



**“Tracing the micro-foundations of contemporary regionalism in South America: a comparative analysis of sectoral cooperation in the infrastructure, energy, defence and health policy areas”**

*“La mayor virtud de la UNASUR en relación a los otros proyectos regionales es que todos los ministros hacen parte del proceso de integración. No somos apenas un proyecto económico y político, sino un proyecto intersectorial”*

Ernesto Samper, Secretario General de UNASUR

## Resumen

Este proyecto de investigación –que estoy desarrollando bajo la supervisión de Olivier Dabène (Sciences Po) y Carlos Closa (European University Institute)– se centra en el surgimiento, la institucionalización y los resultados de los procesos de cooperación sectorial en Suramérica a partir del comienzo del siglo XXI. El proyecto está enfocado en el análisis comparado de 4 áreas de cooperación sectorial: **infraestructura, energía, salud y defensa**.

Las preguntas de investigación son las siguientes:

- ¿Por qué surge la cooperación en un determinado de sector?
- ¿Por qué la cooperación sectorial produce resultados diferentes en los distintos sectores?
- ¿Cómo evolucionan las pautas de cooperación sectorial a partir de la creación de una institución sectorial regional?
- ¿Qué representa la cooperación sectorial en el marco del regionalismo suramericano y cuál es su potencial de integración?

A nivel metodológico se trata de un análisis comparativo *small-N case-oriented* (ver Della Porta y Keating 2008; Brady y Collier 2010), enfocado en **actores**, cuyos objetivos primordiales son:

- identificar el mecanismo causal que alimenta el surgimiento de la cooperación sectorial y determina la producción de resultados de cooperación diferentes en los distintos sectores.
- observar la variación a nivel de los actores claves y liderazgos, tanto **entre sectores** como **entre las distintas fases**<sup>1</sup> de la cooperación en cada sector, con el fin de comprender como evolucionan las pautas de cooperación (*agency patterns*) cuando el proceso se institucionaliza y se vuelve sectorial.

---

<sup>1</sup> Por ejemplo entre (i) la fase pre-institucional de negociación interestatal que lleva al surgimiento de la cooperación sectorial y (ii) la fase de cooperación sectorial técnica institucionalizada que se desarrolla en el marco de los consejos sectoriales (COSIPLAN o UNASUR Salud).



- investigar el rol de los actores estatales y de los actores no-estatales/estatales no-tradicionales dotados de “expertise” sectorial en el marco de la cooperación intergubernamental desarrollada en los cuatro consejos sectoriales de UNASUR.

La selección de los casos sigue una lógica de investigación cualitativa “case-oriented” (Della Porta 2008), por la cual los casos son tratados como unidades complejas y seleccionados por su relevancia para avanzar en la comprensión de los rompecabezas teóricos que este trabajo pretende abarcar: i.e., por qué surge la cooperación sectorial, porque produce resultados de cooperación diferentes (a nivel de *design institucional* y de proyectos/políticas) en los distintos sectores y cual es su potencial de integración regional.

La selección de casos permite además testar y afinar los hipótesis teóricos sobre el origen, los *drivers* y el impacto de la cooperación sectorial entre los países suramericanos sobre un abanico de casos de cooperación muy amplio y variado, que incluye sectores de *high-politics* como defensa y sectores de *low-politics* como salud. Las variaciones a nivel de pautas (“agency patterns”<sup>2</sup> y “actor constellations”<sup>3</sup> ver Scharpf 1997) y de resultados de la cooperación entre casos “similares” debería permitir la elaboración de hipótesis sobre como opera y produce resultados la cooperación regional en ausencia de alta interdependencia económica, de cesión de soberanía nacional y de una demanda de integración regional desde abajo alimentada por actores no-estatales<sup>4</sup>. De esta forma, se pretende avanzar en la comprensión de cuales son los motores, los mecanismos y los objetivos del regionalismo suramericano contemporáneo, más allá de la eliminación de barreras económicas y comerciales (Veiga y Rios 2007; Sanahuja 2012; Riggirozzi y Tussie 2012).

Esta investigación adopta un enfoque teórico institucionalista *actor-centred* (Scharpf 1997) que considera los **actores** como las principales factores causales de la cooperación regional y de su resultados, y las **instituciones** como “causa remotas” –variables intervinientes– que, sin embargo, pueden impactar de manera significativa las pautas de cooperación y facilitar la producción de resultados de cooperación. La cooperación regional está conceptualizada como el resultado de interacciones entre actores “racionales” dotados de determinadas **preferencias** y **capacidades**, que se desarrollan en un dado contexto institucional.

En este proyecto de investigación se consideran los siguientes actores:

- **actores estatales:** (a) foreign policy executives ⇒ actores con intereses de naturaleza política/geopolítica estratégica, como los presidentes y sus consejeros, los ministros de relaciones exteriores y los burócratas de Cancillería (ver Lobell, Ripsman and Taliaferro 2009; Gomez-Mera 2013); (b) actores sectoriales ⇒ actores dotados de intereses, proyección y expertise sectoriales, activos en los ministerios responsables del sector de cooperación regional (pueden ser ministros así como técnicos de nivel más bajo).

---

<sup>2</sup> Se definen las “pautas de cooperación” como la manera en la cual los actores se involucran en el proceso de cooperación (i.e., quien hace que dentro una determinada constelación de actores), lo cual es el producto de las capacidades y de las preferencias de los actores mismos, así como del marco institucional en la cual se da la cooperación.

<sup>3</sup> El grupo de actores estatales y no-estatales involucrados en el proceso de cooperación.

<sup>4</sup> La excepción (el caso “desviado”) es el caso de cooperación sectorial en salud donde existía una red (a nivel sub-regional con CAN y MERCOSUR y a nivel hemisférico con OPAS) de actores estatales y no-estatales anteriormente a la creación de UNASUR Salud, los cuales han creado una “demanda sectorial” de integración regional que no se encuentra en los otros sectores.



- **actores no-estatales/actores estatales no-tradicionales** ⇒ se trata de actores dotados de un expertise sectorial “exclusivo” (Freidson 1994) en una determinada área de cooperación ⇒ estos pueden ser tanto actores domésticos (e.g., **Fiocruz** en el caso de salud), como externos (e.g., **BID** y **CAF** en el caso de infraestructura y energía).

Por lo que concierne el impacto de las instituciones, la creación de un marco institucional intergubernamental sectorial (IIRSA y los Consejos Sectoriales de UNASUR) no solamente –como afirma la literatura institucionalista racionalista/funcionalista (Krasner 1983; Keohane 1984; Koremenos, Lipson y Snidal 2001)– puede facilitar la cooperación reduciendo costos de transacción y facilitando la difusión de información entre actores dotados de preferencias determinadas exógenamente, sino que genera “arenas de interacción” (Jackson 2010) en las cuales se redefinen las constelaciones de actores que participan en el proceso de cooperación, así como las capacidades y las preferencias<sup>5</sup> de los actores, a través de mecanismos de distribución de roles y responsabilidades institucionales, socialización, difusión de expertise y aprendizaje, lo cual conlleva cambios a nivel de las pautas de cooperación (*agency patterns*).

En resumen, el mecanismo causal que explica el surgimiento de la cooperación y la producción de resultados está compuesto por las siguientes variables independientes e intervinientes:

- **preferencias** de los actores ⇒ son las posiciones materiales y normativas de los actores con respecto a las modalidades y los resultados de la cooperación regional en un determinado sector (Scharpf 1997) ⇒ pueden ser convergentes, parcialmente divergentes o divergentes.
- **capacidades** (de liderazgo) de los actores ⇒ cada actor está caracterizado por capacidades materiales, de formulación de ideas y de iniciativa política/diplomática<sup>6</sup>. Dichas capacidades permiten a los actores de liderar el proceso de cooperación y de determinar su profundización, así como su parálisis.
- **instituciones** ⇒ representan el contexto organizado creado por los gobiernos en el marco del cual interactúan –de manera reiterada y estructurada– los actores. El impacto “interviniente” de las instituciones –en cuanto estructura– es aquello de facilitar las interacciones sectoriales, establecer mecanismos de participación que empoderan los actores, definir la distribución de roles, autoridad y responsabilidades, y propiciar la difusión de conocimiento y prácticas de cooperación a través de procesos de socialización y aprendizaje. En algunos casos (e.g., ISAGS y CEED<sup>7</sup>) las instituciones regionales sectoriales se pueden convertir en actores, es decir adquirir un cierto nivel de *actorness* en términos de capacidad de promover y orientar las iniciativas de cooperación a través de su expertise en el sector de cooperación.

<sup>5</sup> Siguiendo la literatura institucionalista social-constructivista (P.Haas 1989, 1992; Checkel 1998; Johnston 2001), considero las instituciones como plataformas de socialización en el marco de las cuales las preferencias de los actores pueden redefinirse a través de interacciones cooperativas reiteradas.

<sup>6</sup> Dicha operacionalización de la variable capacidades de los actores está inspirada en las tres categorías de liderazgo de Oran Young: *material*, *ideational* y *entrepreneurial leadership* (Young 1989, 1991).

<sup>7</sup> Para analizar estas instituciones en el marco teórico se utiliza la categoría de “agencias sectoriales consultivas”: órganos públicos intergubernamentales, dotados de personalidad jurídica, creados por los estados miembros como instrumentos funcionales destinados a apoyar el proceso de coordinación técnica sectorial desarrollados en el marco del consejos sectoriales de UNASUR.



### Algunas de las hipótesis de trabajo

- La cooperación sectorial surge cuando un actor dotado de elevadas capacidades de liderazgo materiales, de formulación de ideas persuasivas y de iniciativa diplomática (e.g., Brasil) toma la iniciativa (frecuentemente en respuesta a un evento crítico, ver Palestini y Agostinis 2014) de articular una propuesta de cooperación que hace converger las preferencias de los otros gobiernos. La negociación interestatal que lleva al surgimiento de la cooperación sectorial institucionalizada es una interacción de naturaleza primariamente política (protagonizada por los *foreign policy executives* de los distintos gobiernos) entre las capacidades y las preferencias de los gobiernos. La participación de los actores no-estatales o estatales no-tradicionales en esta primera fase de la cooperación varía dependiendo de los sectores y es condicionada a la voluntad del gobierno que lidera el proceso de involucrar dichos actores.
- La creación de una institución regional sectorial produce una “sectorización” de las pautas de cooperación que conlleva unos cambios a nivel de constelación de actores y de pautas de cooperación. Estos cambios pueden producir: (i) un fortalecimiento de la cooperación sectorial frente los cambios políticos domésticos y a la inestabilidad típica de los procesos intergubernamentales; (ii) la creación de un sistema complejo de interpenetración burocrática (Lindberg 1963), basado en la socialización sectorial entre burocracias nacionales, que puede consolidar una tendencia a buscar soluciones regionales y a coordinar posiciones comunes en foros multilaterales; (iii) una pluralización a nivel de liderazgos del proceso de coordinación técnico-sectorial; (iv) un mayor involucramiento y empoderamiento de los actores no-estatales y estatales no-tradicionales dotados de expertise sectorial (incluidas las agencias consultivas sectoriales como ISAGS y CEED, que se pueden convertir gradualmente en actores regionales institucionales del procesos de cooperación gracias a su expertise y al apoyo funcional brindado a los gobiernos).

A **nivel empírico**, la contribución de este proyecto es la de proporcionar un análisis detallado de cuatro procesos de cooperación sectorial que representan el núcleo duro del regionalismo suramericano contemporáneo. A pesar del creciente interés despertado recientemente por el enfoque sectorial (ver Riggiozzi 2014; Palestini y Agostinis 2014; Agostinis 2015; Vivares et al. 2014; Comini y Stola 2015), falta todavía mucha información y trabajo empírico sobre las dinámicas de integración regional que se están produciendo dentro de los consejos sectoriales de UNASUR. Pues bien, este trabajo apunta a brindar insumos empíricos sobre cuatro sectores (actualmente hay 12 consejos sectoriales en el marco de UNASUR), que permitan fortalecer nuestra comprensión de las causas, de los mecanismos y del impacto de la cooperación sectorial suramericana.

La **ambición teórica** del proyecto es la de contribuir a llenar un vacío que existe en la literatura sobre regionalismo en “regiones en desarrollo” entre el regionalismo comparado y las teorías de la integración europeas (Börzel et al. 2012; Krapohl 2014). A través de la construcción de un marco teórico original, influenciado por el *actor-centred institutionalism* de Scharpf (1997) y por elementos de las teorías de la integración europea neo-funcionalistas (Haas 1958; Lindberg 1963; Lindberg y Scheingold 1970), este proyecto hace dialogar las complejas hipótesis formuladas por las teorías de la integración regional –e.g., sobre el rol de “agents of integration” (Haas 1958) y



“norm entrepreneurs” (Finnemore and Sikkink 1998) de los actores dotados de *expertise* sectorial, y sobre la socialización de prácticas de cooperación regional entre burócratas nacionales y entre actores “expertos” no-estatales y burócratas nacionales– con la realidad empírica peculiar del regionalismo suramericano contemporáneo, marcada por una baja interdependencia económica, la persistente aversión por cualquier cesión de soberanía nacional hacia un centro institucional supranacional y la influencia persistente de la diplomacia presidencial y del inter-presidencialismo (Malamud 2003; Gomez-Mera 2013).

De esta manera, este proyecto pretende explicar porque y como, en el marco de algunos de los procesos de cooperación sectorial analizados, se estén desarrollando dinámicas y produciendo resultados de integración regional que tienen el potencial de transformar el regionalismo suramericano en un proceso más horizontal y pluralista a nivel del espectro de actores involucrados. A nivel más macro, este proyecto trata de comprender si y como este tipo de cooperación sectorial pueda representar no solamente una adaptación pragmática del regionalismo suramericano a la imposibilidad de perseguir la clásica estrategia de la integración económica regional profunda acompañada por cesión de soberanía nacional<sup>8</sup>, sino una ruta alternativa hacia la integración regional en ausencia de las pre-condiciones clásicas de las teorías liberales de la integración.

## Referencias

Agostinis, Giovanni (2015) ‘El sugimiento, la evolución institucional y los resultados de la integración de la infraestructura de transporte vial en Suramérica: un caso exitoso de cooperación sectorial’, in Nicolás Comini e Ivan Stola (eds), *en publicación*.

Börzel, Tanja, Goltermann, Lukas, Lohaus, M., and Striebinger, K. (eds) 2012 *Roads to Regionalism: Genesis, Design, and Effects of Regional Organizations*, Farnham: Ashgate.

Brady, Henry E., and Collier, David (2010) *Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*, New York: Rowman & Littlefield Publishers.

Checkel, Jeffrey T. (1997) *Ideas and International Political Change: Soviet/Russian Behavior and the End of the Cold War*, Yale University Press.

Comini, Nicolás y Stola, Iván (2015), *Políticas Públicas Regionales: un abordaje multisectorial de la integración suramericana*, UNTREF - Sciences Po Paris, en publicación.

Della Porta, Donatella (2008) ‘Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research’ in Donatella Della Porta and Micheal Keating (eds), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.

---

<sup>8</sup> La creciente multipolaridad de la economía mundial y el hecho que las economías suramericanas estén caracterizadas por estructuras productivas muy parecidas y pautas de inserción en la economía mundial en algunos casos incompatibles, vuelven la creación de uniones aduaneras y la convergencia económico-comercial muy difícil y escasamente atractiva para muchos países suramericanos. Por el otro lado, el legado colonial y los difíciles procesos de consolidación territorial vividos por los países de la región vuelven la cesión de soberanía una opción igualmente complicada.



Della Porta, Donatella and Keating, Michael (2008) *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.

Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink (1998) 'International Norm Dynamics and Political Change', *International Organization* 52(4): 887–917.

Freidson, E. (1994) *Professionalism Reborn: Theory, Prophecy and Policy*, Cambridge: Polity Press.

Gomez-Mera, Laura (2013) *Power and Regionalism in Latin America. The Politics of Mercosur*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Haas, Ernst B. (1958) *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press.

Haas, Peter M. (1992) 'Epistemic communities and international policy coordination', *International Organization*, 46(1): 1-35.

Jackson, Gregory (2010) 'Actors and Institutions' in Glenn Morgan, John L. Campbell, Colin Crouch, Over K. Pedersen and Richard Whitley (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, Oxford University Press: 63-86.

Johnston, Alastair I. (2008) *Social States: China in International Institutions, 1980–2000*, Princeton (NJ): Princeton University Press.

Keohane, Robert O. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press.

Koremenos, Barbara., Lipson, Charles and Snidal, Duncan (2001) 'The Rational Design of International Institutions' *International Organization* 55(4): 761–799

Krapohl, Sebastian (2014) 'Integration Theory and the New Regionalism', in ed. Sebastian Krapohl, ed., *External Influence on Regional Economic Integration in the Developing World. Regional Cooperation and Defection in ASEAN, MERCOSUR and SADC*, University of Amsterdam.

Krasner, Stephen, ed. (1983) *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press.

Lindberg, Leon N. (1963) *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press.

Lindberg, Leon N. and Scheingold, Stuart A. (1970), *Europe's Would-Be Polity*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Lobell, Steven, Ripsman, Norrin M., and Taliaferro, Jeffrey W., ed. (2009) *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Malamud, Andrés (2003) 'Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience' in Finn Laursen (ed.), *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Aldershot: Ashgate: 53-73.

Niemann, Arne (2006) *Explaining Decisions in the European Union*, Cambridge University Press.



Palestini, Stefano y Agostinis, Giovanni (2014) 'Constructing regionalism in South America: the cases of transport infrastructure and energy within UNASUR', Florence: *EUI Working Papers – RSCAS* 2014/73.

Ragin, Charles (1987) *The Comparative Method: moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Barkley (CA): University of California Press.

Riggirozzi, Pía (2012) 'Reconstructing Regionalism: what does development have to do with it?', in Pía Riggirozzi and Diana Tussie, ed., *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the Case of Latin America*, 17-39, London: Springer.

Riggirozzi, Pía (2014) 'Regionalism through social policy: collective action and health diplomacy in South America', *Economy and Society* **0**(0), pp. 1-23.

Sanahuja, José (2012) 'Post-Liberal Regionalism in South America: the Case of UNASUR', Florence: *EUI Working Papers – RSCAS* 2012/05.

Scharpf, Fritz W. (1997) *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism In Policy Research*, New York: Westview Press.

Söderbaum, Fredrik and Sbragia, Alberta (2011) 'EU Studies and the 'New Regionalism': What can be Gained from Dialogue?', *Journal of European Integration* **32**(6): 563-82.

Veiga, P.M. y Rios, S.P. 2007. "O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: Origens, Iniciativas e Dilemas", CEPAL, *Serie Comercio Internacional* no 82. Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Santiago, Chile.

Vivares, Ernesto, ed. (2014), *Exploring the New South American Regionalism (NSAR)*, Farnham: Ashgate.

Young, Oran R. (1989) *International cooperation: Building regimes for natural resources and the environment*, Ithaca: Cornell University Press.

Young, Oran R. (1991) 'Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society', *International Organization* **45** (3): 281-308.