

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Regionalismo en Sudamérica: UNASUR como Caso de Estudio

Alumno: Malcolm Graham

Profesor: Jorge Battaglino

Julio, 2016

Índice

ABSTRACTO.....	3
INTRODUCCIÓN.....	4
UNASUR.....	6
INSTITUCIONALIZACIÓN DEL REGIONALISMO.....	9
EL ROL REGIONAL CLAVE DE BRASIL	12
REGIONALISMO SUDAMERICANO & IDENTIDAD	15
CONCLUSIÓN.....	18
BIBLIOGRAFÍA.....	20

Abstracto

La siguiente revisión de literatura estudia el regionalismo en Sudamérica bajo el foco de UNASUR. Esta organización es el ejemplo perfecto cuando se busca comprender de manera total cómo se desarrolló el regionalismo en la región. Más allá de lo que se crea comúnmente, el regionalismo se encuentra establecido en Sudamérica y va a continuar afianzándose a lo largo del tiempo como una manera de cooperación entre Estados. Este análisis, entonces, gira en torno a UNASUR como elemento central a la hora de entender el funcionamiento del regionalismo en esta parte del globo. Establecimos tres áreas principales de estudio: el grado de institucionalidad que posee el regionalismo en Sudamérica, la preponderancia brasilera y lo que esto significa para la región y la creación de una identidad sudamericana llevada adelante por UNASUR y sus distintos órganos. Al analizar estas áreas de manera cuidadosa, probamos que la mayoría de la literatura que se estudia subraya el bajo nivel de institucionalidad que tiene esta organización. Más aún, los autores estudiados sugieren que a pesar del claro liderazgo brasilero, éste todavía tiene que mejorarlo para llevar UNASUR a un estadio superior. Finalmente, la literatura concuerda que UNASUR es una buena manera de proveer una nueva identidad regional, no dada por organizaciones más antiguas, como la OEA. A modo de conclusión, luego de analizar un gran número de artículos, sostenemos que este tipo de nuevo regionalismo todavía tiene un largo recorrido para considerarlo maduro.

Introducción

El regionalismo se convirtió en un tema crucial en los estudios internacionales. El suceso y consolidación de la Unión Europea, especialmente durante la última década del siglo XX, trajo renovado interés en la materia. No obstante, el éxito de tales organizaciones regionales siempre ha sido relativo, siendo usual para los académicos comparar cualquier iniciativa regional con la Unión Europea. A pesar de ser la organización regional más antigua del mundo, la Organización de Estados Americanos (OEA) no ha sido exitosa en trasladar el régimen en una identidad regional verdadera, sobre todo por el hecho de que la OEA es sumamente enfocada hacia los Estados Unidos y la gran mayoría de los países americanos han tenido visiones opuestas hacia el país del norte. Más allá de la falta de legitimidad que la OEA presentemente tiene, este es un mero ejemplo de la constante búsqueda por la unión en las Américas y el compromiso a largo plazo para conseguirlo. Con el cambio de siglo vinieron otros cambios en los países latinoamericanos, especialmente en visiones políticas. Los gobiernos neoliberales de los '90 dejaron paso a administraciones de izquierda, teniendo un impacto en la arquitectura regional. Los regímenes regionales latinoamericanos en los '90 eran pensados más que nada como instituciones comerciales, facilitando el comercio y concentrándose en Tratados de Libre Comercio (TLC's). Esta arquitectura viró hacia la creación de organizaciones con orientaciones más políticas¹ como MERCOSUR² y UNASUR. Estas organizaciones, especialmente UNASUR, son centrales cuando se estudia el regionalismo en Latinoamérica y, sobre todo, en Sudamérica. Evidencia provista por Comini & Frenkel (2014), Nolte (2013), Wehner & Nolte (2013), Flandes & Wehner (2012), Sanahuja & Escanez (2014), Mijares (2011), Jenne & Schenoni (2015) y Diamint (2013), aclaran el tema estudio, especialmente enfocándose en cuatro áreas: UNASUR, la institucionalización del regionalismo, la relevancia de Brasil y regionalismo e identidad.

¹ Diamint, Rut. (2013, Abril). Regionalism and South-American orientation: UNASUR and ALBA. *CIDOB Magazine d' Afers Internacionals*, 101, 60.

² MERCOSUR comenzó primero como una institución comercial y luego viró hacia una más política, especialmente hacia mediados de los 2000.

Este estudio estará organizado de esa manera, primero proponiendo el UNASUR como un término paraguas, seguido por la institucionalización del regionalismo en esta misma organización. En tercer lugar, analizaremos la participación clave de Brasil en la región para concluir con la formación y consolidación de una identidad sudamericana vía UNASUR y otros regímenes regionales. Este tipo de estudio servirá para entender el regionalismo en Sudamérica por medio de estos cuatro focos de estudio. Desde ya, estos temas se encuentran sumamente conectados entre sí y no deben pensarse de forma aislada, sino como una gran y compleja red. Por cuestiones de simplicidad, sin embargo, serán analizados de manera independiente.

La relación entre estos tópicos es sumamente clara. UNASUR se estableció como la más importante organización regional en Sudamérica. Habiendo dicho eso, es posible comenzar a analizar estas áreas bajo la lente de esta organización. La predominancia brasilera en la región está ligada al grado de institucionalización que posee UNASUR de manera directa. Por otra parte, UNASUR es un excelente ejemplo para referirnos a la institucionalización del regionalismo en Sudamérica. Más aún, el tipo de identidad que provee tiene sus raíces en esta preponderancia brasilera en la región, tal como Comini & Frenkel señalan³.

La siguiente revisión de literatura puede servir como un insumo para la política, ya que no muchos gobiernos utilizan recursos académicos por su comprensión de tópicos de manera demasiado extensa. Proveerá, entonces, suficiente evidencia comprimida en un texto relativamente corto, que ayudará a entender el regionalismo en Sudamérica de manera global. Más aún, por el mismo motivo será útil para motivos académicos, ya que el regionalismo es hoy por hoy un tema central y continuará siéndolo en un futuro.

³ Comini, Nicolás & Frenkel, Alejandro. (2014, Marzo-Abril). Una Unasur de baja intensidad: modelos en pugna y desaceleración de Integración en América del Sur. Nueva Sociedad Magazine, 250, 61-63.

1. UNASUR

Nacida primero como la Comunidad de Naciones Sudamericanas (CSN) en 2004, UNASUR comenzó a obtener momentum en la esfera regional para el 2008, cuando finalmente obtuvo su nombre y cuando se aprobó su Tratado Constitutivo. La organización fue propuesta y llevada adelante por Brasil y Venezuela, para modificar el regionalismo sudamericano y establecerse como líderes regionales. Sin embargo, como es notado por varios de los autores previamente mencionados, como Mijares (2011), Brasil y Venezuela tuvieron objetivos diametralmente opuestos con la creación de esta organización regional; Brasil lo vio como una alianza geoestratégica, para posicionarse como el principal poder regional, mientras que Venezuela buscó apoyo político ante un supuesto enemigo común, EE.UU⁴.

Como se sostuvo anteriormente, UNASUR es el mejor ejemplo al cual referirse cuando se discute el regionalismo sudamericano en el Siglo XXI. Sin embargo, muchos aseveran que esta organización ha perdido su poder después de ciertos hechos que alteraron su estructura. Como remarca Diamint (2013), el UNASUR es más que nada guiado por la agenda, es decir, depende fuertemente de un líder particular: “UNASUR es una organización que confunde el Estado con el Ejecutivo”⁵. La noción de que este régimen es dependiente de ciertos líderes es vox populi, ya que los resultados se estancaron luego de la muerte de Néstor Kirchner y Hugo Chávez. Kirchner fue nombrado Secretario General de la organización en el 2010, meses antes de su fallecimiento. Sin embargo, los meses que estuvo al frente logró restablecer relaciones entre Venezuela y Colombia, y logró la ratificación del Tratado de UNASUR en otros países miembro. Esta agenda llegó a un final con la muerte de Kirchner ese mismo año, sosteniendo lo que Diamint mencionaba. Más allá de seguir la misma línea que Diamint, Comini & Frenkel (2014) también mencionan otros factores que hicieron que UNASUR perdiera influencia durante aquellos años. La creación de la Alianza del Pacífico en el 2011, que significaba un retorno a las alianzas económicas otra vez, fue solo una de estas razones. Bajo su mirada, la desaceleración del UNASUR puede explicarse por cuatro factores:

⁴ Mijares, Víctor M. (2011, Enero-Junio). Consejo de Defensa Suramericano: obstáculos para una alianza operativa. *Politeia*, 6-7.

⁵ Diamint, R. *Op. Cit.*, 67.

hiperpresidencialismo, sentido de comunidad, liderazgos regionales y la lógica de mínimos comunes denominadores⁶. Tanto el hiperpresidencialismo como los liderazgos regionales son causas también presentadas por Diamint, como se dijo previamente. Las fricciones bilaterales comenzaron a surgir luego del 2010, especialmente alrededor de Argentina y sus políticas proteccionistas, enfriando el paso de UNASUR de manera considerable.

Continuando bajo el camino propuesto por Diamint, la dependencia sobre líderes particulares tuvo su costo en otra característica de UNASUR, que es el bajo nivel de institucionalización. Este tema en particular será analizado posteriormente, pero es importante recalcar la relación indirecta entre poder de agenda e institucionalización. Según Nolte⁷ y Diamint⁸, el hecho de que UNASUR tenga tan fuerte dependencia en líderes, lleva a bajos niveles de institucionalización ya que las reglas de juego no están del todo claras.

UNASUR sirve como un perfecto ejemplo para estudiar regionalismo en Sudamérica debido a la importancia que se le otorga en diferentes circunstancias. Jenne & Schenoni (2015) analizan el costado discursivo del asunto, revisando todos los discursos que haya dado un presidente sudamericano en la Asamblea de apertura de la ONU. Al comparar los discursos con estrategias concretas de política exterior, llegan a la conclusión de que el regionalismo en Sudamérica es más que nada discursivo, mientras que en la práctica no hay muchos hechos sustanciales llevados a cabo⁹. Esto apunta al hecho de que, de acuerdo a su estudio estadístico, los gobiernos de izquierda tienden a mencionar más al regionalismo, más allá de que no se traslade de manera directa en estrategias reales de política exterior. Prosiguiendo con esta idea, esto tiene una conexión particular con lo que los autores llaman “identidad sudamericana” y cómo UNASUR funciona como un creador y restaurador de tal identidad. Este

⁶ Comini, Nicolás & Frenkel, Alejandro. (2014, Marzo-Abril). *Op. Cit.*, 68-75.

⁷ Nolte, D., GIGA, D., & GIGA, B. B. (2013, Mayo). Latin America's New Regional Architecture: Segmented Regionalism or Cooperative Regional Governance? In *XXXI International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), Washington DC*. 3-5.

⁸ Diamint, R. *Op. Cit.*, 67

⁹ Jenne, N., & Schenoni, L. L. (2015). Latin American declaratory regionalism: An analysis of presidential discourse (1994-2014). *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. 53*, 13.

elemento será analizado más adelante, pero es importante, de todas maneras, remarcar la importancia de UNASUR en otorgar esa identidad. Como mencionan Nolte (2013), Sanahuja & Escáñez (2014), Comini & Frenkel (2014) y los mismos Jenne & Schenoni (2015), el UNASUR no solo ayuda a Brasil a establecerse como líder regional y a mostrar esta imagen al mundo, sino que también sirve para reconstruir confianza y una identidad sudamericana. La creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), por ejemplo, no fue solo pensado como forma de una alianza defensiva, sino que, como lo ponen Sanahuja & Escáñez, como medio de cooperación entre países sudamericanos en términos de defensa y promoción de medidas de confianza mutua¹⁰.

Como se muestra arriba, el UNASUR abarca los temas más relevantes en torno al regionalismo en Sudamérica y es, entonces, el punto de partida cuando se los estudia de manera profunda. La institucionalización del regionalismo, la injerencia de Brasil en el panorama regional y la creación de una identidad sudamericana son tres temas claves que se derivan y se pueden ejemplificar vía UNASUR. Nuestro siguiente tema, la institucionalización del regionalismo, será analizado bajo la lente de UNASUR, tal como los otros dos.

¹⁰ Sanahuja, J. A., & Escáñez, F. J. V. M. (2014). Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR. *Serbin A., Martínez L. y H. Ramanzini (coords.), Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, (10), 2013-2014, 497-498.

2. Institucionalización del Regionalismo

Hemos mencionado en las secciones previas la importancia de los líderes en el marco regional, principalmente en UNASUR. Esto, como mostrado en varias ocasiones por Diamint¹¹, tiene un costo en la estructura regional: el UNASUR no tiene instituciones profundamente arraigadas en las organizaciones. Esta será una característica en común entre las diferentes organizaciones regionales, especialmente UNASUR. Como consecuencia de tal bajo nivel de institucionalización, el juego regional en Sudamérica va a ser muy dependientes en líderes y su agenda. Hemos dicho antes cómo Comini & Frenkel¹² muestran el proceso de desaceleración de UNASUR desde el 2010. Esto es una consecuencia, aunque no de manera total no obstante, de los bajos niveles de institucionalización en este organismo. Si este régimen fuera institucionalizado, entonces no estaría constreñido por un líder en particular, sino que tendría una agenda propia exenta de ellos.

Jenne & Schenoni (2015), tal como se sostuvo previamente, apuntan al costado discursivo de la arquitectura regional. Sin embargo, yendo más allá del hecho de que los presidentes utilizan el regionalismo solamente en sus palabras y no en la práctica, y bajo situaciones muy particulares, podemos comprender que el regionalismo no está del todo afianzado en Sudamérica. Los presidentes, como aseveran los autores, traen a colación el regionalismo en sus discursos en ciertos momentos en que ellos o su país se encuentran, como puede ser la proximidad de las elecciones en su patria¹³, evidenciando cómo, en realidad, el regionalismo no es tan relevante en sus políticas. De hecho, Flandes & Wehner (2012), en línea con estos autores, muestran la predominancia de las políticas domésticas por sobre las exteriores en la región, dependiendo más que nada en la autonomía que tenga el Ministro de Relaciones Exteriores de grupos domésticos: “Son los hechos domésticos los que predominantemente moldean los objetivos y motivan a las estrategias de contestación, y por ende, las acciones políticas regionales de cada país”¹⁴. Esta cita sirve para entender el concepto general de que las políticas regionalistas responden

¹¹ Diamint, R. *Op. Cit.*, 67.

¹² Comini, N. & Frenkel, A. *Op. Cit.*, 68-75.

¹³ Jenne, N. & Schenoni, L. L. *Op. Cit.*, 9.

¹⁴ Flandes, D., & Wehner, L. (2012, Octubre). Drivers of strategic contestation in South-America. *GIGA Working Papers*, 207, 25.

principalmente a presiones internas, que en los países de la región tienden a ser considerablemente fuertes. Por ende, es claro que el constante vaivén en las políticas exteriores responden al hecho de que el regionalismo no está fuertemente institucionalizado, ya que los líderes, si fuera de otra forma, no actuarían de la misma manera; siguiendo las reglas de las instituciones regionales. Diamint (2013) sostiene que UNASUR está muy enfocado en temas como la libertad de expresión, democracias abiertas y control civil de los militares. Sin embargo, como ella misma asegura “debemos concluir que (...) no estamos ante instituciones de gobernanza regional, sino ante instituciones flexibles que se adaptan a los deseos de ciertos presidentes”¹⁵.

No obstante el hecho de encontrar frecuentemente evidencia en la literatura que sostiene una falta de institucionalización en Sudamérica, hay otros autores que aseguran que el UNASUR es, de hecho, un organización fuertemente institucionalizada, y que es, por tal cosa, no manejada por los deseos particulares de algunos presidentes. Como ejemplo, Sanahuja & Escánez (2014) se refieren al CDS. Ellos mencionan que el Consejo es la primera institucionalización de la seguridad y de cuestiones de defensa en clave sudamericana¹⁶. Llevándolo un poco más lejos, ellos mencionan el rol sumamente eficiente que el CDS ha mantenido en la agenda regional en un período corto de tiempo. La creación de la Escuela Sudamericana de Defensa y otros mecanismos como el Consejo Sudamericano contra el Narcotráfico, son ejemplos desarrollados del alto nivel de institucionalización que tiene el UNASUR. Más allá del marco de defensa, ellos aseveran que “el UNASUR se ha establecido como un mecanismo ágil y efectivo de manejo de crisis y, en algunos casos, de prevención de conflictos, en parte como alternativa a la OEA”¹⁷. Sin embargo, tales análisis son escasos, siendo el bajo nivel de institucionalización la idea predominante. De todas maneras, lo que plantean Sanahuja & Escánez no debe desestimarse, sino que tomarse como una visión alternativa.

Prosiguiendo con nuestra revisión, no debemos dejar atrás las ideas presentadas por Mijares (2011). Él se enfoca en el CDS y su estado no-operacional. ¿Cómo se

¹⁵ Diamint, R. *Op. Cit.*, 68.

¹⁶ Sanahuja, J. A., & Escánez, F. J. V. M. *Op. Cit.*, 501.

¹⁷ Sanahuja, J. A., & Escánez, F. J. V. M. *Op. Cit.*, 500.

relaciona esto con la institucionalización? El hecho de que el CDS, en su visión, es no-operacional se debe principalmente a los “sistemas competitivos de alineamiento”. Esto es, diferentes países tienen compromisos previos en otras alianzas que contrarrestan y van en direcciones opuestas a las propuestas en el CDS. Esto elimina cualquier posibilidad de creación de una alianza real en el CDS en términos de balance de poder, neutralizando la primacía de EE.UU en la región. Aún más, no hay un enemigo o amenaza común identificada, lo que lleva a una estructura no cohesiva de acuerdos formales. La falta de acuerdos formales en esta estructura particular y, como otro ejemplo, en los ejercicios militares conjuntos, ilustran el bajo nivel de formalidad, y por ende, de institucionalización que esta organización regional tiene¹⁸.

Como manera de conclusión y para reorganizar lo que trajimos a colación sobre este asunto, nos referiremos a Diamint que sostiene que “la institucionalización del UNASUR es extremadamente débil. No hay un deseo político supranacional y el Secretario es un mero administrador de agenda, pero no un dictador de la misma. Hay demasiados caciques como para admitir otro líder. El organismo no posee un personaje particular que empuje la institución hacia delante, con validación y reconocimiento de los presidentes. Por lo tanto, UNASUR es un organismo intergubernamental, pero no uno multilateral”¹⁹.

¹⁸ Mijares, Víctor M. *Op. Cit.*, 12-26.

¹⁹ Diamint, R. *Op. Cit.*, 67.

3. El Rol Regional Clave de Brasil

Brasil es el componente más relevante en la estructura regional. No solo posee la economía más grande y la mayor cantidad de población, sino que también se ha posicionado como la potencia regional por ya un período considerable de tiempo. La importancia brasilera en la arquitectura regional es clara. Sin embargo, diferentes son las implicancias de tal relevancia. Los poderes secundarios de la región contestan el poderío brasilero de diferentes maneras, como Flandes & Wehner sostienen²⁰. Sea por medio de estrategias de conflicto, competitivas o cooperativas, las potencias secundarias van a desafiar constantemente el rol clave de Brasil en la esfera regional. Siendo Sudamérica una zona de paz negativa, donde no hay conflictos entre Estados de la región, los poderes secundarios, arguyen los autores, van a tender a contestar el liderazgo brasilero por medios de estrategias competitivas o cooperativas. No obstante el hecho de que la hipótesis del artículo sean los ‘drivers’ de contestación a Brasil, también ayuda a comprender su importancia vital en la región. Por lo tanto, Flandes & Wehner van a servir como guía entender tal relevancia. Es importante mencionar el hecho de que la contestación puede surgir entre Estados de mismo poder relativo, pero esto no es lo usual, al menos no en la estructura regional sudamericana. A pesar de ser la potencia regional, los autores aseveran que las formas de contestación llevadas a cabo por las potencias secundarias responden a la “renuencia de Brasil en acarrear los costos de la cooperación regional y el hecho de asumir un liderazgo meramente selectivo en aquellos sectores beneficiosos para sus propios intereses – esto es, la falta de liderazgo distribucional. En segundo lugar, Brasil ha seguido una estrategia de preservación de supremacía en Sudamérica al evitar la creación de instituciones inclusivas y democráticas. Para Brasil, la provisión de un liderazgo multilateral podría poner en peligro su posición al tope del orden jerárquico regional”²¹.

Más allá de estudiar la relevancia brasilera bajo el foco de la contestación por parte de los Estados secundarios, podemos analizarla vía el establecimiento del CDS. Como sostiene Mijares (2011), Brasil es el elemento clave en hacerla funcionar por medio de su rol de liderazgo regional. Las razones de que el CDS no esté operacional son meramente históricas y no estructurales. Esto le lleva a decir que Brasil tiene la clave

²⁰ Flandes, D., & Wehner, L. *Op. Cit.*, 4-5.

²¹ Flandes, D., & Wehner, L. *Op. Cit.*, 25.

para resolver el asunto, siendo la potencia de la región²². Sin embargo, Mijares es más optimista que Flandes & Wehner en términos del éxito brasilero como líder regional. El asegura que el éxito del CDS está ligado a la emergencia y crecimiento de Brasil como potencia global²³. Por lo tanto, esta idea ve a Brasil como una potencia regional con pocos problemas en su liderazgo a futuro.

De diferente forma, Weiffen, Wehner & Nolte (2013) cuestionan la creación de regímenes superpuestos. UNASUR, ellos sostienen, es una respuesta a la OEA para poner límite a la injerencia de EE.UU en la región. Con la creación de semejante organización, Brasil, a pesar de buscar cierta limitación a la participación del país del norte, también buscó incrementar su preponderancia, y esto es exactamente lo que trajo UNASUR²⁴. Esta acción, desde ya, trae consigo la noción de crear UNASUR con esta idea en mente. Más aún, la promoción del CDS es una forma de separar y alejar a los EE.UU del panorama regional, por ende otorgándole a Brasil un rol más significativo. Los autores subrayan lisa y llanamente que “Brasil y Venezuela han perseguido una estrategia de iniciar nuevas organizaciones regionales que les otorgan un ambiente más cooperativo y una plataforma más favorable para la proyección internacional que estructuras institucionales previamente existentes; UNASUR provee los medios de ejercer el liderazgo en Sudamérica. (...). Para Brasil, UNASUR es parte de su gran estrategia de usar la integración regional como la piedra basal de una ‘hegemonía consensual’, y para fortalecer su influencia en asuntos globales”²⁵

La idea de la gran estrategia no es solo llevada adelante por estos autores en particular: Diamint (2013) también menciona la idea brasilera de utilizar el UNASUR como forma de una expresión de una estrategia global²⁶. Brasil quería separarse de Latinoamérica en su conjunto ya que le dificultaba las negociaciones con otros actores, y se reposicionó creando un bloque sudamericano. “Lo que comenzó como una idea de marketing para reganar la confianza después de difíciles negociaciones

²² Mijares, Víctor M. *Op. Cit.*, 35-36.

²³ Mijares, Víctor M. *Ibidem*.

²⁴ Weiffen, B., Wehner, L., & Nolte, D. (2013). Overlapping regional security institutions in South-America: The case of OAS and UNASUR. *International Area Studies Review*, 16(4), 384.

²⁵ Weiffen, B., Wehner, L., & Nolte, D. *Op. Cit.*, 382-383.

²⁶ Diamint, R. *Op. Cit.*, 62-63.

por préstamos en medio de una crisis, terminó alcanzando un significado estratégico para las interpretaciones brasileras del sistema internacional”²⁷. Sanahuja & Escáñez siguen el mismo camino propuesto por Diamint. Desde su perspectiva, tanto el CDS como el UNASUR pueden ser analizados en una forma bidimensional, regional y globalmente. A nivel regional, muestra la preocupación brasileras sobre posibles conflictos en la región andina y su deseo de posicionarse como un mediador. En términos de defensa, el CDS es una reacción particular a la OTAN sudamericana propuesta por Hugo Chávez, al reconducirlos a las estrategias de liderazgo regionales brasileras. Finalmente, en la escala global, “tanto UNASUR como el CDS responden a la idea de tener un foro regional para el manejo de crisis, en vez de la arquitectura tradicional hemisférica de seguridad”²⁸.

El rol regional brasileras no es solo importante cómo forma de posicionarse en una potencia global, sino que también transmite la idea del grado de desarrollo del regionalismo en Sudamérica y cómo están establecidas las asimetrías en la región. Brasil es, por lejos, la potencia líder en Sudamérica y va a continuar siéndola, con organizaciones moldeadas para sus estrategias y objetivos de política exterior. Sin embargo, retomando el argumento de Flandes & Wehner (2012), Brasil tiene que reenfocar su liderazgo en orden de no poner en jaque su supremacía en la región. El liderazgo de este país es crucial a la hora de entender las dinámicas en juego en el regionalismo sudamericano.

²⁷ Diamint, R. *Op. Cit.*, 62-63.

²⁸ Sanahuja, J. A., & Escáñez, F. J. V. M. *Op. Cit.*, 498-499.

4. Regionalismo Sudamericano & Identidad

Identidad en las Américas es algo que ha estado presente por un largo período de tiempo, aunque no siempre se ha conseguido. Podríamos argüir que una de las razones por las cuales la OEA hoy en día está luchando por legitimidad es justamente, la falta de identidad o sentido de pertenencia que transmite en los países Latinoamericanos. Estos Estados Latinoamericanos, y más precisamente los sudamericanos, necesitaban una organización que le otorgara a la región una identidad común. Nolte (2013) repasa sobre esta idea al sostener que “la creación de organizaciones regionales constituye y consolida la región tanto como le da a la región una identidad como construcción social”²⁹. Por lo tanto, él señala que las organizaciones regionales articulan intereses comunes respecto a actores parados por fuera de ella y que el establecimiento de UNASUR de la una ‘cara’ a la región³⁰.

Weiffen et al. (2013) se refieren a la dimensión evolucionaria para explicar la creación del UNASUR más allá de que se superponga con ciertas características y funciones de la OEA. Esta dimensión apunta a la creación de una “distintiva identidad regional”³¹ que es creada por medio de la utilización de visiones antagónicas respecto a la OEA; un proceso de diferenciación. Estados en la parte más austral del continente buscan mostrarse como opuestos a aquellos del norte, especialmente los EE.UU. Aún más, la avidez por la creación de tal identidad es tan fuerte que se la evoca en el Tratado Constitutivo del UNASUR cuando los Estados miembro garantizan “su determinación en crear una identidad y ciudadanía sudamericana, y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para el fortalecimiento de Latinoamérica y la unidad del Caribe”³². Podemos notar claramente en esta declaración de propósito la creación de semejante identidad regional: fortaleciendo el vínculo entre países latinoamericanos, e incluso incluyendo a los Estados caribeños. Por supuesto, esto responde a un asunto en particular: estructurar un bloque que pueda disminuir y contrabalancear el poderío de los EE.UU en el continente. Este ‘contra-bloque’,

²⁹ Nolte, D., *Op. Cit.*, 3.

³⁰ Nolte, D., *Ibidem*

³¹ Weiffen, B., Wehner, L., & Nolte, D. *Op. Cit.*, 383.

³² Weiffen, B., Wehner, L., & Nolte, D. *Ibidem*.

logrado por la formación de una identidad sudamericana, va a ser una manera de contrarrestar y estabilizar la influencia del país del norte. Los autores incluyen al CDS en su análisis, como medio de creación de tal identidad. Sanahuja & Escáñez (2014) también van a mencionar este sub-régimen en su estudio. Weiffen et al. (2013) apuntan a la creación de una identidad sudamericana en asuntos de defensa, incluso más explicados por la creación del CEED (Centro de Estudios Estratégicos de Defensa). La tarea principal del CEED es “crear una convergencia y formar una forma estratégica sudamericana de pensar para poder dirigirse a desafíos existentes de seguridad”³³. El sentido de identidad está tan establecido en las organizaciones regionales sudamericanas, como se sostuvo previamente, que hasta es mencionado en los Tratados Constitutivos y hasta hay órganos del UNASUR que son creados para promoverlo

Como mencionado arriba, Sanahuja & Escáñez (2014) se enfocan en la estructura de defensa del organismo, especialmente en el CDS. Este régimen específico no solo sirve como medio de cooperación en términos de seguridad y defensa, sino que también transmite una identidad. El hecho de que los países sudamericanos cooperen entre ellos aumenta tanto la confianza como el sentido de pertenencia e identidad. No obstante, de acuerdo a la visión de los autores, la creación de esta identidad no está sumamente establecida, en oposición clara a lo asegurado por Weiffen et al. (2013). A modo de ejemplo, hay ciertas diferencias en la definición de amenazas a la soberanía. Esto trae consigo ciertas dificultades a la hora de llegar a visiones comunes para enfrentarse a ellas. Además, aún predomina una visión Estado-céntrica que se le suma. A pesar de tales problemas, el CDS genera lo que los autores denominan “denominadores comunes” que terminan por sostenerlo³⁴.

Los autores precedentes tienen una explicación diferente para las causas del nacimiento de aquellas provistas por Comini & Frenkel (2014). Según ellos, la razón por la cual UNASUR provee un sentido particular de identidad sudamericana yace en el momento de formación del bloque. Ellos distinguen entre países concéntricos y poligámicos y cómo influenció esto a la organización misma. Bajo su mirada, Estados tales como Argentina y Brasil, que pueden ser catalogados como concéntricos (es

³³ Weiffen, B., Wehner, L., & Nolte, D. *Ibidem*.

³⁴ Sanahuja, J. A., & Escáñez, F. J. V. M. *Op. Cit.*, 506.

decir, países que buscan mercados regionales e integración), tuvieron preponderancia en el momento de creación del UNASUR. Los países concéntricos eran más cohesivos que los poligámicos (caso Perú y Chile) en ese momento. Esta predominancia de estos Estados por el 2008, le dio al bloque su forma y estructura particular, con especial énfasis en identidad³⁵.

A pesar de las diferencias en términos de las causas de la creación de una identidad regional, UNASUR definitivamente ha llevado a cabo tal proceso. Los autores difieren en cuanto a las causas y cuán establecida está esta identidad, pero sí coinciden en el hecho de que UNASUR la crea y promueve. Tal sentido de pertenencia termina siendo crucial a la hora de buscar comprender el regionalismo en Sudamérica.

³⁵ Países poligámicos, caso Perú y Chile, están basados en una estrategia transversal, priorizando mercados internacionales. Esto implica negociaciones simultáneas con actores de diferentes niveles: globales, hemisféricos y regionales (Comini & Frenkel, 2014).

Conclusión

Está claro a este momento, la importancia del regionalismo en Sudamérica. Sea como forma de contrarrestar la injerencia estadounidense en la región o sea para crear un bloque defensivo común, el UNASUR se ha posicionado como el ejemplo perfecto de ello en éste área particular. Al permitirnos usar tal organización como un término paraguas, pudimos descomponer aspectos centrales del regionalismo sudamericano.

Institucionalización, sea baja o alta, mostró todo lo que hay para hacer en términos de formar un bloque cohesivo que debe tener reglas de juego sumamente claras e instituciones sólidas. A pesar de tener una tradición de larga data en organizaciones regionales, Latinoamérica no ha tenido una clara organización política en donde se aglomeren ideas comunes y se llegue a un consenso en temas tales como la defensa. El crecimiento del UNASUR, más allá de que Comini & Frenkel (2014) sostengan que está desacelerado, proveyó con semejante foro en donde los Estados participan frecuentemente y elaboran respuestas a posibles fuentes de conflicto.

En cuanto al rol central de Brasil en la región, es evidente la importancia tanto en la creación como en la sustentación de las organizaciones regionales, especialmente UNASUR. Brasil busco posicionarse como el único líder regional para mostrarle al mundo que puede ser una potencia global. Más allá de ciertos eventos recientes, como el freno de la economía y el proceso de impeachment a la presidenta Dilma Rouseff en 2016, las aspiraciones globales de Brasil permanecen intactas y continua en la búsqueda constante de su importancia en una escala global. A nivel regional, podríamos cuestionar el liderazgo brasilero en términos de cómo está comandando la región. Este liderazgo lleva a ciertas políticas de contestación entre las potencias secundarias en Sudamérica (Flemes & Wehner, 2012). No obstante, el liderazgo brasilero en UNASUR sigue siendo central a la hora de analizar el regionalismo en Sudamérica.

Identidad y Sudamérica son palabras que probablemente no puedan decirse por separado. Como mencionado previamente, más allá de que las Américas tengan una tradición afincada en términos de organizaciones regionales, esta no se ha trasladado en una identidad regional real. UNASUR ha venido a llenar la brecha como forma de

respuesta a la interferencia estadounidense en la región. Establecida o no, la evidencia claramente señala hacia una creación y promoción de tal identidad sudamericana.

Esta revisión de literatura ha podido compilar importante cantidad de información en un texto relativamente corto. Es por esto que creemos que hay muchas otras áreas que pudieron ser puestas bajo el microscopio, pero que tuvieron que ser dejadas de lado en la búsqueda por las que la literatura y nosotros consideramos más relevantes. Sin embargo, después de analizar tal cantidad de evidencia, creemos que hay lugar para la expansión del área de estudio. Comini & Frenkel (2014) mencionan a la Alianza del Pacífico como un factor disruptivo en el crecimiento del UNASUR. La mayor parte de la literatura estudiada apunta al cambio de paradigma de alianzas de índole económica a políticas. No obstante, por ya algunos años la Alianza del Pacífico ha ganado momentum y por ende, creemos que hay posibilidad de estudio de la coexistencia de esta alianza y el UNASUR, y si tal es efectivamente plausible. El rol regional brasileño, aunque todavía lejano del resto de los Estados, debe ser puesto bajo escrutinio después de la posible caída del PT (Partido de los Trabajadores).

Para concluir nuestro análisis dando lugar a mayor investigación, creemos importante citar a Diamint que sostiene que “si es que se perfila un nuevo regionalismo, este aún es más un esbozo que una realidad”³⁶.

³⁶ Diamint, R. *Op. Cit.*, 75.

Bibliografía

- Amorim, C. (2010). Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(SPE).
- Burges, S. W. (2008). Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War. *International Relations*, 22(1).
- Cardozo, E. (2006). Brasil y Colombia en la Agenda de Seguridad de Venezuela. *Instituto latinoamericano de investigadores sociales. Ildis*.
- Cepik, M. (2009). Regional Security and Integration in South America: what UNASUR could learn from the OSCE and the Shanghai Cooperation Organization. *The United States and Europe in a changing world. Dordrecht, Netherlands: Republic of Letters*.
- Comini, Nicolás & Frenkel, Alejandro. (2014, March-April). Una Unasur de baja intensidad: modelos en pugna y desaceleración de Integración en América del Sur. *Nueva Sociedad Magazine*, 250.
- Diamint, Rut. (2013, April). Regionalism and South-American orientation: UNASUR and ALBA. *CIDOB Magazine d' Afers Internacionals*, 101.
- Drezner, D. W. (2009). The power and peril of international regime complexity. *Perspectives on politics*, 7(01).
- Flandes, D., & Wehner, L. (2012, October). Drivers of strategic contestation in South-America. *GIGA Working Papers*, 207.
- Jenne, N., & Schenoni, L. L. (2015). Latin American declaratory regionalism: An analysis of presidential discourse (1994-2014). *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. 53*.

- Malamud, A. (2011). A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society* 53(3).
- Mijares, Víctor M. (2011, January-June). Consejo de Defensa Suramericano: obstáculos para una alianza operativa. *Politeia*, 6-7.
- Nolte, D., GIGA, D., & GIGA, B. B. (2013, May). Latin America's New Regional Architecture: Segmented Regionalism or Cooperative Regional Governance? In *XXXI International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), Washington DC*.
- Sanahuja, J. A. (2012). *Post-liberal regionalism in South America: the case of UNASUR* (No. 2012/05). European University Institute.
- Sanahuja, J. A., & Escáñez, F. J. V. M. (2014). Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR. *Serbin A., Martínez L. y H. Ramanzini (coords.), Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, (10), 2013-2014.
- Serbin, A. (2010). Old factors and new challenges in regional multilateralism: A Latin American idiosyncrasy. *Latin American Multilateralism: New Directions, Ottawa: FOCAL*.
- Riggiozzi, P., & Tussie, D. (2012). The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. In *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Springer Netherlands.
- Tussie, D. (2009). Latin America: contrasting motivations for regional projects. *Review of International Studies*, 35(S1).
- Weiffen, B. (2012). Persistence and Change in Regional Security Institutions: Does the OAS Still Have a Project?. *Contemporary Security Policy*, 33(2).

- Weiffen, B., Wehner, L., & Nolte, D. (2013). Overlapping regional security institutions in South-America: The case of OAS and UNASUR. *International Area Studies Review*, 16(4).
- Young, O. R. (1996). Institutional linkages in international society: Polar perspectives. *Global Governance*, 2, 1.