



# UNASUR: Desafíos geopolíticos, económicos y de política exterior

Elsa Llenderozas

El sistema mundial está manifestando cambios significativos desde el inicio del siglo XXI. El tránsito hacia la multipolaridad, con distintas potencias dominantes en las estructuras de poder político, militar, económico no se ha detenido pero tampoco se ha consolidado, principalmente debido a la recuperación económica de los Estados Unidos y la desaceleración de la economía china, lo que mantiene la asimetría característica de la etapa anterior. El núcleo geopolítico del sistema westafliano se está desarticulando con una rotación del eje de poder mundial hacia la región Asia Pacífico. La economía mundial construye espacios preferenciales a través de los mega acuerdos comerciales en negociación. El ascenso de potencias emergentes que comparten principios generales de la política internacional (soberanía, diplomacia, capitalismo, etc.) pero representan modelos políticos, valores y principios distintos aumenta la incertidumbre. En este contexto general los países latinoamericanos y sus iniciativas regionales están expuestos a nuevos

dilemas y varios interrogantes surgen para la región ¿qué importancia estratégica adquieren los regionalismos de América Latina hoy en un mundo con estas características? ¿Qué efectos tienen estos procesos sobre la UNASUR, particularmente en términos de su identidad regional? ¿Qué capacidad de adaptación tiene UNASUR frente a los nuevos desafíos que se le presentan? ¿Ha sido capaz de instrumentar una acción externa o una proyección internacional concertada? ¿Cómo impactan las actuales condiciones económicas desfavorables en el desempeño de las instituciones regionales?

A lo largo de este trabajo se analizará el modo en que las tendencias globales, las dinámicas hemisféricas y las condiciones políticas internas están afectando el funcionamiento y la trayectoria de la UNASUR. Asimismo se intentará explicar la manera en que la institución sudamericana está modificando elementos de su identidad regional. En el mismo sentido, se mencionarán los motivos por los que la situación económica sudamericana afectará el funcionamiento de la institucionalidad regional y los obstáculos para la consolidación de la arquitectura institucional sobre la base de una heterogeneidad de proyectos nacionales. Como consecuencia de este conjunto de factores y por características propias del proceso regional, se afirma que la UNASUR no tiene capacidad de proyectar una visión estratégica común o una acción externa concertada, que su rol de estabilizador o mediador político se irá debilitando y que en cambio, como mecanismo regional se concentrará y fortalecerá en aquellas funciones de coordinación de políticas sectoriales.

## Las dinámicas políticas externas e internas

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) acaba de festejar el 8º aniversario desde su creación en la Cumbre Energética Suramericana, celebrada el 17 de abril de 2007 en la Isla Margarita. Un año después, el 23 de mayo de 2008, los doce países miembros firmaron su tratado constitutivo, que entró en vigor en marzo de 2011, luego de que nueve de ellos efectuaran la correspondiente ratificación parlamentaria. En términos históricos, la UNASUR es un organismo regional reciente. Sin embargo, esta circunstancia no la releva del análisis de sus posibilidades y limitaciones, de los obstáculos estructurales o coyunturales que pueden entorpecer su desarrollo y las potencialidades que pueden

favorecerlo. Como espacio nuevo y sin suficiente institucionalización, está sometido a múltiples procesos que afectan su funcionamiento y su trayectoria.

En el plano externo, además de las tendencias globales ya mencionadas, la valoración estratégica de UNASUR se ve alterada por la relevancia de las relaciones bilaterales de China, Rusia e India con los países latinoamericanos. La ausencia de vínculos institucionalizados de los mecanismos regionales con estas potencias (sólo CELAC tiene una agenda conjunta con cada una de estas potencias emergentes) reduce la valoración estratégica de estos regionalismos. Todos los acuerdos importantes de China en la región se han instrumentado en el plano bilateral (Nicaragua, Brasil, Venezuela, Argentina, etc.). La estrategia de China de combinar multilateralismo (cumbres CELAC-China; miembro no prestatario del BID, observador permanente en OEA, etc.) con bilateralismo, multiplica los esfuerzos de los países latinoamericanos en las negociaciones internacionales, principalmente en términos de los recursos materiales y humanos necesarios para afrontar la superposición de múltiples agendas de cumbres y reuniones bilaterales. Esta cuestión afecta, incluso, a los países de economías más grandes, como ser Brasil, cuyo gobierno, bajo imperativos de la crisis económica, anunció recientemente un recorte sustancial en el presupuesto de Itamaraty.

Otro elemento de significación es la recuperación económica de los Estados Unidos y el fortalecimiento de su presencia en América Central y el Caribe (no sólo en el plano de la ayuda militar, sino también comercial), incluyendo la reconstrucción de la relación con Cuba. El diálogo Cuba-Estados Unidos despejó el área caribeña en términos geopolíticos y la crisis de los programas de cooperación petrolera de Venezuela -como Petrocaribe- ofreció una oportunidad para el gobierno norteamericano de retomar la iniciativa.

El polo de poder norteamericano vuelve a ejercer atracción en sectores políticos y económicos de la región. Las percepciones geopolíticas de actores influyentes en Brasil, Chile, Uruguay, Colombia, Paraguay, han cambiado recientemente. De muchas maneras, la recomposición de las relaciones cubano-norteamericanas impactó en el equilibrio de poder hemisférico, que sumado a las propias crisis políticas y económicas a nivel nacional de los países de la región, hizo que las relaciones de rivalidad preexistentes comenzaron a perder sustento ideológico.

El cambio en la actitud externa del gobierno brasileño agrega otro factor significativo dentro de las tendencias regionales. Acosado por la tensión política y el estancamiento económico, Brasil ha dado un giro en las estrategias de posicionamiento a nivel regional. El compromiso reciente de los presidentes de Brasil y México de acercar el Mercosur y la Alianza del Pacífico, apunta a una forma de armonización entre los intereses de ambos grupos, y abandona las actitudes de competencia que marcaron el juego estratégico entre los dos estados latinoamericanos más grandes durante la última década. La decisión de Brasil, junto a Uruguay y Paraguay, de avanzar hacia un acuerdo comercial con la Unión Europea, aún a riesgo de sacudir el Mercosur, es otra señal de cuánto se ha alterado la estrategia de política exterior brasileña a partir del segundo mandato de Dilma Roussef y del efecto del freno económico sobre las preferencias estatales.

En el ámbito sudamericano, la crisis política y el deterioro de las condiciones económicas de Venezuela están impactando de manera negativa en la UNASUR. El núcleo de consensos alrededor del significado de la democracia y los derechos humanos se está desarmando en la medida que comienza a disociarse la retórica de la realidad. El capital político, el reconocimiento y la capacidad que UNASUR había acumulado en la mediación frente a crisis de la región, comienzan a evaporarse frente al caso venezolano.

Sin duda, la situación del presidente Maduro es un tema divisivo en la región y cada vez son mayores los costos políticos de los gobiernos por no involucrarse de manera más activa en la búsqueda de una solución política a la crisis. Las condiciones económicas, sociales y políticas de los venezolanos plantean un desafío a los países sudamericanos, en términos de defensa de los derechos humanos como valores fundamentales de la vida política. Aunque la UNASUR ha asumido cierta responsabilidad en la mediación, su imparcialidad se ha puesto en duda por la oposición venezolana. Esta deficiencia debilita la valoración que la opinión pública y los sectores políticos de diverso perfil ideológico tienen sobre UNASUR pero también sobre el Mercosur y la CAN. Se disminuye su legitimidad y aparecen otras iniciativas políticas como la de los ex presidentes y líderes latinoamericanos que intentan cubrir ese vacío. Por otra parte, las decisiones de defensa del gobierno venezolano que elevaron la tensión con Colombia y Guyana por reclamos

territoriales, también ponen a prueba la capacidad de la UNASUR para superar disputas limítrofes entre sus miembros.

Las crisis políticas, la baja aprobación de los gobernantes y la caída en la calidad de las democracias de la región son factores que reducen las potencialidades de la UNASUR. La inestabilidad política reaparece como amenaza en algunos gobiernos, acosados por la corrupción (Brasil, Chile, Argentina) o el deterioro de las libertades democráticas y las condiciones económicas de la sociedad (Venezuela, Ecuador). Las instituciones regionales suelen estancarse, en vez de avanzar, en períodos de turbulencias políticas, debido al carácter intergubernamental de los regionalismos, que los hace depender de la estabilidad de los gobiernos, de su fortaleza y principalmente de la voluntad política de los mismos para avanzar en el proceso. La historia de la integración regional en América Latina, nos muestra numerosos ejemplos de estancamiento o incluso de retroceso de mecanismos regionales ante escenarios de crisis políticas o económicas.

Además, los regionalismos arrastran problemas relacionados con su escasa o débil institucionalidad, con la falta de avances concretos en muchos campos de la integración, la superposición de esquemas de integración, y el intento de sostener iniciativas regionales sin los recursos necesarios. Estas cuestiones permanecen irresueltas. Tanto la UNASUR como la CELAC, las experiencias más recientes, son el resultado de una etapa de autonomía y expansión económica. Sin embargo, tiene rasgos que las diferencian. La primera se identifica con una larga lista de proyectos en infraestructura, defensa, salud, entre otras, que pueden verse afectados por las economías en crisis. Los planes de recortes del gasto público de Brasil, economía motor del espacio sudamericano, son una señal de preocupación para los proyectos pendientes. La segunda, en cambio, es una iniciativa que no tiene compromisos de esas características, básicamente busca visibilidad, alto perfil internacional y representar a la región en las relaciones externas, roles de bajo costo en términos de recursos.

La conjunción de estas tendencias globales y regionales, más los factores estructurales mencionados, anuncia un desajuste entre los intereses políticos nacionales que están cambiando y la identidad de la UNASUR al momento de su creación. Según sus directrices generales, la UNASUR se creó sobre una base de principios que son parte del acervo regional

y constituye la estructura de ideas y valores comunes, presentes en las propuestas regionales de los últimos 70 años. Desarrollo, autonomía, integración, “patria grande” son ideas que fueron dando contenido al proyecto sudamericano. Esta entidad regional se construyó primeramente en base a una identificación geográfica, a la definición de un espacio sudamericano (que hace a la inclusión de Guyana y Suriname) y está anclada en el pensamiento de un proyecto inconcluso de unidad latinoamericana. Desde su comienzo, las decisiones y las prácticas le dieron al proceso un carácter principalmente defensivo y cerrado. Esta unión de países se refería en primer lugar a los miembros propiamente dichos (los países sudamericanos) y en segundo lugar a los otros países latinoamericanos, que podrían incorporarse en un proceso largo.

Las identidades de los espacios regionales pueden transformarse. Así como la CAN y el Mercosur, en sus largas trayectorias históricas, fueron alterando sus identidades institucionales, dos cambios significativos comienzan a perfilarse en la UNASUR. El primero corresponde a su funcionalidad. La UNASUR se irá adaptando funcionalmente para servir como institución marco de coordinación política de distintos proyectos de cooperación sectorial. Su fortaleza será consolidarse como un órgano dedicado a la definición y consenso de propuestas sectoriales (defensa, infraestructura, salud, etc.) El rol político de estabilizador regional, su papel como mediador frente a crisis políticas intrarregionales, quizás lo que le mereció más visibilidad y reconocimiento político, está comenzando a debilitarse.

Tampoco la OEA puede recuperar su histórico protagonismo en estas cuestiones debido a que todo el sistema interamericano padece una crisis de legitimidad, con bajos niveles de aceptación y reconocimiento. Particularmente algunos países sudamericanos cuestionan tanto su utilidad como la influencia de la potencia hemisférica dentro de ese organismo. Pero en la UNASUR tampoco se impone una posición homogénea: un grupo de países asume un compromiso más amplio con la OEA (Chile, Uruguay, Perú, Colombia, y más moderado, Brasil) y otro grupo directamente cuestiona el funcionamiento de la institución o ha renunciado a alguno de sus órganos (Venezuela, Ecuador, Bolivia, y en menor grado Argentina). Por la historia institucional, por el reconocimiento a las reglas y normas que implica y por su carácter más inclusivo a nivel continental, el primer grupo no desestima *a priori* la

legitimidad del sistema interamericano. El segundo grupo, en cambio, cuestiona a la OEA en términos de su ineficacia, rechaza la influencia de los Estados Unidos en la institución y respalda un rol más decidido de UNASUR como instrumento de mediación frente a crisis políticas internas o multilaterales.

El segundo cambio en su identidad se asocia al significado del concepto “convergencia”, un elemento inherente al proceso de creación del mecanismo regional. En sus comienzos, y así quedó plasmado en el tratado constitutivo, la UNASUR se asumía como un proyecto de convergencia de los bloques regionales Mercosur y CAN, que concentran la dimensión comercial, con características particulares y respetando las mismas. La UNASUR sería la instancia política e institucional que consolidaría el espacio sudamericano, definiéndose primariamente como una geografía acotada al entorno de América del Sur, no en oposición ni en contradicción a los mecanismos preexistentes, sino en un proceso de coordinación y convergencia. Por distintas razones, algunas de las cuales fueron enumeradas más arriba, entre los miembros de la UNASUR, aunque todavía no como posicionamiento institucional, comienza a introducirse la idea de “convergencia en la diversidad,” (aceptar y sumar simbólicamente a la Alianza del Pacífico, donde la dimensión comercial recupera centralidad) y “convergencia hacia un espacio bioceánico”, esta última conceptualización desdibuja el significado del “hacia adentro” del proyecto original de la UNASUR y le suma proyección externa, dimensión geopolítica y contenido económico-comercial que hasta entonces carecía. Este cambio incipiente se debe a la necesidad de sumar proyección estratégica, de optimizar las potencialidades de UNASUR en un entorno geopolítico cambiante, con la negociación de mega acuerdos comerciales excluyentes. Nuevamente, el cambio en la actitud externa de Brasil puede ser clave. No sólo la restricción de su accionar internacional, muy visible en el período de la presidenta Dilma Roussef, comparado con su antecesor Lula Da Silva. También el ajuste en sus prioridades y en la recuperación de ejes tradicionales para la política externa brasileña. Las opciones de inversión del gobierno de Brasil en momentos de crisis económica se orientan en esa dirección (por ejemplo los estudios de viabilidad del ferrocarril transoceánico que une costas atlánticas brasileñas y puertos peruanos en el Pacífico) que le permitirá “tener un acceso diferenciado a mercados asiáticos y un nuevo posicionamiento estratégico al país”.

## La acción externa de UNASUR

Inicialmente, quienes discutieron los objetivos y funciones de la UNASUR se ocuparon de concederle algún rol de representación externa. Así, en su Tratado Constitutivo (art. 15) se establece que la “UNASUR promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional o internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional, priorizando proyectos en las áreas de energía, financiamiento, infraestructura, políticas sociales, educación y otras a definirse.” La letra del tratado indica que el bloque actuará como una sola voz frente a eventos mundiales, en las organizaciones internacionales y en los vínculos regionales, sin embargo, hasta el momento, los alcances externos de la iniciativa sudamericana han sido limitados.

Si bien es apresurado evaluar el desempeño y los resultados de la UNASUR en el plano extra-regional, es necesario recordar que los ejes de diálogo político que ha desplegado el bloque corresponden a propuestas elaboradas inicialmente por Brasil, en algunos casos aún antes de constituirse la UNASUR. Por ejemplo, los casos de la Cumbre de América del Sur y Países Árabes (ASPA) y la Cumbre de América del Sur y África (ASA). Ambos foros focalizan su interés en la cooperación sur-sur, uno de los lineamientos centrales de la política externa brasileña. Más recientemente, la primera Cumbre BRICS-UNASUR, que se realizó en julio de 2014 en Brasilia, también abrió un nuevo espacio de diálogo con las potencias emergentes. Todas estas iniciativas tienen el sello de origen de la diplomacia de Itamaraty.

La primera Cumbre de ASPA se realizó en Brasilia en 2005 con el objetivo de impulsar la cooperación científica, técnica y cultural entre ambas regiones, y facilitar las condiciones del comercio y las inversiones mutuas. La última se celebró en Perú en el año 2012. Estas reuniones han girado en torno a una variedad de temas: asuntos sociales, medio ambiente, economía, salud, educación, turismo, energía. En cuanto a las Cumbres de ASA, el proceso se inició en el año 2004, impulsado por los gobiernos de Nigeria y Brasil. La primera Cumbre se reunió en Nigeria en 2006. Allí se propuso como un espacio de diálogo bi-regional multidimensional, un esquema de cooperación sur-sur que busca promover el comercio y la transferencia de conocimiento técnico en múltiples áreas. La II Cumbre ASA se realizó en 2009, en la isla de



Margarita, Venezuela, y en el año 2013 se celebró en Guinea Ecuatorial la III Cumbre. Si bien ya se refleja una caída en el interés de los mandatarios sudamericanos y africanos en la iniciativa, se prevé una próxima cumbre en Quito en el año 2016.

A pesar de estas tres iniciativas mencionadas, la UNASUR no ha desplegado una visión estratégica externa común. Hasta el presente, los procesos y las decisiones tomadas indicarían más bien lo contrario. La imagen externa de UNASUR es imprecisa e indefinida, y se encuentra asociada mayormente a las orientaciones estratégicas de los estados individuales y a la agenda de los subgrupos más activos como la Alianza del Pacífico y Mercosur, que tienen en marcha sus propias negociaciones económicas externas.

La UNASUR carece hasta el momento de una perspectiva estratégica o una proyección externa definida. Su principal activo no ha sido el de constituirse en una plataforma de inserción internacional para la región en su conjunto. Como contracara de los avances sectoriales (por ejemplo, en infraestructura o defensa) su rol internacional todavía permanece opaco. Los intereses estratégicos de UNASUR se decodifican a partir de las definiciones de política externa de los países considerados individualmente. De algún modo, los modelos de inserción internacional divergentes y en particular las relaciones de distinto carácter que cada estado tiene con la potencia hemisférica, introducen diferencias en el seno del bloque que dificultan la construcción de un posicionamiento externo regional.

Una forma de poner en perspectiva el rol externo de UNASUR es compararlo con otros mecanismos multilaterales de la región. Por ejemplo, si se contrasta el bloque sudamericano con el perfil y las actividades de la CELAC, el primero permanece como un espacio de naturaleza más introspectiva. Su alcance es acotado y su agenda externa está poco consolidada. Además, la capacidad de la UNASUR, se ve afectada por la superposición en las membresías y por los solapamientos que se producen con otras iniciativas, principalmente la propia CELAC.

En realidad, esta proyección más limitada se corresponde con los objetivos geopolíticos y estratégicos iniciales de los países miembros. Desde su creación, la UNASUR se orientó “a soluciones sudamericanas frente a problemas sudamericanos.” El punto de partida fue crear un

esquema que procura construir América del Sur como espacio integrado. Esta idea-fuerza de una región delimitada geográficamente está presente en las dimensiones política e institucional. Es por ello que la UNASUR no posee en ninguno de sus órganos activos un interés estratégico específico que lo vincule con otras regiones.

Del mismo modo, la institución sudamericana ha demostrado hasta ahora una capacidad limitada para actuar frente a otros actores internacionales, ya sea estados individuales o instituciones regionales. Compuesta por miembros que poseen distintos perfiles externos y modelos de inserción internacional divergentes, y por lo tanto, con bajos niveles de cohesión y autonomía institucional, no es extraño que la UNASUR carezca de un nivel destacable de “actorness” (Bretherton y Vogler, 2006: 2)

La relación de UNASUR con los otros mecanismos regionales como Mercosur, CAN y la Alianza del Pacífico es una dimensión externa aún limitada debido principalmente a las superposiciones y membresías múltiples de los países parte. A excepción del caso de la Alianza del Pacífico que incluye como miembro a México, actor que no pertenece a los otros bloques regionales, tanto en Mercosur como CAN padece de duplicaciones y lealtades complejas con UNASUR. En algunos casos, como ser los países sudamericanos miembros de ALBA, las contradicciones que plantean sus membresías en UNASUR son más evidentes, particularmente comparando las directrices antiimperialistas que defienden en los ámbitos de la primera, pero que son impensables en el marco de la segunda.

## La economía en el espacio UNASUR

Los regionalismos enfrentan también desafíos económicos significativos: el fin del boom de precios de las *commodities* y la caída de la tasa de crecimiento de las economías latinoamericanas. Ha comenzado una nueva etapa de ralentización, estancamiento o bien de recesión en las economías más grandes (Brasil, México, Chile, Argentina, Venezuela) y esto producirá una desaceleración en todas las iniciativas regionales que requieren de abundantes recursos económicos y financieros. La pregunta es cómo se adaptarán los dispositivos regionales a un nue-

vo escenario donde las grandes economías tienen una agenda más doméstica, preocupadas por la situación económica y social interna, y particularmente por todas las metas pendientes que no se hicieron durante la bonanza económica.

Las condiciones del nuevo ciclo incluyen el estancamiento del comercio intrarregional que se mantiene en un 20% del comercio externo. Los países de la UNASUR no volvieron a alcanzar el record de 29% que tuvieron en 1998 (antes de la firma del acuerdo). Los niveles de interdependencia económica y comercial siguen siendo bajos y en declinación. La matriz de intereses económicos se define con actores extra-regionales: China tiene un rol central.

Sólo las inversiones de las translatinas en los mercados de países latinoamericanos han tenido un impacto significativo en términos de reforzar una base de intereses económicos regionales. Pero las instituciones, como UNASUR, han influido menos en este proceso que las características de los mercados internos, la relación del estado con el capital privado internacional y la seguridad jurídica.

A estos rasgos de coyuntura económica, se suman elementos estructurales. Los países de la UNASUR instrumentan estrategias económicas heterogéneas, con políticas diferentes de apertura comercial y de tratamiento a las inversiones extranjeras. No hay una visión común sobre el modelo de desarrollo, más allá de objetivos compartidos como la inclusión social, la reducción de la desigualdad y la pobreza, y otras metas contenidas en la idea de cohesión social. Desde la institucionalidad de la UNASUR no ha habido una estrategia comercial ni financiera definida, y el proyecto financiero regional más importante –el Banco del Sur– se encuentra estancado.

La institución regional no ha funcionado como una plataforma de negocios hacia los mercados internacionales, principalmente porque la dimensión económica quedó desplazada del núcleo central del proyecto asociativo. Esto se corresponde con lo que se ha denominado la ola de regionalismos post liberales (Sanahuja, 2010) donde predominan los proyectos multidimensionales (política, defensa, salud, educación, etc.) por encima de las cuestiones de economía, mercado y comercio que permanecieron en los bloques preexistentes (Mercosur, CAN). Una combinación de proyectos ideológicos particulares, de recupe-

ración del estado sobre el mercado, de crítica al neoliberalismo de los años noventa, explican la visión contraria sobre la agenda comercial. Tampoco se visualiza a la UNASUR como un actor con una identidad económica definida. Los factores estructurales y coyunturales son insuficientes para identificar una convergencia económica entre los miembros de UNASUR. La región muestra una variedad de modelos de relación entre estado y mercado, de regulaciones económicas, de niveles de apertura comercial y de inserción en los mercados internacionales diferentes.

Más allá de los escasos impulsos desde la arquitectura institucional los resultados económicos muestran tendencias poco optimistas. Todos los diagnósticos técnicos sobre la región confirman una desaceleración de la actividad económica y un freno a las tasas de crecimiento de los países latinoamericanos que se venían observando en la última década. El debilitamiento de las capacidades económicas individuales y regionales resentirá también el desempeño de los multilateralismos, como lo demuestran los antecedentes históricos.

Algunos diagnósticos permiten indicar tendencias de corto y mediano plazo. Según datos de CEPAL (2015) en 2014 América Latina y el Caribe creció en promedio solo un 1,1%, la tasa más baja desde 2009. Sin embargo, hay diferencias importantes en los ritmos de actividad de los países. El bajo crecimiento regional se debe principalmente al escaso dinamismo de Brasil (0,2%), México (2,1%), y a la contracción de Argentina (-0,2%), y Venezuela (-3,0%). Por el contrario, las economías de la UNASUR que más crecieron fueron Bolivia (5,2%), y Colombia (4,8%). En perspectiva comparada, América del Sur creció solo 0,7% en 2014 (frente a un 2,8% en 2013), en tanto que Centroamérica, Caribe de habla hispana y Haití, se expandió un 3,7% (frente a un 4,0% en 2013). En conjunto los países de UNASUR tuvieron un desempeño errático comparado con México, Centroamérica y el Caribe.

Los flujos de comercio son insuficientes para trazar una matriz de intereses económicos entre los países sudamericanos. Por ejemplo, el intercambio entre los países de la UNASUR superó en 2011 su nivel anterior a la crisis de 2009, pero desde ese año se encuentra estancado y con tendencia a la baja. La participación del comercio dentro de la UNASUR del total de las exportaciones al mundo de sus países miembros fue de un 20% en 2013 y ha permanecido más o menos estable

desde 2009. Un dato importante: el porcentaje es menor que su record de (29%), registrado en 1998, cuando no existía la UNASUR.

Sin embargo, para algunos países el espacio de la UNASUR tiene una relevancia significativa en su comercio total: es el caso de Bolivia (70%) y de Paraguay (50%) según datos de 2013. Les siguen la Argentina, que destina a América del Sur casi el 40% del total de sus exportaciones, y el Uruguay, que dirige a esta zona un tercio del total. En contraste, tanto Suriname como Venezuela dirigen menos del 4% del total de sus exportaciones a los países de UNASUR. De las exportaciones totales dentro del bloque, el 30% corresponde a bienes primarios, el resto tiene un contenido mucho mayor de manufacturas, especialmente de tecnología media. Eso marca la diferencia con las exportaciones a los Estados Unidos y a la Unión Europea, donde más de la mitad corresponden a productos primarios, y a Asia, donde representan cerca de tres cuartas partes del total de las exportaciones.

Estos datos indican que en 2013 el principal destino de las exportaciones de los países de la UNASUR fue la propia agrupación, representando el 20% como ya se mencionó; seguida de cerca por los Estados Unidos (18%), China (16%) y la Unión Europea (15%). El proceso muestra un mayor peso relativo de China y la menor participación de los Estados Unidos y la Unión Europea, que en el período 2007-2009, representaban el 9%, el 24% y el 20%, respectivamente.

Por otro lado no ha habido cambios sustantivos en la matriz de inversiones extranjeras directas (IED). Los Estados Unidos y los países de la Unión Europea continúan siendo los principales inversores en toda América Latina y el Caribe. Sin embargo, en 2012 se incrementó notablemente la proporción de los flujos de IED procedentes de los países de la región, que alcanzaron el 14% del total. Esto muestra el papel creciente de las translatinas.

En 2012 las inversiones de los Estados Unidos representaron el 24% de la IED en la región, un porcentaje mayor que el de los cinco años anteriores. Las transnacionales de los Países Bajos fueron la segunda fuente más importante de IED (11% del total), si bien la mayoría de estos flujos provienen originalmente de empresas radicadas en otros países. Las inversiones de España, que en 2011 había sido el tercer país de origen en orden de importancia, se redujeron sensiblemente,

pasando del 10% en el período 2007-2011 al 5% del total en 2012. (CEPAL, 2012: 40)

Las economías de la UNASUR son atractivas para las inversiones. Según los informes de CEPAL (2012) en América del Sur (sin incluir Brasil), la IED se dirigió en un 51% al sector de los recursos naturales (en particular la minería), 12% al sector manufacturero y 37% al de los servicios. Brasil es un caso diferente, donde el sector manufacturero continúa representando un 38% de la IED, pese a que este valor viene reduciéndose, mientras que los recursos naturales recibieron el 13% y los servicios alcanzaron el 48%.

En 2013 la IED total en América Latina aumentó un 6% con respecto al 2012 (CEPAL, 2014). Los países que reciben más IED son: Brasil, México, Chile, Colombia, Perú y Argentina, en ese orden. Lo que muestra la importancia de América del Sur para las inversiones extranjeras. Brasil, que ocupa el primer lugar de la región, mostró una leve caída (2%). Sin embargo algunos países mostraron altas tasas de crecimiento de la inversión como Suriname (86%), y Bolivia (35%).

Como se mencionó, el mayor inversionista en América Latina y el Caribe sigue siendo los Estados Unidos, aunque su papel es más relevante en Centroamérica (30%) y México (32%). Europa en su conjunto es el mayor inversionista en el Brasil (46%) y México (54%), así como en Colombia (36%). Los Países Bajos son el mayor inversionista europeo en el Brasil y el segundo mayor en México, después de Bélgica. Un tercio del total de la IED europea en Colombia se originó en Suiza.

En el año 2013, el porcentaje de inversiones de los Estados Unidos cayó significativamente en el Brasil (del 21% al 14%) y en México (del 49% al 32%). En Centroamérica, en cambio, aumentó ligeramente, del 26% al 30. La inversión procedente de España fue mucho menor en 2013 que en los años anteriores, salvo en Bolivia, donde ascendió al 33% del total recibido.

Pero es interesante señalar que en todos los países, excepto México, las empresas translatinas contribuyen en forma significativa a los flujos de IED. Especialmente en el caso del Ecuador (donde la IED de las translatinas llega al 46%), Colombia (30%) y Centroamérica (39%). Sin embargo, fue significativo el crecimiento de la IED de las translatinas

recibida por el Brasil: en 2013, representó el 15% de la IED, casi el doble que el año anterior.

La IED de países asiáticos prácticamente no cambió en 2013. El Japón ha sido el mayor inversionista de la región, seguido por la República de Corea. Ambos países tienen grandes inversiones en manufacturas del Brasil y de México (automotores y electrónica) y, recientemente, han aumentado sus inversiones en recursos naturales, principalmente mineras y petrolíferas. La IED china es especialmente difícil de rastrear en las estadísticas oficiales, pero desde 2010 se ha estimado que representa en torno a 10.000 millones de dólares al año para la región en su conjunto (Perez Ludeña y Chen, 2014). En América del Sur, la IED china mantiene su tendencia, centrándose en la minería en Perú y en la extracción de petróleo en el Brasil (CEPAL 2014)

Como datos significativos se destaca que Brasil recibió un tercio del total de la IED de la región y que el 80% del total de la IED se concentró en las seis economías de mayor tamaño.

En consecuencia, América Latina y el Caribe crece poco, pero Sudamérica crece menos aún. Cinco de los primeros seis receptores de IED son países de UNASUR. Brasil es el mayor receptor de toda Latinoamérica y Estados Unidos sigue siendo el mayor inversionista en toda la región. Las translatinas son un factor de creciente dinamismo dentro del flujo de inversiones en la región. La agenda comercial sigue en manos del Mercosur, la Alianza del Pacífico y la CAN. A principios del nuevo siglo, los acuerdos de libre comercio perdieron la relevancia que tuvieron en los años noventa, algo que ha comenzado a revertirse en la actualidad. Solo los países de la Alianza del Pacífico, mantuvieron una política de apertura comercial muy dinámica, lo que ha generado que tanto Panamá, Costa Rica, Paraguay y Uruguay quieran sumarse a la iniciativa. Más recientemente, Brasil y Uruguay han retomado el interés por activar un acuerdo comercial con la Unión Europea. Sin embargo la región parece estar más seducida por acuerdos especiales de cooperación e inversión económica con China.

Esta trama de intereses cruzados no responde a políticas determinadas por los multilateralismos como UNASUR, sino a incentivos particulares que resultan de la dotación de recursos, del tamaño de los mercados, de las políticas económicas, de la institucionalidad y la seguridad

jurídica. La región en su conjunto necesita inversiones, y estas se localizan sin estrategias ni directrices diseñadas en el marco institucional de la UNASUR. La identidad de esta comunidad está disociada de un modelo económico homogéneo. Sin embargo, la desaceleración de las economías sudamericanas repercutirá en el desempeño de esas instituciones. Cabe entonces preguntarse si aún en ausencia de una matriz densa de intereses económicos sudamericanos puede “la política” galvanizar ese espacio multilateral.

## Reflexiones finales

La reconfiguración del poder mundial plantea múltiples desafíos a los regionalismos. Pone a prueba su capacidad de incidir en procesos externos de manera concertada o de adaptarse a los cambios estructurales minimizando los costos. Las instituciones regionales, además de priorizar objetivos internos, deben ser útiles para enfrentar este nuevo ciclo, con estrategias de inserción y negociación que ayuden a neutralizar los efectos más negativos de la transición en el orden mundial. Por el momento, hay pocas señales de avances de la UNASUR en esta dirección. En comparación, la CELAC parece llevar alguna ventaja, al menos al asumir la agenda de cumbres con actores extra-regionales -como la Unión Europea y China, entre otros- como una función central de la institución.

También las turbulencias políticas que aquejan a varios gobiernos sudamericanos comienzan a multiplicar los riesgos de inestabilidad en la región. La institucionalidad de la UNASUR no ha superado sus problemas estructurales y por sus propias características no hay “agencia” con capacidad autónoma para formular, decidir y actuar en los temas establecidos en la agenda interna o externa. La crisis fronteriza entre Colombia y Venezuela muestra las limitaciones en la actuación de la UNASUR.

El deterioro de las condiciones políticas de algunos regímenes democráticos ha puesto en jaque a los esquemas regionales, particularmente a la UNASUR, identificada con un rol político de estabilizador o mediador frente a crisis institucionales. No se trata de cuestiones de liderazgo personal sino de la manera en que la gestión es percibida por los actores



políticos involucrados en los conflictos. Una deslegitimación y pérdida de reconocimiento de la UNASUR como institucional imparcial, puede afectar su funcionalidad y a largo plazo modificar aspectos de su identidad. Bajo esas condiciones prevalecen dinámicas de cooperación regional y coordinación de políticas sectoriales.

Por otra parte, la dimensión económica también agrega un factor adverso para la institucionalidad regional. Caída en los precios de las exportaciones, reducción en la tasa de crecimiento, estancamiento del comercio intra-regional, anuncian un cuadro sombrío para la economía regional. Como lo muestran los ejemplos históricos, las crisis económicas sacuden los mecanismos de integración. Las prioridades cambian y los recursos financieros se orientan a las necesidades internas. Los proyectos que requieran inversiones de magnitud serán postergados y toda la estructura institucional se verá afectada.

Nuevos retos políticos y económicos ponen a prueba a los proyectos de integración de América Latina. Solo con más análisis de prospectiva y estrategia, más innovación en los objetivos e instrumentos y una dirección política más efectiva, pueden contener las tendencias desfavorables y potenciar las oportunidades que se abren dentro del escenario global actual.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Bretherton, Charlotte, y John Vogler. (2006). "Conceptualizing Actors and Actorness", in *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.
- Briceño Ruiz, J (2014). "Del regionalismo abierto al regionalismo pos hegemónico en América Latina" en Willy Soto Acosta (ed) *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*. Costa Rica: FLACSO Secretaría General.
- Briceño Ruiz, J. (2011). "Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración en el MERCOSUR", en José Briceño Ruiz (Ed.), *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires: TESEO.

- Briceño Ruiz, J. (2007). *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*. Merida: Universidad de Los Andes.
- Bull, Hedley, (2005). *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*. Madrid: Editorial Catarata.
- CEPAL (2015). “Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2014”. <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/37645>
- CEPAL (2014). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2613-P), Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2013). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2012*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ginsberg, Roy (1999). “Conceptualizing the European Union as an International Actor”. *Journal of Common Market Studies*, 37(3): 429-454.
- Jupille, Joseph, y James A. Caporaso (1998). “States, Agency and Rules: the European Union in Global Environmental Politics”, en Rhodes, Carolyn(ed). *The European Union in the World Community*: 213-229. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Llenderozas, Elsa (2013). “Política exterior latinoamericana y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños”, en Bonilla, Adrián e Isabel Álvarez (eds.) *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*. San José: FLACSO Secretaría General.
- Llenderozas, Elsa (2012). “Diálogo y concertación política en América Latina: los alcances de las propuestas regionales”. *Anuario de la Integración Regional*. Buenos Aires: CRIES.
- Riggiozzi, Pía y Tussie, Diana (2012) *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. Londres: Springer.
- Sanahuja, J. A. (2011). “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de Unasur”. *Pensamiento Propio*, 33. Buenos Aires: CRIES: 115-158.
- Sanahuja, J. A. (2010). *La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Madrid: Fundación CIDOB: 87-136

Sanahuja, José Antonio (2009). “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe”, en Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vázquez (coords.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe* n° 7, 2008-2009, Buenos Aires: CRIES.

#### RESUMEN

### UNASUR: Desafíos geopolíticos, económicos y de política exterior

En este trabajo se analizará el modo en que las tendencias globales y hemisféricas, y las condiciones políticas internas están afectando el funcionamiento de la UNASUR. Se explica la manera en que la institución sudamericana está modificando su identidad regional y su trayectoria. Se enumeran argumentos referidos a la débil capacidad de la UNASUR para proyectar una acción externa común.

Asimismo se mencionan motivos por los que la situación económica de los países sudamericanos afectará el funcionamiento de la institucionalidad regional y los obstáculos para la consolidación de esta arquitectura institucional sobre la base de una heterogeneidad de proyectos nacionales.

#### ABSTRACT

### UNASUR: Geopolitical, Economic and Foreign Policy Challenges

This paper analyses the way in which global and hemispheric trends and internal political conditions are affecting the UNASUR. The article explains the way in which this South American institution is changing its regional identity and its direction. Several arguments are presented with reference to UNASUR's feeble capacity to project a common foreign policy.

Moreover, the article mentions the reasons why the economic situation of the South American countries will affect the operation of regional institutionalism and the obstacles to the consolidation of this institutional architecture based on heterogeneous national projects.

### SUMMARIO

#### **UNASUL: Desafios geopolíticos, econômicos e de política exterior**

Este trabalho analisa o modo como as tendências globais e hemisféricas e as condições políticas internas estão afetando o funcionamento da UNASUL. Explica a maneira como a instituição sul-americana está modificando sua identidade regional e sua trajetória. Também enumera argumentos referidos à débil capacidade da UNASUL para projetar uma ação externa comum.

Menciona ainda os motivos pelos quais a situação econômica dos países sul-americanos afetará o funcionamento da institucionalidade regional e os obstáculos para a consolidação dessa arquitetura institucional a partir de uma heterogeneidade de projetos nacionais.