

## **LA LARGA FORMACIÓN DE LA UNASUR. UN ANÁLISIS SOCIO-HISTÓRICO DE LA CONSTRUCCIÓN TEÓRICA\***

**Agustín Prol**  
**Lic. en Sociología**

### **Introducción**

Los procesos de integración regional se han proliferado, tanto en el mundo en general como al interior de nuestra región, a lo largo de la historia. Sin embargo, fue principalmente en la segunda mitad del siglo XX cuando se comenzó a estudiar la integración y a generar teorías específicas alrededor de ella. Luego de la Segunda Guerra Mundial, Europa se encontró fuertemente perjudicada tanto en daños materiales como en vidas humanas. Como respuesta a la precedente situación de conflicto y tendencia nacionalista, se inició un camino de integración regional que dio como resultado la formación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1951, primer antecedente de la Unión Europea. Esta experiencia, de integrar naciones soberanas de forma pacífica y voluntaria, se transformó en el intento más importante y exitoso en materia de procesos de integración regional. Dicha situación provocó el fuerte predominio de las teorías europeas.

No obstante ello, en América Latina se han desarrollado teorías específicas. A los fines del trabajo nos centraremos en el desarrollo de las teorías posliberales para analizar la formación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), pero vinculándolas con teorías generadas de forma precedente para desarrollar un análisis de largo aliento que permita identificar las continuidades y rupturas. A su vez, comprendiendo que toda construcción teórica se encuentra inscripta en un momento histórico específico, el presente trabajo se propone analizar los desarrollos teóricos y la formación de los procesos de integración en relación con los acontecimientos políticos y sociales latinoamericanos en cada contexto particular.

### **I. El largo recorrido del pensamiento latinoamericano**

Como señalan Briceño Ruiz y De Lombaerde (2018), desde los primeros movimientos

---

*\*Trabajo realizado en el marco del de la Maestría en Integración Latinoamericana en la materia "Teoría de la Integración" a cargo de los Profesores Noemí Mellado, Luis Toro y Martín Tetaz del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de la Plata*

por la independencia en América Latina, la idea de unidad regional fue impulsada por líderes regionales como Simón Bolívar o Bernardo de Monteagudo. Principalmente las propuestas se relacionaban con la intención de fortalecer la autonomía política y frenar las posibles invasiones extranjeras. Sin embargo, fue comenzado el siglo XX cuando la integración económica fue ganando terreno por sobre aquella integración política. De este modo llegamos a la formación en 1948 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Esta puede ser considerada como fundacional de la teoría latinoamericana para la integración regional, ya que allí se generó una escuela de pensamiento denominada Estructuralismo que entendió que la integración económica era necesaria para impulsar el desarrollo regional a través de la industrialización. De esta forma, se concebía a la estructura económica mundial a partir de la dicotomía entre el centro y la periferia donde a América Latina, como parte de la periferia, le correspondía el papel específico de producir alimentos y materias primas mientras que en el centro se expandía la industrialización y las ventajas del desarrollo de la productividad (Prebisch, 1948/2012). Esta discusión se da en el marco del nacimiento del concepto de desarrollo como paradigma hegemónico. Podemos encontrar en la Doctrina Truman, enunciada por el presidente de Estados Unidos en 1949 en el Parlamento, la primera vez que se esboza la caracterización de subdesarrolladas para las economías periféricas. En ese sentido, América Latina se inserta de forma identitaria en esa categoría formulando un modo específico de intervención. Sin embargo, el optimismo sobre el desarrollo como un proceso lineal fue puesto en discusión desde la década de 1960 principalmente por las teorías de la dependencia.

Estas hicieron hincapié en las cuestiones estructurales, ya señaladas por Prebisch, que obstaculizaban el desarrollo (Mendoza y Nikolajczuk, 2016). Esta corriente de pensamiento entendió que el avance tecnológico se concentró en los países centrales a partir de las materias primas extraídas de aquellos periféricos. De este modo, la dependencia de la periferia se constituyó como condición para el desarrollo de los países centrales. En el campo de la política exterior durante las décadas de 1960 y 1970, una teoría de la autonomía o el autonomismo desarrolló la idea de que el Estado debía aumentar su capacidad de decisión. En ese marco, Jaguaribe (1979) observa que luego de la Segunda Guerra Mundial se constituye un sistema imperial dominado por dos superpotencias: Estados Unidos y la Unión Soviética, que dividen el mundo entre dos áreas de influencia hegemónica. De este modo, se conforma un sistema internacional estratificado caracterizado por cuatro niveles de capacidad de autodeterminación. El

autor señala al nivel más alto como la primacía general, por debajo la primacía regional, luego el nivel de autonomía y finalmente a la dependencia. Mientras que el primer nivel (primacía general) lo ocupó desde la segunda posguerra EEUU, sólo alcanzado a partir de la década de 1960 por la Unión Soviética a partir de su desarrollo tecnológico- militar, el nivel de dependencia incluye a la mayoría de los países del mundo. Estos, si bien poseen nominalmente la condición de Estados soberanos, dependen de decisiones y factores que les son externos y emanan de aquellos ubicados en la primacía general o regional. Ahora bien, uno de los puntos centrales del análisis de Jaguaribe radica en que los niveles de capacidad de autodeterminación no son cerrados ni se dan de una vez y para siempre. El acceso a la autonomía depende de dos condiciones: la viabilidad nacional y la permisibilidad internacional. La primera condición señalada por el autor corresponde a la disponibilidad de recursos humanos y naturales, mientras que la segunda hace referencia a la medida en que un país disponga de condiciones para neutralizar el riesgo proveniente de otros países.

Ahora bien, como hemos mencionado, toda corriente de pensamiento se inscribe en su tiempo, por lo que el desarrollo de estas teorías regionales no puede comprenderse distanciado de los acontecimientos políticos y sociales de América Latina. Desde el comienzo de la época colonial, la región se desarrolló dentro de la división internacional del trabajo como proveedora de bienes primarios o básicos. Fue, sin embargo, en el periodo de entre guerras y principalmente luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando comenzó a ser cuestionado su rol en el sistema-mundo. El proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) marcó un hito fundamental en el cambio de modelo económico latinoamericano. Como consecuencia de la Gran Depresión de 1929 y el desarrollo de las guerras, los países centrales disminuyeron fuertemente las importaciones latinoamericanas provocando una imposibilidad de generar las divisas necesarias para acceder a los productos que necesitaba la región. Por ello, se buscó fomentar el desarrollo industrial al interior de América Latina con el objetivo de producir lo que anteriormente se importaba del exterior.

Para mediados de siglo comenzaron a ascender gobiernos que impulsaron una retórica nacionalista e industrialista, entre los que se destacan el gobierno de Juan Domingo Perón en Argentina (1946-1955), Getúlio Vargas en Brasil (1930-1945 y 1951-1954) y Lázaro Cárdenas en México (1934-1940). Asimismo, un hecho trascendental para la vida política y social latinoamericana ocurrió el 1 de enero de 1959 en La Habana. La Revolución Cubana, liderada por Fidel Castro, transformó las relaciones entre la isla y

Estados Unidos, pero influyendo a todo el continente. Rápidamente el cuestionamiento a la hegemonía norteamericana se expandió a lo largo y ancho de la región.

Sin embargo, este proceso se interrumpió a partir del desarrollo de las dictaduras militares durante la década de 1970 y la imposición de regímenes neoliberales. El régimen político latinoamericano del siglo XX se encontró fuertemente ligado a las interrupciones democráticas marcadas por las dictaduras cívico-militares. Formadas en la Escuela de las Américas durante el contexto de la Guerra Fría, las Fuerzas Armadas latinoamericanas tomaron el control de los Estados Nacionales de forma coordinada durante la segunda mitad del siglo. Estos procesos, al tiempo que usaron la amenaza del comunismo para perseguir a aquellos partidos de izquierda y movimientos populares en la región, utilizaron nuevamente la teoría de las ventajas comparativas para argumentar la necesidad de concentrarse en la producción y exportación de commodities. Tras la caída del Muro de Berlín en 1989 y la posterior desintegración de la Unión Soviética, el liberalismo económico ganó terreno a nivel global. En América Latina, durante la década de 1980, se inició un proceso de democratización política a partir del cual se llevaron a cabo transiciones de los regímenes autoritarios a regímenes democráticos electorales. De esta forma, para finales del siglo pasado se generó un consenso democrático en toda la región acompañado de un proceso de financiarización, concentración y extranjerización económica que, si bien fue impuesta en nuestra región a partir de las dictaduras cívico-militares, encontró su mayor expresión durante la década de 1990 en un contexto de democracias liberales. Se priorizó la inserción externa de las economías a partir de la apertura comercial indiscriminada y la disminución de la intervención del Estado.

Es durante este proceso histórico que encontramos la formación del denominado regionalismo abierto y una clara ruptura frente al pensamiento latinoamericano desarrollado anteriormente. En 1994 la CEPAL lo define como

Un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente (p.8).

Como señala Bernal-Meza (2009), el regionalismo abierto fue presentado como la nueva

estrategia de inserción económica internacional y correspondió al ideario del neoliberalismo en tanto que “buscó conciliar las políticas unilaterales de liberalización comercial y apertura con una idea liberal de la ‘globalización’” (p.16).

## **II. La UNASUR en el Regionalismo postliberal**

Desde ese momento, la teoría de la integración regional fue monopolizada por la escuela neoclásica donde esta se formaliza a través del impacto en el comercio exterior, en un corto plazo, y la coordinación de políticas macroeconómicas o la creación de una moneda común con la intención de asemejar cada vez más el espacio regional a un mercado interno a largo plazo (Bernal-Meza, 2009). Sin embargo, a comienzos de siglo los procesos inscriptos en dicho paradigma comienzan a lentificarse o directamente detenerse.

Importantes desequilibrios económicos y el empeoramiento de las condiciones de vida de la población durante el cambio de siglo, implicó también poner en crisis la estabilidad democrática-electoral que reinaba en la región. Podemos observar que entre los años 2000 y 2005 fueron diversas las crisis sociales y en muchos casos terminaron con las renuncias de los presidentes latinoamericanos. Los costos sociales y económicos de este periodo y sus consecuencias en el sistema político contribuyeron al surgimiento o fortalecimiento de diferentes movimientos y partidos que se oponían al neoliberalismo y no encontraban dentro de la democracia liberal canales donde vehiculizar sus demandas. Dentro de éstos aparecieron actores sociales novedosos que lograron organizar y aglutinar las demandas existentes abriendo un ciclo de impugnaciones al orden neoliberal y condenando sus consecuencias en términos sociales y económicos. En la medida que estos fueron accediendo a la conducción de los diferentes Estados Nacionales fueron estableciendo relaciones que se plasmaron en nuevos procesos de integración. Entre ellos, uno de los más sobresalientes fue la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Sus antecedentes institucionales se remontan a fines del 2004 cuando se creó la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) con el objetivo de converger los procesos regionales desarrollados por el MERCOSUR y la Comunidad Andina. Su formación definitiva será en abril del año 2007 en la Cumbre Energética Sudamericana, donde se resolvió cambiar el nombre a Unión de Naciones Sudamericanas. De esta forma, el 23 de mayo del 2008 se firmó en la ciudad de Brasilia el Tratado Constitutivo de la UNASUR como organización intergubernamental integrada por Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú,

Surinam, Uruguay y Venezuela. Ahora bien, la UNASUR pertenece a un grupo de organizaciones intergubernamentales surgidas a partir de la primera década del siglo XXI, conocidas como posliberales o poshegemónicas. Dicho regionalismo priorizó la agenda política por sobre la económica y comercial; les otorgó mayor participación a los actores estatales expresando el retorno de la política en las relaciones exteriores; formalizó una búsqueda de autonomía frente al mercado; enfatizó la agenda positiva de la integración centrada en la creación de instituciones y coordinación en ámbitos no comerciales; y manifestó una preocupación por temas sociales incluyendo en el diseño de integración la preocupación por la desigualdad y la pobreza (Sanahuja, 2010; Sanahuja, 2012). En ese marco, Serbin (2007) concibe la formación de la UNASUR como parte de un grupo de propuestas de integración regional alternativas y al margen de los principios de la liberación económica y de mercado, "que buscaban generar espacios de cooperación y de integración regional, sin la participación de los Estados Unidos" (p. 186).

De este modo, podemos encontrar por un lado fuertes rupturas con el desarrollo teórico y práctico de la década anterior. Este nuevo diseño de integración en América Latina, posibilitado por un giro ideológico presente de forma simultánea en varios países, implicó fuertes críticas a las consecuencias de las propuestas desarrolladas durante el neoliberalismo. Bernal-Meza (2013) señala la existencia de una visión común en la región sobre la integración enmarcada en lo que se denominó Regionalismo Abierto durante la década de 1990. Ahora bien, el autor advierte que esta situación cambió a partir del inicio del siglo XXI con el ascenso de nuevas alianzas políticas y sociales con un fuerte perfil económico anti-liberal y el retorno de la visión del Estado como actor central del desarrollo, la regulación y la protección social. Asimismo, la alineación política y económica de Latinoamérica con EE.UU. fue puesta en discusión del mismo modo que las reformas impuestas a través del denominado Consenso de Washington.

En efecto, en los objetivos planteados en el Tratado Constitutivo de la UNASUR (2008) podemos encontrar características novedosas como la preocupación frente a la reducción de la pobreza y la desigualdad, la intención de generar una unión en lo cultural y social de sus pueblos, la promoción de participación ciudadana, la erradicación del analfabetismo y el acceso a la educación, la consolidación de una identidad suramericana, entre otros. Sin embargo, también es posible identificar importantes vinculaciones con teorías anteriores a la imposición del neoliberalismo y la formación del regionalismo abierto como la recuperación de la idea del desarrollo como

finalidad del proceso de integración y la unión suramericana.

Los proyectos industrializadores y de desarrollo económico regional en materia regional volvieron a cobrar relevancia en los proyectos esbozados por la UNASUR. El caso de la Iniciativa de Integración en Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) es un ejemplo de ello ya que fue parte de una estrategia donde se intentó mejorar la inserción de la región en la estructura de poder económico y político mundial (Bernal-Meza, 2009).

Ahora bien, esta necesidad de alcanzar el desarrollo se inscribió en la idea de que América Latina formaba parte de la periferia de la estructura económica global y, como tal, la primarización de sus economías se correspondía con los avances tecnológicos de los países centrales. No obstante, es preciso mencionar que, si bien se construyó una retórica política alrededor de la necesidad de abandonar el lugar de proveedora de materias primas dentro del sistema económico internacional, los gobiernos latinoamericanos de la primera década del siglo XXI transformaron las condiciones socioeconómicas y crearon amplios sectores medios, articulando la tradición populista con el paradigma extractivista sin modificar en la mayoría de los casos su matriz de acumulación (Soler, 2020). El aumento en los precios internacionales de productos básicos promovió que todos estos gobiernos, más allá del signo ideológico, sostuvieran que no había alternativa al extractivismo, generando lo que Svampa (2019) denominó Consenso de los Commodities.

A su vez, se puede identificar una herencia de las teorías de la autonomía en ellos procesos enmarcados en el Regionalismo Posliberal, en general, y el proyecto de la Unión de Naciones Sudamericanas, en particular. Aquel mundo que Jaguaribe (1979) señalaba como un sistema imperial dominado por dos superpotencias (Estados Unidos y la Unión Soviética) entre las que se dividían el mundo formando dos áreas de influencia hegemónica, desapareció luego de la caída del Muro de Berlín. Sin embargo, se mantuvo el sistema internacional estratificado como también la posibilidad de caracterizarlo según niveles de capacidad de autodeterminación. En ese marco, la mayoría de los países de la región concibió la idea de que el Estado debía fortalecer su capacidad de decisión y autonomía (frente a la primacía general de EE.UU.), aumentando tanto la disponibilidad de recursos humanos y naturales como desarrollar las condiciones para neutralizar el riesgo proveniente de otros países. Esto fue posible debido a un contexto geopolítico específico donde el rol de Estados Unidos en América

Latina se encontraba debilitado tanto por el viraje de su atención en materia de política exterior hacia la Guerra contra el Terrorismo, declarada luego del atentado a las Torres Gemelas en 2001, y la erosión de su liderazgo internacional agravado por la crisis del sistema financiero estadounidense del año 2008.

### **III. Reflexiones finales**

A lo largo del trabajo consideramos a la formación de la UNASUR como un proceso largo y complejo que comenzó mucho antes de la formación de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Todo proceso de integración está íntimamente relacionado tanto con los acontecimientos políticos, sociales y económicos en los cuales se inscriben como con la construcción teórica generada en un contexto compartido. A su vez, los procesos históricos y las teorías ubicadas en un tiempo y espacio determinado se encuentran insertos en una trayectoria de larga duración donde es posible identificar cambios y continuidades. Por ello, señalamos como la construcción de la UNASUR ha heredado conceptos de otras teorías como la idea de centro y periferia del estructuralismo y el pensamiento cepalino o la concepción de un sistema internacional jerarquizado donde el Estado debía erigirse como el conductor de la búsqueda de mayores niveles de autodeterminación del autonomismo. Del mismo modo, son claras y fuertes las rupturas a aquellas teorías surgidas durante el periodo neoliberal bajo la denominación de Regionalismo Abierto. Son escasas las referencias a los acuerdos de comercio e importantes las críticas a la liberalización económica.

Ahora bien, este proceso se dio en un contexto histórico específico, mientras que en la región se desarrollaban gobiernos nacionales con un signo ideológico similar al mismo tiempo, por fuera de América Latina el mundo se encontraba convulsionado. Tanto el atentado terrorista sufrido por EE.UU. en 2001 (y la Guerra contra el Terrorismo) como el colapso de la “burbuja inmobiliaria” que provocó la llamada crisis de las hipotecas subprime, hizo entrar en una profunda crisis de liquidez al sistema financiero estadounidense a inicios del 2008, marcaron un debilitamiento del liderazgo global de Estados Unidos y señalaron una crisis del modelo neoliberal global reinante desde la caída del Muro de Berlín. De esta forma, al tiempo que Estados Unidos perdía legitimidad internacional y viraba su atención lejos de América Latina, en la región ascendían gobiernos con fuertes críticas a la intervención norteamericana.

El presente trabajo pretende ser un aporte para pensar la construcción teórica en relación con su contexto social, político y económico histórico. De esta forma, pretende

esbozar una visión de largo aliento donde sea posible alejarse de la concepción de las teorías como compartimientos aislados y autónomos de las precedentes y de su tiempo. Se comprende por ello a la temporalidad histórica no sólo como una variable de contexto, sino también como una variable explicativa.

## **Bibliografía**

Bernal-Meza, R. (2009). El regionalismo: conceptos, paradigmas y procesos en el sistema mundial contemporáneo. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, (15).  
<https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3374>

Bernal-Meza, R. (2013). Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica. *IBERO-ONLINE.DE* (12) [https://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Ibero-Online/Ibero\\_Online\\_12.pdf](https://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Ibero-Online/Ibero_Online_12.pdf)

Briceño Ruiz, J. y De Lombaerde, P. (2018). Regionalismo latino- americano: produção de saber e criação e importação de teoria. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, (18), 262-284.  
<https://www.scielo.br/j/civitas/a/95rMC4DpYYwGCvjgYmmFnGn/abstract/?lang=pt>

CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios internacionales*, 12(46), 91-130. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1979.16458>

Mendoza, M., y Nikolajczuk, M. (2016). Desarrollo y modelos de acumulación en América Latina en el siglo XXI. Continuidades y rupturas en torno a los procesos de acumulación en Perú y Ecuador. *Revista paraguaya de Sociología*, (149).

Prebisch, R. (2012). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40010-desarrollo-economico-la-america-latina-algunos-sus-principales-problemas>

Sanahuja, J. A. (2010). La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. En: Cienfuegos, Manuel y Sanahuja, José Antonio (Eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur* (pp. 87-134). Barcelona,

Fundació CIDOB.

Sanahuja, J. A. (2012). *Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR*.

Serbin, A. (2007). Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?. *Anuario CEIPAZ*, (1), 183-288. <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2020/05/11-serbin.pdf>

Soler, L. (2020). Populismo del siglo XXI en América Latina. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, 1(10). [https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n10.2020.146](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n10.2020.146)

Svampa, M. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Alemania: CALAS.

UNASUR. (2008). *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Brasilia, Brasil.