas que pretendan estar por encima del interés común regional; 3) buscar los mecanismos que eviten el traslado al seno de la UNASUR de las polémicas y conflictos que se han desatado recientemente en la CAN, en el MERCOSUR y en la OEA; 4) no ahorrar esfuerzos en la consecución de los propósitos planteados como condicionamiento para el avance de la integración. De no lograrse importantes avances al respecto, simplemente apenas se habrá contribuido a escribir un nuevo capítulo de la retórica integracionista, que durante las últimas décadas ha enriquecido el listado de siglas y acrónimos que hacen alusión a la integración regional.

### **Brasil en el escenario suramericano: ¿estará dispuesto a asumir el liderazgo del proceso de integración regional?**

Con respecto a la integración regional, en décadas pasadas, tanto México como Brasil no desempeñaron un papel protagónico en el liderazgo que les correspondía asumir por su tamaño, capacidad e, inclusive, riqueza. Y Argentina, cuando estuvo en condiciones de adoptar políticas más activas y abiertas, tampoco se puso a la cabeza de la integración en América latina.

A fines de los años ochentas y especialmente en los años noventas, ganó fuerza la percepción de que Brasil debería asumir una posición más participativa en las grandes cuestiones internacionales; por tanto, se eligió la búsqueda de un peso mayor en organizaciones y en iniciativas para consolidar la integración regional. Desde la formulación de algunos diplomáticos e intelectuales brasileños, el nuevo enfoque que comenzó a guiar la posición internacional de Brasil fue la “autonomía por la participación”, en

contraste con la “autonomía por la distancia” que guió el periodo bipolar<sup>43</sup>.

No obstante, desde 1996, cuando comenzaron a conjugarse los problemas comerciales del MERCOSUR con ciertos desacuerdos sobre la inserción internacional de Brasil, empezó a afinarse la percepción de que el MERCOSUR podría limitar la capacidad universalista de Brasil, cuestiones que terminaron debilitando al bloque subregional. En algunos sectores de la sociedad brasileña existe un interés muy reducido en profundizar el proceso del MERCOSUR; incluso se ha propuesto retroceder de una unión aduanera (considerada por muchos sectores como imperfecta) a un área de libre comercio; y se llegó a considerar que el MERCOSUR limitaba a Brasil en las negociaciones internacionales y dificultaba acuerdos bilaterales con Estados Unidos y la Unión Europea.

Por momentos, pareciera que el MERCOSUR se mueve y desarrolla desde la perspectiva brasileña<sup>44</sup>. Las

visiones del mundo en Brasil y las acciones de una parte de las élites, así como el peso de los conceptos de autonomía y universalismo han jugado un papel importante en el direccionamiento del proceso de integración. Autonomía<sup>45</sup> y universalismo<sup>46</sup> son dos conceptos que ayudan a entender el comportamiento brasileño y han actuado como fundamento de su política exterior.

Actualmente, parece ser que Brasil tiene claridad en que su meta es más suramericana que subregional. Desde esta perspectiva, la formación de un bloque suramericano se consideraría como fundamental, siendo tanto el

---

estabilidad regional el caso de Brasil y el Mercosur en la política internacional. En: *Investigación y Desarrollo*. Vol. 18, No. 2. Barranquilla, 2010; en este artículo se expone la importancia que ha tenido Brasil en el juego de la política internacional y su fuerza centrípeta para consolidar un bloque regional que le sirviera como base de su proyección hacia el exterior.

<sup>45</sup> Autonomía entendida como el intento constante por mantener la capacidad de influencia del país en el sistema internacional.

<sup>46</sup> Desde la percepción de algunos formuladores de la política exterior brasilera, la idea de universalismo se asocia con las características geográficas, étnicas y culturales del país; la pluralidad de los intereses del Estado y de la sociedad, y representa la preocupación por diversificar al máximo las relaciones exteriores del país pluralizando y ampliando los canales de diálogo con el mundo. Para ampliar al respecto, véase: Tullo Vigevani y Jr. Haroldo Ramanzini. *Brasil en el centro... Op. Cit.*; y Celso Lafer. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. Perspectiva. São Paulo, 2004.

---

<sup>43</sup> Tullo Vigevani y Jr. Haroldo Ramanzini. *Brasil en el centro... Op. Cit.* P. 81.

<sup>44</sup> Para ampliar sobre el papel de Brasil en el entorno de integración del MERCOSUR, véase el artículo de Gabriel Orozco, Gustavo Rodríguez y Carlos Castro. *Proyección internacional y*

MERCOSUR como la UNASUR instrumentos para tal fin. En los últimos años Brasil parece estar más dispuesto a jugar como un destacado actor global; ello lo ha llevado a convencerse de que su protagonismo puede ser mayor si se consolida como líder regional. Prueba de ello es el mayor protagonismo demostrado en las cumbres del Grupo de Río, en Santo Domingo y en la UNASUR, en Santiago de Chile (durante el año 2008) o en la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC), realizada en diciembre de 2008, en Costa do Saúpe. Sin embargo, todavía persisten algunas contradicciones. Si bien Brasil ha considerado al MERCOSUR como una estrategia de inserción internacional (y a UNASUR como un espacio para consolidar su liderazgo regional), también existen cierta tensión entre las necesidades estructurales de la integración y las actitudes y posiciones de importantes actores sociales y gubernamentales brasileños, así como la necesidad de evitar arreglos institucionales que puedan limitar las opciones futuras del país<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Tullo Vigevani y Jr. Haroldo Ramanzini. Brasil en el centro... Op. Cit. P. 78.

Brasil busca consolidar su proyección mundial mediante una intensa participación en los foros políticos y económicos regionales y multilaterales: esa participación apunta por un lado a disminuir la vulnerabilidad del país, y por otro, a aumentar el propio poder, lo que Letícia Pinheiro ha denominado “institucionalismo pragmático”<sup>48</sup>.

Durante el gobierno de Lula da Silva el concepto “autonomía por participación” ha evolucionado hacia la idea de “autonomía por diversificación”, esto se comprueba en la intensa participación de Brasil en diversas organizaciones internacionales, la búsqueda de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas; la articulación de coaliciones multilaterales como el G-20, el grupo IBSA con India y Sudáfrica y el BRIC con Rusia, India y China<sup>49</sup>.

Aunque la importancia del mercado estadounidense para Brasil ha aumentado desde los años noventa, Brasil sigue siendo menos dependiente que los demás

---

<sup>48</sup> Tullo Vigevani y Jr. Haroldo Ramanzini. Brasil en el centro... Op. Cit. P. 77.

<sup>49</sup> Tullo Vigevani y Jr. Haroldo Ramanzini. Brasil en el centro... Op. Cit. P. 86.



países de la región porque dispone de un comercio exterior mucho más diversificado, sin centrarse en ninguno de sus socios, ya que tiene vínculos comerciales con la Unión Europea, América del Sur, los países del NAFTA, Asia y África. En el 2004 Brasil logró su propósito de impedir un ALCA (Área de Libre Comercio para las Américas) sin previas concesiones sustanciales por parte de los EE.UU. En la actualidad Brasil cuenta con las condiciones para ejercer un liderazgo; el debate central, que parece no está del todo resuelto, es si Brasil debe optar por proyectar su liderazgo en el escenario internacional, o si debe optar por asumir el liderazgo en la región suramericana.

En Brasil, tanto en el Estado como en la sociedad, la integración parece encontrar dificultades para compatibilizarse con las concepciones de autonomía y universalismo, la búsqueda del fin del unilateralismo y el fortalecimiento del multilateralismo. Por momentos, pareciera como que los dos principios básicos de la política exterior brasileña -la autonomía y el universalismo- confluyen para mantener el proceso de integración limitado a una unión aduanera,

básicamente intergubernamental, compatible con la ampliación del bloque mediante la incorporación de nuevos países y con las aspiraciones internacionales de Brasil<sup>50</sup>.

## Consideraciones finales

Cuando finaliza la primera década del nuevo siglo continúa siendo un anhelo la integración suramericana o latinoamericana. Ante las características del mundo actual resulta aún utópico hablar de una factible plena integración. Entre los retos para nuestras naciones está la necesidad de establecer una complementariedad económica y la promoción de acuerdos en diversos aspectos (social, económico, cultural, ambiental, energético, entre otros) que trasciendan las diferencias político-ideológicas de la región.

Se decía que el giro a la izquierda iba a facilitar la integración regional: en teoría, presidentes como Luiz Inácio Lula da Silva, Tabaré Vázquez, Evo Morales, Néstor Kirchner o Cristina Fernández de Kirchner y Rafael Correa pertenecerían,

---

<sup>50</sup> Tullio Vigevani y Jr. Haroldo Ramanzini. Brasil en el centro... Op. Cit. P. 94-95.

con sus matices, a la “izquierda continental”. No obstante, se han presentado serios problemas, a pesar de las supuestas sintonías, entre Argentina y Uruguay o entre Brasil y Bolivia o entre Brasil y Ecuador<sup>51</sup>.

En el momento en que toma mayor fuerza el discurso de integración regional, se registran variados conflictos bilaterales; pese a todas las declaraciones públicas de cumbres exitosas, el desarrollo de un gran número de conflictos bilaterales es síntoma de una realidad sumamente complicada; con la característica que en la actualidad se presentan conflictos que no responden únicamente a las agendas del trazado de los límites fronterizos, sino que obedecen a otras razones vinculadas a cuestiones económicas o políticas.

Vale subrayar que pretender homogenizar la región bajo una misma ideología sería retomar un mecanismo que funcionó durante el periodo de las “polaridades definidas” o Guerra Fría. Fundamentar la integración regional en las afinidades políticas sería un error, pues como bien lo señala el investigador Diego Cardona,

---

<sup>51</sup> Carlos Malamud. La crisis de la integración... Op. Cit. P. 101.

“los péndulos políticos giran siempre en una dirección y luego en otra, se centran, o retoman fuerza; pero nunca permanecen estables para siempre”<sup>52</sup>.

Como propuestas en proceso de formación, es importante prestar atención a las dinámicas del MERCOSUR y de la UNASUR: el primero, un proceso que nació como una mediana agrupación económica, pero que con su ampliación y crecimiento reciente ha abierto la posibilidad de fortalecer un serio proyecto que propenda por los intereses de la región; el segundo, como la posibilidad de unir esfuerzos para que a largo plazo se consolide la anhelada integración suramericana.

Si se piensa en integración regional y en su estado actual en nuestro continente, se debe mirar en primera instancia al MERCOSUR, como mecanismo de integración subregional que está en plena vigencia, incluso adquiriendo un significado cada vez mayor en el ámbito político. Y paralelo al anterior proceso, se debe observar el desarrollo de la

---

<sup>52</sup> Diego Cardona. El ABC de UNASUR: doce preguntas y respuestas. En: *Revista de la Integración. No. 2: La construcción de la integración suramericana*. Secretaría General de la Comunidad Andina. Lima, 2009. P. 29.

UNASUR, a partir de los propósitos conjuntos firmados en el marco de su tratado constitutivo.

Cabe preguntarse si con las nuevas situaciones históricas y económicas presentes en el comienzo del siglo XXI se podrán dar las condiciones necesarias para que Suramérica consolide un proyecto de integración sustentado en los intereses y los beneficios mutuos, que trascienda los planos político y económico, y con ello sustraerse de ese tradicional mínimo peso que históricamente ha representado como comunidad. El éxito dependerá mucho de la capacidad de actuar de manera unida y coordinada como bloque, enfrentando los obstáculos y las dificultades que plantea semejante tarea.

## Bibliografía

BERMÚDEZ, César. Proyectos de integración en América Latina durante el siglo XX: El Mercosur en los albores del siglo XXI. En: *53º Congreso Internacional de Americanistas*. Universidad Iberoamericana. Ciudad de México, 2009. 21 p.

\_\_\_\_\_. El proceso de integración del Mercosur a comienzos del siglo XXI. En: *Zero*. No. 25. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2010. P. 120-125.

BETHELL, Leslie. Las economías latinoamericanas, 1950-1990. En: *Historia de América Latina 11. Economía y sociedad desde 1930*. Crítica. Barcelona, 1997. P. 83-161.

BIRLE, Meter. Brasil y el hemisferio occidental: América del Sur y los Estados Unidos como puntos de referencia de la política exterior brasileña. En: *Iberoamericana, América Latina, España, Portugal*. Vol. 20. Instituto de Estudios Latinoamericanos (Berlín) / GIGA Instituto de Estudios Latinoamericanos (Hamburgo) / Editorial Iberoamericana. Alemania-España, 2005. P. 127-140.

BORSANI, Hugo. Gobiernos de izquierda, sistemas de partidos y los desafíos para la consolidación de la democracia en América del Sur. En: *Stockholm Review of Latin American Studies*. No. 3. Estocolmo, 2008. P. 45-55.

BOUZAS, Roberto. El “nuevo regionalismo” y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente. En: *Revista de la CEPAL*. No. 85. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2005. P. 7-18.

CARDONA, Diego. El ABC de UNASUR: doce preguntas y respuestas. En: *Revista de la Integración*. No. 2: *La construcción de la integración suramericana*. Secretaría General de la Comunidad Andina. Lima, 2008. P. 19-30.

GOMES, Miriam y BRICEÑO, José. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do MERCOSUR. En: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 52, No. 1. 2009. P. 149-166.

GONZÁLEZ, E. Las dos etapas de la política exterior de Chávez. En: *Nueva Sociedad*. No. 205. Caracas, 2006.

IKENBERRY, Gilford. Globalización y orden político: Los orígenes de la integración económica mundial y sus consecuencias. En: *Colombia Internacional*. No. 52. Universidad de los Andes, Centro de Estudios Internacionales. Bogotá, 2001. P. 5-24.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. Perspectiva. São Paulo, 2004.

MALAMUD, Carlos. La crisis de la integración se juega en casa. En: *Nueva Sociedad*. No. 219. Caracas, 2009. P. 97-112.

OLIVEIRA, Amancio y ONUKI, Janina. Eleições, política externa e integração regional. En: *Revista de Sociologia e Política*. Vol. 27. 2006.

OROZCO, Gabriel, RODRÍGUEZ, Gustavo y CASTRO, Carlos. Proyección internacional y estabilidad regional el caso de Brasil y el Mercosur en la política internacional. En: *Investigación y Desarrollo*. Vol. 18, No. 2. Barranquilla, 2010. P. 242-269.

VIEIRA, Edgar. *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Pontificia Universidad Javeriana / Convenio Andrés Bello, Bogotá, 2008, 534 p.

VIGEVANI, Tullo y RAMANZINI, Jr. Haroldo. Brasil en el centro de la integración: Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración. En: *Nueva Sociedad*. No. 219. Caracas, 2009. P. 76-96.

WALMOR, Dorivaldo. A CEPAL e a América Latina. En: *Estudos Ibero-americanos*. Vol. XXV, No. 1. PUCRS. 1999. P. 209-216.

WEISSTAUB, Lara. *Principios del diálogo político: Cooperación para el desarrollo. América Latina-Unión Europea*. Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo / Universidad de San Buenaventura de Cartagena. Cartagena de Indias, 2006. 237 p.

### Documentos electrónicos

“Tratado para la constitución de un mercado entre la República Argentina, la República Federal del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay”, Asunción, 26 de marzo de 1991, 29 p. En línea: <<http://www.mercosur.int/>> [consultado el 10 de octubre de 2010].

“Declaración conjunta entre el presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el presidente del Consejo de Estado de la República de Cuba para la creación del ALBA”, La Habana, 14 de diciembre de 2004. En línea: Página Web de la “Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América”, ALBA:

<<http://www.alternativabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2060>> [consultado el 14 de octubre de 2010].

“Protocolo de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur”, Caracas, 4 de julio de 2006, 4 p. En línea: <<http://www.mercosur.int/>> [consultado el 10 de octubre de 2010].

“Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, Brasil, 23 de mayo de 2008. En línea: Página Web de la “Comunidad Andina de Naciones”, CAN: <[http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm)> [consultado el 14 de octubre de 2010].

“Principales indicadores de la Unión de Naciones Suramericanas, 1998-2007”, Comunidad Andina, Secretaría General, 10 de junio de 2008, 14 p. En línea: Página Web de la “Comunidad Andina de Naciones”, CAN: <<http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm>> [consultado el 10 de octubre de 2010].