

Proceso, proyecto y construcción de la Unión de Naciones de Suramérica UNASUR

ALBERTO ROCHA VALENCIA* DANIEL E. MORALES RUVALCABA **

Introducción

Desde que se inició el proceso de integración suramericano en el año de 1993 han transcurrido tres etapas: 1993-1999, 2000-2004, 2005-2007 y una cuarta etapa se encuentra en pleno desenvolvimiento. Así, desde 1993 hasta la actualidad ya han transcurrido más de 17 años, se han plasmado tres etapas, se avanza en una, y se han alcanzado objetivos importantes en cada una de ellas. El proceso se inicia con el lanzamiento de la iniciativa por Brasil, sigue con la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones-CSN, el diseño de sus bases, su cambio de nombre por Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR y, finalmente, la elaboración y aprobación del tratado constitutivo. Sin duda alguna, la CSN-UNASUR es el hecho histórico más importante ocurrido en el proceso de integración regional de ALC, desde que éste se iniciara en los primeros años de la década de los años sesenta. Este suceso es trascendental porque la fundación-construcción de la CSN-UNASUR significa empezar a dejar atrás las subregiones (microsistemas regionales) para pasar a la construcción de un mesosistema de integración regional, mucho más cerca de la imaginada y proyectada integración regional de toda ALC.

¿Cómo fue posible un proceso integrador alternativo en América Latina y, sobre todo, en el contexto de las Américas? ¿Cómo se inicia, desenvuelve y plasma este proceso? ¿Qué problemas se han presentado?

Responder estas preguntas implicará investigar los contextos americano y latinoamericano, el proceso integrador suramericano, el diseño del proyecto CSN-UNASUR, la construcción de la UNASUR y los problemas presentes. En un primer momento, nos detendremos en tres contextos históricos: el americano, el latinoamericano-caribeño y el sudamericano. Esto con la finalidad de descubrir la génesis del proceso integrador suramericano. En un segundo momento, abordaremos el proceso integrador suramericano desde la perspectiva de la acción de las elites políticas sudamericanas, de sus reuniones y cumbres. Aquí, buscaremos ver y entender la manera como se fue plasmando el proyecto UNASUR. En un tercer momento, ingresaremos a las interioridades del

* Profesor-investigador del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara. Doctorado en la Universidad de Paris VIII. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, CONACYT (México). Especialista en Política Internacional, Integración Regional y Globalización. Email: albertorochav@yahoo.com.mx.

** Profesor del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Guadalajara. Licenciado en Estudios Internacionales por la Universidad de Guadalajara, Master en Estudios Contemporáneos de América Latina por la Universidad Complutense de Madrid y Maestro en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Email: demgdl@gmail.com.

proyecto de UNASUR, para analizar su configuración general y dimensiones, sus características, sus potencialidades y limitaciones.

Los primeros ensayos para una vía alternativa de integración regional

El proyecto de integración regional de América Latina y el Caribe-ALC es uno de los más viejos del mundo, le sigue los pasos al proceso integrador que ha tenido lugar en Europa y que en la actualidad conocemos como Unión Europea. Si bien es cierto que las primeras ideas de la integración regional de ALC datan de los años cincuenta, solamente es a inicios de los años sesenta que el proceso de integración regional comienza a desplegarse.

Desde los años sesenta ALC se nos presenta como una región en proceso de formación. El proyecto de la CEPAL para formar un Mercado Común Latinoamericano abre las puertas de una nueva perspectiva. Con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio-ALALC se busca materializar dicho proyecto, pero ante las dificultades se da paso a la formación de subregiones como la Comunidad del Caribe-CARICOM, el Pacto Andino-PA y el Mercado Común Centroamericano-MCCA, con la finalidad de impulsar la perspectiva regional. El modelo que se intentó construir fue el de una región cerrada, autosuficiente, con una dinámica de desarrollo “desde adentro” y “para adentro”. Ya sabemos que esto no funcionó y así se cierra la primera etapa (años sesenta y setenta) del proceso de regionalización.

Durante los años ochenta, después de la crisis, se emprende la reestructuración y reorientación del proceso de regionalización de ALC. El proyecto de región es repensado en tanto una Comunidad Latinoamericana de Naciones-CLAN, sobre la base de la Asociación Latinoamericana de Integración-ALADI, el Sistema Económico Latinoamericano-SELA, el Parlamento Latinoamericano-PARLATINO y el Grupo de Río. Además se da paso a un proceso dinámico de subregionalización: a partir de la reestructuración de las tres primeras subregiones, ahora denominadas Comunidad del Caribe-CARICOM, Comunidad Andina de Naciones-CAN y el Sistema de Integración Centroamericana-SICA, se forman cuatro subregiones nuevas como son la Asociación de Estados del Caribe-AEC, el Grupo de los Tres-G-3, el Mercado Común del Sur-MERCOSUR y el Tratado de Libre Comercio México-Triángulo del Norte-TLC M-TN (que se ha extendido a todo el SICA). Además, este proceso de subregionalización es com-

plementado por un proceso de bilateralización que implicó la firma de numerosos acuerdos entre países, entre subregiones y entre países y subregiones de ALC.

Lo que se propone en esta segunda etapa (años ochenta y noventa) de la regionalización es impulsar la región desde la subregionalización, en otras palabras, desde las seis y después siete subregiones. Cada uno de los procesos de subregionalización necesariamente tendrían que converger en el proceso de regionalización. Para esta etapa se cambia de modelo de región, ahora se piensa la región desde el “regionalismo abierto” propuesto por la CEPAL; este modelo de región es un ensayo moderado para buscar una salida entre los dos modelos opuestos de región, el modelo de región cerrada y el modelo de región abierta. Este intento de la CEPAL no logró plasmarse como un modelo distinto de región. El segundo modelo de región, implicaba un enfoque de desarrollo “de afuera hacia adentro” de corte muy neoliberal. Esta etapa de la regionalización se cerró sin lograr la convergencia de los esquemas subregionales en el esquema regional o en la CLAN-ALADI, es decir, ALC es un conjunto de microsistemas de integración sub-regionales, lo que deja entrever su debilidad económica y dispersión política. Así, el segundo modelo de región logró establecerse en cada una de las cuatro subregiones más importantes como la CARICOM, el SICA, la CAN y el MERCOSUR (uniones aduaneras imperfectas todas ellas); y, de igual modo sucedió en las otras tres subregiones: el G-3, la AEC y el TLC M-TN (dos de ellas solamente tratados de libre comercio y la AEC una asociación para la cooperación).

Ahora bien, si en esta segunda etapa la situación de las subregiones no era de lo mejor, las cosas todavía empeoraron un poco más. Desde inicios de los años noventa ALC fue afectada y determinada por sucesos que venían de Estados Unidos y de América del Norte. Tenemos en primer lugar, el lanzamiento desde los EE.UU. de la Iniciativa para las Américas-IA; en segundo lugar, la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte-TLCAN (que incluye a México); en tercer lugar, el proceso de Cumbres de las Américas para conformar un Área de Libre Comercio de las Américas-ALCA. Estos tres hechos se presentan, con toda claridad, como condicionantes del proceso de integración regional de ALC. La IA fue una suerte de reedición del viejo panamericanismo para los tiempos nuevos, por ello bien puede denominarse como un neopanamericanismo. El TLCAN es un macrosistema de integración regional,

por lo tanto cuenta con vocación hegemónica. Así, el ALCA, impulsado por la superpotencia EE.UU. desde el TLCAN, se proyectaba como un macromercado continental, donde podrían integrarse 32 países de ALC (excepción de Cuba) juntamente con EE.UU. y Canadá. Lo que queda en claro de todo esto es que estábamos ante un proceso de redefinición y reconstrucción de la hegemonía de los EE.UU. en el continente americano.

El proyecto norteamericano era el de una integración continental heterónoma para ALC, cuyas consecuencias mayores podrían haber sido el abandono del proceso de integración regional de ALC. Ya sabemos que este proyecto se estancó en el año 2005. Pero desde 1994, año en tuvo lugar la Primera Cumbre de las Américas, se sucedieron muchos acontecimientos, como el inicio de las negociaciones para el ALCA en la segunda Cumbre de las Américas de 1998, las discusiones sobre el primer y segundo borradores del Proyecto ALCA en la tercera Cumbre de las Américas de 2002; hasta llegar al punto de no acuerdo y el fracaso en la IV Cumbre de las Américas en el Mar del Plata-Argentina.¹

De esta manera cesó el neopanamericanismo multilateralista, impulsado por William Clinton durante sus dos periodos de gobierno (de enero de 1993 a enero de 2001). La apuesta del presidente demócrata Bill Clinton fue la de buscar un acuerdo político y económico para fundar una suerte de gobierno supranacional y un mercado transnacional continental, con lo cual se habría plasmado la refundación de la hegemonía norteamericana en el conjunto de países de las Américas.

Hasta el final del Siglo XX América Latina y el Caribe se encontraba decepcionada de su proyecto de integración regional, embelesada en sus procesos de integración subregional (SICA, CARICOM, CAN, MERCOSUR, G-3, AEC) y estanca en la concreción de sus numerosos acuerdos comerciales bilaterales. Más todavía, desde 1994, ALC fue desafiada y luego cautivada por el proceso de Cumbres de las Américas y de negociaciones para el ALCA. La situación llegó al punto que registraba la crisis general del proyecto y del proceso de integración regional. Todo parecía indicar que ALC se volvía a rendir ante la supremacía y redefinición de hegemonía de la superpotencia estadounidense, pues la amenaza de concreción de un neomonroísmo y neopanamericanismo nunca fue tan evidente.²

Ahora bien, posiblemente desde inicios de la primera década del 2000, ALC habría ingresado en una tercera etapa de su proceso de integra-

ción regional. Desde estos años ALC comienza a ser afectada por sucesos que surgen de su interior mismo. Estos sucesos se debieron a los roles destacados de Brasil y de México como potencias regionales y “subhegemones”.³ Desde el MERCOSUR, Brasil comenzó a impulsar una iniciativa para conformar un Área de Libre Comercio de Sud-América-ALCSA y, en consecuencia, se dio paso a las negociaciones para la integración entre el MERCOSUR y la CAN y se comenzó a pensar a toda Sudamérica como un espacio potencial de integración. Esto es la posible conformación de un mesosistema de integración regional. Desde el TLCAN, México también emprendió un proceso de integración con América Central, todo lo cual implicó la puesta en marcha del TLC M-TN (México con Guatemala, Honduras y El Salvador), la firma del Plan Puebla Panamá-PPP, las negociaciones de tratados bilaterales con Costa Rica, Nicaragua y Panamá y la institución de las Cumbres de Tuxtla Gutiérrez. De esta manera, se propuso la conformación de un mesosistema de integración regional y la atracción de todo Centro América hacia el TLCAN.

Las iniciativas geopolíticas de Brasil y de México fueron lanzadas en la segunda etapa del proceso de integración regional latinoamericano y caribeño. La iniciativa de Brasil fue obra del gobierno de Itamar Franco y data de 1993, mientras que la iniciativa de México fue obra del gobierno de Carlos Salinas y data de 1991. Si bien la iniciativa de Brasil es una reacción ante la Iniciativa de las Américas del entonces presidente de los EE.UU., George Bush; la iniciativa de México es un acomodo o adecuación respecto de la Iniciativa de las Américas. Aquí, lo importante a resaltar

1 Cfr., ROCHA VALENCIA, Alberto y Jaime Preciado Coronado (2008). *Proyectos y estrategias de integración. América Latina y el Caribe en el contexto de América del Norte y de Europa*, Universidad de Guadalajara.

2 Cfr.: Rocha Valencia, Alberto (2003). “Un dilema político en la encrucijada histórica del proceso de integración regional de América Latina y el Caribe”, en: Rocha Valencia, Alberto (et al). *La Integración Regional de América Latina en una encrucijada histórica*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara-México; Rocha Valencia, Alberto (2003). “El posicionamiento débil y disperso de América Latina y el Caribe ante el Área de Libre Comercio de las Américas”, en: Rocha Valencia, Alberto (et al). *La Integración Regional de América Latina en una encrucijada histórica*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara-México.

3 Esta tesis fueron expuestas por primera vez en el trabajo: Rocha Valencia, Alberto (2003). “México y Brasil en el proceso de integración regional de América latina y el Caribe”, *Revista Liminar*, Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, año 1, vol. 1, no. 1, San Cristóbal de las Casas-Chiapas, México, 2003.

es que las dos potencias regionales se resintieron ante la Iniciativa de las Américas, aunque no lo hicieron de la misma manera. Finalmente, habrá que anotar que la iniciativa de Brasil esperó hasta el año 2000 para plasmarse y la de México se concretó en el año de 1996, con la puesta en marcha del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla-Gutiérrez entre México y Centroamérica.

Retomando las ideas anteriores, diremos que aunque eso parezca (a primera vista) extraordinario y positivo, en realidad no es del todo así. Brasil funciona como un “catalizador” de la integración regional de ALC y México funciona como un “nexo” entre el proceso de integración de ALC y el TLCAN. Por lo tanto, mientras Brasil mantiene un nivel relativo de resistencia y conflicto con los EE.UU., México parece estar en situación relativa de disposición y acuerdo con los EE.UU.; en esta situación, es muy claro que los roles geopolíticos de las dos potencias regionales latinoamericanas son muy diferentes y opuestos: mientras Brasil se posiciona en un eje geopolítico sur-sur, México lo hace en un eje geopolítico sur-norte. Para Brasil su eje geopolítico sur-sur significó impulsar el MERCOSUR, promover Sudamérica y liderar América Latina y el Caribe; esta perspectiva todavía sigue vigente. Para México su eje geopolítico sur-norte implicó impulsar el TLCAN, atraer a Centroamérica por medio del proyecto de Mesoamérica y mediar las relaciones de América Latina y el Caribe con el TLCAN y apoyar el proceso de negociaciones para formar el ALCA; esta orientación sigue vigente aunque sin ALCA. Esto es, estuvimos y estamos en una situación de mucho riesgo para toda ALC, pues el peligro de su división nunca ha estado tan cerca: Sudamérica y Mesoamérica separadas, y el Caribe sin saber para dónde ir.

En esta tercera etapa, es muy importante tener presente el 11-S y las repercusiones de la política exterior de los EE.UU. el mundo y ALC. Podemos anotar, de modo sintético, que hasta el año 2000 los gobiernos de los EE.UU. son impulsores de la globalización y de la regionalización neoliberales en ALC y el mundo; todo lo cual guardaba más o menos relación con los principios de multilateralismo y multipolaridad. Esto empieza a modificarse con el gobierno conservador encabezado por George W. Bush y cambia radicalmente después del 11-S de 2001. La política exterior se centró en el reposicionamiento e imposición de supremacía de la superpotencia en el mundo, esto por medio de la doctrina de la “guerra preventiva”, de la guerra contra Afganistán e Irak, del combate contra el terrorismo, de la práctica del unilateralismo y

de la unipolaridad y de la inclusión de la cuestión de la seguridad como punto primero de la agenda nacional e internacional. Sin más, a todo esto se le puede llamar neoimperialismo.

En consecuencia, el proceso de negociaciones para crear un ALCA fue encontrando discrepancias, resistencias y rechazos. Las discrepancias formales se dieron en las negociaciones de los Grupos de Trabajo del Comité de Negociaciones Comerciales-CNC; ellas están plasmadas en los tres proyectos en borrador para el ALCA. Las discrepancias abiertas fueron formuladas por Fernando H. Cardoso de Brasil, luego por Hugo Chávez de Venezuela y también por Cuba (desde afuera del contexto de las negociaciones). Estas discrepancias luego se tornaron en las resistencias de los presidentes de “izquierda moderada” de países del MERCOSUR y de países de la Alternativa Bolivariana para las Américas-ALBA. El rechazo también vino de los movimientos sociales latinoamericano-caribeños y americanos organizados en el Foro Social Mundial, de la Alianza Social Continental y de las diversas organizaciones sociales regionales y subregionales. Entonces, son las discrepancias, resistencias y críticas a las negociaciones para el ALCA las que también llevaron al gobierno de G.W. Bush a buscar una suerte de “ALCA preventivo” o un TLCAN “ampliado”.

Los gobiernos de “izquierda moderada”, que habían comenzado su despliegue, pusieron por delante los fueros políticos de ALC en la IV Cumbre de las Américas (2005).⁴ En esta cumbre no se logró un consenso para la firma del tercer borrador del proyecto ALCA, debido a la resistencia de los países con gobiernos de “izquierda moderada”, sobre todo de los países del ALBA y los del MERCOSUR. Los 34 presidentes de las Américas discrepan y se dividen en dos grupos: Primer grupo, liderados por los EE.UU., México y Colombia. Segundo grupo, liderados por Venezuela, Brasil y Argentina. El primer grupo se muestra afín al Consenso de Washington y al Neopanamericanismo. El segundo grupo se presenta como simpaticante de un “consenso latinoamericano” y de un (neo)latinoamericanismo. En consecuencia, ALC se libera del proceso de Cumbres de las Américas (realizadas en función del neoliberal Consenso de Washington) y se desvincula del ALCA (Proyecto para formar un mercado continental).

4 CUMBRE DE LAS AMÉRICAS (2005). “Declaración de Mar del Plata”, documento consultado a través del sitio web: <http://summit-americas.org/Document-for-Argentina-summit-2005/IVsummit/Declaracion/Declaracion-I-Cumbre-de-las-Américas,Español.pdf> (última consulta agosto de 2011)

Así, se abren las posibilidades para experimentar e inventar un modelo de desarrollo económico-social alternativo y definir un rumbo político propio para la región. La idea de un modelo nuevo de región, de un tercer modelo de región o de un modelo alternativo vuelve a hacerse presente. Ahora, se propone un enfoque de desarrollo “desde dentro” y “hacia fuera”, lo que supone que la región tiene que dotarse de un centro de desarrollo endógeno o de un “motor económico propio”, siguiendo las enseñanzas de Oswaldo Sunkel.⁵ En palabras de Alfredo Guerra-Borges se trata de una integración regional que “despliegue todas sus potencialidades y sirva, en consecuencia, para el desarrollo económico, social y humano latinoamericano y la acentuación de la identidad latinoamericana”.⁶ Para plasmar este conjunto de ideas, Alfredo Guerra-Borges concibe la “estrategia alternativa” de “regionalización de la globalización”, que consiste en: “profundizar los procesos de integración regional a fin de que, como parte de un sostenido esfuerzo de cambio estructural, la cooperación de los países latinoamericanos haga posible el pleno desarrollo de los recursos internos de la región, se eleve la calidad de vida de la población y se aprovechen eficientemente las opciones que abren la economía mundial y la globalización, dentro de la cual América Latina participe con renovada personalidad nacional y regional en lo económico, lo político, lo social y lo cultural”.⁷ Además, Alfredo anota que por “profundizar la integración regional” entiende la profundización económica del proceso, donde “la orientación principal del esfuerzo de cambio es de adentro hacia fuera y no de afuera hacia adentro (...) Significa concebir la integración como una expresión especial de la política de desarrollo, una modalidad de ésta en la que ambos términos (integración y desarrollo) se funden en una unidad indisoluble apoyándose recíprocamente. Sin una política de desarrollo definida desde adentro se carece de rumbo determinado y de un orden de prioridades”.⁸

Estamos ante la formulación de un proyecto nuevo de región: no se trata de una “región cerrada” (desarrollo hacia adentro), tampoco de una “región abierta” (desarrollo de afuera hacia adentro), sino de una “región semiabierta” (desarrollo de adentro hacia fuera). Esta cuestión es de primerísima importancia, porque ello implica dotar a la región de un impulso endógeno fundado en sus propias fuerzas y dotar a la región de la mejor relación externa con las otras regiones y la globalidad existente en el mundo. Este tercer modelo

de región todavía es un proyecto en experimentación en los países que cuentan con gobiernos de “izquierda moderada”.

El gobierno de G.W. Bush dejó de lado el espacio de negociaciones “multilaterales” que se había implementado con las Cumbres de las Américas y concretamente el espacio de negociaciones para el ALCA; se empezó a implementar una política unilateral de negociaciones para concretar algunos acuerdos bilaterales, entre ellos el acuerdo con Chile, el acuerdo con Centroamérica y la República de Santo Domingo (conocido como CAFTA), el acuerdo con Perú y las negociaciones para un acuerdo con Colombia (todavía en espera), entre otros. Esta fue la perspectiva de un TLCAN “ampliado”, es decir una práctica neoimperialista de vinculación directa de países o de subregiones a los EE.UU. y al TLCAN, por medio de acuerdos comerciales de naturaleza neoliberal; que, en lo sustantivo, trataba de disputarle y restarle a Brasil y el MERCOSUR sus posibilidades de proyección hacia América del Sur. El neopanamericanismo unilateralista buscó a toda costa apuntalar los intereses nacionales norteamericanos por medio de acuerdos, iniciativas y planes de seguridad. Todo esto tomó forma bajo el nombre de Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte-ASPAN⁹ (2005), de la cual deriva la Iniciativa Mérida¹⁰ (2007), también conocida como Plan México, que se articuló muy bien con el ya existente Plan Colombia (1999).¹¹ Ahora bien, estos procesos, a finales del Gobierno de G. W. Bush, fructificaron en los Caminos a la prosperidad en las Américas, cuya I Cumbre Presidencial tuvo lugar en Nueva York-EE.UU., el 24 de septiembre de 2008. En esta reunión estuvieron presentes los Jefes de Gobierno y de Estado de los países de América del Norte, de América Central (sin Nicaragua), República Dominicana, Colombia, Perú y Chile. .

Durante el segundo mandato de George W. Bush (2004-2008) todavía se continuó colocando el énfasis en el tema de la seguridad (de los EE.UU. en primer lugar), pero se tuvo que rescatar el tema del comercio para colocarlo en un nivel de pari-

5 Guerra-Borges, Alfredo (2002). *Globalización e Integración Latinoamericana*, Siglo XXI Editores, México D. F.

6 Alfredo Guerra-Borges: *Globalización e integración latinoamericana*, p. 249.

7 Alfredo Guerra-Borges: op.cit., p.250.

8 Ibid., p. 251.

9 ASPAN (2005). “Declaración Conjunta”, documento consultado a través del sitio web: <http://aspan.fox.presidencia.gob.mx/?c=56> (última consulta julio de 2009)

dad en la agenda internacional. Así, el tema de la seguridad será complementado con el tema de la liberalización comercial y temas afines como el desarrollo, el bienestar y la prosperidad. No es pues nada extraño que el ASPAN combine seguridad y prosperidad, como dos de sus componentes centrales. Ahora bien, es notable que a finales del segundo mandato de G. W. Bush se haya puesto mucho más énfasis en la prosperidad que en la seguridad, tal como se puede percibir en el proceso abierto de “Caminos a la Prosperidad en las Américas”. Todo indica que se buscaba dejar establecida una pauta para continuar con el afán para liberalizar el comercio y la inversión y promover la cooperación en el hemisferio, es decir una pauta para continuar con el neopanamericanismo unilateral o con lo que algunos autores han llamado el “Plan B del ALCA”.

El presidente demócrata Barack Obama no ha intentado cambiar este rumbo, ha continuado alejado de nuestra región, pues todavía sigue tomado por la herencia belicista que le dejara el ex presidente republicano. Un hecho relevante, durante su mandato, fue la celebración de la V Cumbre de las Américas,¹² pues sirvió para confirmar que el proyecto ALCA había sido derrotado y olvidado.

En fin, desde los inicios de los años 2000, ALC había tomado un rumbo diferente conducido por los presidentes de “izquierda moderada”. El proceso se abre con las Cumbres Sudamericanas y sigue con la experiencia de la Comunidad Sudamericana de Naciones y la creación de la UNASUR. Pero, este proceso no solamente se ha desenvuelto en Suramérica, sino que ha repercutido en toda la región. De Suramérica se ha pasado a Latinoamérica. De las Cumbres Sudamericanas se pasó a las Cumbres Latinoamericanas; de la UNASUR se ha pasado al proyecto de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe-CEALC. Pero, el proceso experimental mayor es el de la UNASUR. Todo parece indicar que el proceso integrador latinoamericano y caribeño se juega en la UNASUR.

2. El proceso de integración de América del Sur: una vía nueva de integración y un modelo nuevo de región

En el texto de relaciones interamericanas y latinoamericano-caribeñas, ¿de dónde podría venir una respuesta alternativa que promoviera la integración de Suramérica y de toda la región? Tal como lo hemos sustentado, el proyecto alternativo vino de Brasil y del MERCOSUR. Empero, Brasil es un país semiperiférico y una potencia regional; no es un

país central, ni una potencia mundial. El MERCOSUR es un microsistema de integración regional, aunque bastante grande e importante por Brasil y Argentina; no es un macrosistema desarrollado de integración regional. Entonces, lo importante a resaltar tanto de Brasil como del MERCOSUR es lo siguiente: por un lado, este país dispone de capacidades para ejercer una hegemonía regional e, incluso, un liderazgo regional; por otro lado, ese microsistema de integración regional cuenta con capacidades para proyectarse hacia la región. Por ello, proponemos que tanto Brasil como el MERCOSUR están implementando funciones complementarias en el proceso de integración suramericano y regional de América Latina y el Caribe: funciones geopolíticas y geoeconómicas de “catalizador”, el primero, y de “centro de gravitación”, el segundo.

Como lo hemos anotado líneas arriba, la manifestación inicial de Brasil para impulsar la creación de un Área de Libre Comercio Sudamericana-ALCSA data de 1993, pero los primeros pasos concretos solamente se dieron en el año de 1996, con la firma de dos Acuerdos de Complementación Económica MERCOSUR + Chile y MERCOSUR + Bolivia. Un tercer paso importante se dio cuando se firmó el Acuerdo Marco para la creación de la Zona de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la CAN en el año de 1998. Desde allí, el proceso siguió para adelante, sorteando obstáculos y lentamente. Desde 1993 hasta 1999, se establece una primera etapa. En ella, los Acuerdos que se firman tienen propósitos comerciales muy claros y alcances suramericanos muy explícitos. Las cosas no se quedaron tal cual. El proceso siguió su curso.

En septiembre del año 2000 y en julio de 2002 se realizaron la I y la II Reunión de Presidentes de América del Sur. La primera reunión de los presidentes suramericanos fue, en términos políticos, todo un acontecimiento. La primera Cumbre Suramericana, convocada por Fernando Henrique Cardoso Presidente de Brasil, sirvió para esbozar un proyecto de integración económico y político para toda el área suramericana. Si bien, en términos políticos, el proyecto no quedó todavía bien definido, en términos económicos estaba claro el propósito: crear un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la CAN. Además, este ALCSA venía acompañado de un Plan de Acción para la Inte-

10 EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN MÉXICO (2009). “Seguridad y fronteras. Iniciativa Mérida”, consultado a través del sitio web: http://mexico.usembassy.gov/sborders_Iniciativa_Merida.html (última consulta julio de 2009)

gración de la Infraestructura Regional de América del Sur-IIRSA (cuyo objetivo es la integración física del subcontinente). La segunda reunión de presidentes suramericanos, estuvo dedicada al tema de integración e infraestructura para el desarrollo, además del abordamiento de Sudamérica como zona de paz. El proceso sigue avanzando durante los años de 2003 y 2004 y los esfuerzos están puestos en el avance de las negociaciones para concretar el ALCSA. Entre el año 2000 y el 2004 toma forma la segunda etapa. El hecho político crucial en esta etapa es la concreción y realización de la Reunión de Presidentes Suramericanos, en un contexto no muy favorable, pues las Cumbres de las Américas habían logrado cooptar el proceso político latinoamericano y caribeño.

Desde inicios del 2005 se empieza una tercera etapa, la que se extenderá hasta el año de 2007. Esta etapa se abre con la realización de la III Reunión de Presidentes de América del Sur, cuyo logro mayor es el acuerdo para emprender la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones-CSN. En el seno de la CSN, durante los años 2005 y 2006, fueron celebradas tan solo tres cumbres que, no obstante, coadyuvaron decididamente al proceso integrador: en la I Cumbre de la CSN, celebrada en Brasilia el 29 y 30 de septiembre 2005, fue definida la Agenda Prioritaria y el Programa de Acción de la Comunidad; un par de meses más tarde, el 9 de diciembre de 2005, tiene lugar una Cumbre Extraordinaria en Montevideo, con el objetivo de aprobar la creación de la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano; en la II Cumbre de la CSN, celebrada en Cochabamba los días 8 y 9 de diciembre de 2006, son definidos los principios rectores y objetivos del “nuevo modelo de integración para el Siglo XXI” y es creada Comisión de Altos Funcionarios (luego Consejo de Delegados) bajo el mandato de “asegurar en el plano ejecutivo la implementación de las decisiones presidenciales y ministeriales y la coordinación de las iniciativas existentes, evitando la duplicidad de esfuerzos y sugiriendo iniciativas concretas en el marco de los grandes objetivos regionales y las acciones de impacto inmediato”.¹¹

Finalmente en I Cumbre Energética Sudamericana, celebrada en Isla Margarita el 16 y 17 de abril de 2007,¹² donde los Jefes de Estado y de Gobierno de América del Sur deciden, por consenso, renombrar este esfuerzo integrador como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y designar la ciudad de Quito como sede de la Secretaría Permanente.

La cuarta etapa de la integración suramericana se inicia en el año de 2008 y se extiende hasta la actualidad. Esta etapa se inicia con la aprobación del Tratado Constitutivo de la UNASUR, en Brasilia el 23 de mayo de 2008, continúa con el despliegue de la UNASUR en la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, en Quito el 10 de agosto de 2009 y su entrada en vigencia con una Resolución del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR, en Quito el 11 de marzo de 2011. Este proceso ha continuado sostenidamente con la Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, en Lima el 29 de julio de 2011, en ocasión de la investidura de Ollanta Humala como Presidente de la República del Perú.

2.1 Las cumbres presidenciales de América del sur

En toda ALC, a nivel presidencial, la cumbre más importante siempre fue la del Grupo de Río, seguida por las cumbres de los esquemas de integración subregional: AEC, G-3, SICA, CARICOM, CAN, MERCOSUR y Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla-Gutiérrez (México-SICA). Pues bien, desde el año 2000 las cosas cambiaron un poco, con la inauguración de una nueva cumbre presidencial, la de los Presidentes de Suramericanos. Una cumbre más se dirá, pero todo parece indicar que esta se sustenta en los proyectos importantes que los presidentes suramericanos quisieran realizar. Sin proyectos y sin agenda esta cumbre no habría tenido lugar; tampoco habría tenido lugar sin un mínimo de convergencias económicas y políticas gubernamentales y sin el liderazgo de Brasil. Todo esto por encima de los obstáculos de siempre y los nuevos.

Esta nueva cumbre presidencial se caracteriza por haber inaugurado un espacio político de diálogo y concertación entre todos los presidentes suramericanos, es decir, entre los presidentes de dos esquemas de integración subregional (MERCOSUR + CAN) y los presidentes de Chile, Guyana y Surinam. Este espacio político es autónomo

11 CAMINOS A LA PROSPERIDAD EN LAS AMÉRICAS (2008a). “Comuniiqué: Pathways to Prosperity in the Americas”, documento consultado a través del sitio web: <http://www.pathways-caminos.gov/112547.htm> (última consulta julio de 2009).

12 CUMBRE DE LAS AMÉRICAS (2009). “Declaración de compromiso de Puerto España”, documento consultado a través del sitio web: http://www.summit-americas.org/V_Summit/decl_comm_pos_sp.pdf (última consulta julio de 2009)

y específico, porque permite a los presidentes reflexionar sobre proyectos y agendas con cierta libertad y orientación; aunque no deja de recibir determinaciones de las Cumbres de las Américas, de las Cumbres Iberoamericanas/Cumbres Euro-latinoamericanas y de las Cumbres de APEC.

La I Reunión de Presidentes América del Sur se realizó el 1 de septiembre de 2000, en Brasilia, en el contexto de las conmemoraciones de los 500 Años del Descubrimiento de Brasil. Como resultado de esta cumbre se publicó el “Comunicado de Brasilia”, un documento que resume las líneas genéricas de un proyecto político y los temas precisos de una agenda de trabajo. Los lineamientos generales se refieren a la conformación de un “espacio común suramericano”, como un “área singular de democracia, paz, cooperación solidaria, integración y desarrollo económico y social compartido”. Asimismo, para que lo anterior pueda alcanzarse, se acuerda crear una “zona de paz suramericana”, consolidar la “identidad suramericana” y propiciar la “cohesión de América del Sur”. Por otro lado, esta afirmación en Sudamérica no descarta la región íntegra de ALC. Todo lo contrario, más bien estamos ante una reafirmación: “Articular América del Sur significa, por lo tanto, fortalecer América Latina y el Caribe”.¹⁵

Los temas que fueron seleccionados y quedaron en la agenda de trabajo suramericana fueron los siguientes: democracia; comercio; infraestructura de integración; drogas ilícitas y delitos conexos; información, conocimiento y tecnología. De estos cinco temas, se puso mayor énfasis en el segundo y el tercero. En comercio, se apuntala la creación de una Zona de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la CAN. Esta ZLC es entendida como un “espacio económico-comercial ampliado en América del Sur”, lo que implica la participación de Chile, Guyana y Surinam. En infraestructura, se prevé un Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur.

La II Reunión de Presidentes de América del Sur se realizó el 27 de julio de 2002, en Guayaquil, Ecuador. Esta segunda reunión se avanzó en varios temas. En primer lugar, el proyecto de “espacio común sudamericano” alcanza mayor precisión. Tres son las dimensiones que lo conforman: integración política, integración económica e integración física. En segundo lugar, se avanza en cada una de las tres dimensiones. En la primera dimensión se establece un “Mecanismo de Diálogo y Concertación Política”, creado el 17 de julio de 2001, por la I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del MERCOSUR, la CAN, Chile, Guyana

y Surinam. Además, se adopta la “Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana”. En la segunda dimensión, se sigue trabajando para concretar la Zona de Libre Comercio de América del Sur. En la tercera dimensión, se reafirma la vigencia e importancia de la “Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur-IIRSA”.¹⁶

La III Reunión de Presidentes de América del Sur, que tuvo lugar en la ciudad de Cusco-Perú, el 8 de diciembre de 2004, logró el consenso para la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones-CSN. Así pues, la CSN nace de un trascendental consenso político de los Presidentes sudamericanos, el que se encuentra plasmado en la “Declaración de Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones”¹⁷ y que está firmado por doce Presidentes. El documento consta de tres partes: 1. La conformación de la CSN. 2. El espacio sudamericano integrado. 3. La acción de la CSN.

13 Comunidad Suramericana de Naciones (2006). “Plan estratégico para la profundización de la integración sudamericana”, sitio: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm (última consulta agosto de 2011).

14 I Cumbre Energética Suramericana. “Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de estado y de Gobierno”, Isla Margarita, Venezuela, 16 de abril de 2007, sitio: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/unasur17-4-07.htm (última consulta agosto de 2011)

15 I Reunión de Presidentes de América del Sur: “Comunicado de Brasilia”, Brasilia, 1 de septiembre de 2000, sitio: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm (última consulta agosto de 2011)

16 II Reunión de Presidentes de América del Sur: “Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo”, Guayaquil-Ecuador, 26 y 27 de julio de 2002: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm (última consulta agosto de 2011). Sobre la Primera y Segunda Cumbre Presidencial Sudamericana, consultar “Las Cumbres Suramericanas. La nueva ruta de la convergencia”, Notas Estratégicas No 41, Secretaría Permanente del SELA, Agosto de 2002. <http://www.lanic.utexas.edu> También consultar “El Consenso de Guayaquil sobre integración, seguridad y desarrollo: elementos para el análisis de la viabilidad de sus propuestas”, Secretaría Permanente del SELA, Caracas-Venezuela, agosto de 2002.

17 III Cumbre Presidencial Sudamericana: “Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones”. Cusco, 8 de diciembre de 2004. http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm. Última consulta 13 julio de 2005. Vale la pena registrar que después de reunión en Cusco, los presidentes sudamericanos se trasladaron a la ciudad de Ayacucho, para celebrar los 180 años de las batallas de Junín y Ayacucho, que sellaron la independencia de Hispanoamérica, y de la convocatoria del Congreso Anfitriónico de Panamá. Sobre esto último, consultar la “Declaración de Ayacucho 2004”, Pampa de la Quinua-Ayacucho, 9 de diciembre de 2004. http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/ayacucho_sudamerica.htm

En la primera parte, relativa a la conformación de la CSN, se repasan y anotan los referentes básicos compartidos por las doce naciones que emprenden el camino de la convergencia. Así, se anota que la CSN se conforma teniendo en cuenta “su determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y les otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales”. En la segunda parte, relacionada con la integración del espacio sudamericano, se prescribe que su desarrollo y perfeccionamiento dependerá de los siguientes procesos: concertación y coordinación política y diplomática; profundización de la convergencia entre el MERCOSUR, la CAN, Chile, Surinam y Guyana; la integración física, energética y de comunicaciones; transferencia de tecnología y cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura, entre otros. En la tercera parte, se consideran las instancias político-institucionales de conducción política (la Reunión de Presidentes), de decisión ejecutiva (la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores) del proceso y de gestión (una Secretaría Pro-témpore).

Aquí bien vale la pena detenerse para profundizar en el análisis del proceso integrador sudamericano. Primero, se constituye el Foro de Presidentes América del Sur (1 de septiembre de 2000, en Brasilia, en el contexto de las conmemoraciones de los 500 Años del Descubrimiento de Brasil), donde el liderazgo de Brasil es remarcable; segundo, se formula una reivindicación central: el “espacio común suramericano”, como un “área singular de democracia, paz, cooperación solidaria, integración y desarrollo económico y social compartido”. Asimismo, se acuerda crear una “zona de paz suramericana”, consolidar la “identidad suramericana” y propiciar la “cohesión de América del Sur”. Esta afirmación en Sudamérica no descarta la región íntegra de ALC: “Articular América del Sur significa, por lo tanto, fortalecer América Latina y el Caribe”¹⁸; tercero, se apuntala la creación de una Zona de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la CAN. Esta ZLC es entendida como un “espacio económico-comercial ampliado en América del Sur”, lo que implica la participación de Chile, Guyana y Surinam; cuarto, en infraestructura, se prevé un Plan de Acción para la Inte-

gración de la Infraestructura Regional de América del Sur-IIRSA; quinto, el proyecto de “espacio común sudamericano” alcanza mayor precisión. Tres son las dimensiones que lo conforman: integración política, integración económica e integración física. Acto seguido se avanza en cada una de las tres dimensiones. En la primera dimensión se establece un “Mecanismo de Diálogo y Concertación Política”, además, se adopta la “Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana”. En la segunda dimensión, se sigue trabajando para concretar la Zona de Libre Comercio de América del Sur. En la tercera dimensión, se reafirma la vigencia e importancia de la “Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur-IIRSA”¹⁹; sexto, en Cusco-Perú, el 8 de diciembre de 2004, se logró el consenso para la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones-CSN, Así pues, la CSN nace de un trascendental consenso político de los presidentes sudamericanos.

2.2 La Comunidad Sudamericana de Naciones-CSN

La CSN emprendió su camino a lo largo de los años 2005 (I Cumbre y una Cumbre extraordinaria), 2006 (II Cumbre) y 2007 (I Cumbre Energética Sudamericana), hasta definir una Agenda Prioritaria y un Programa de Acción, aprobar la creación de la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano, definir los principios rectores y objetivos del “nuevo modelo de integración para el Siglo XXI” y crear una Comisión de Altos Funcionarios (luego Consejo de Delegados). Finalmente, en el mes de abril año de 2007 (Isla Margarita-Venezuela), durante

18 REUNIÓN DE PRESIDENTES DE AMÉRICA DEL SUR (2000). “Comunicado de Brasilia”, documento consultado a través del sitio web: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm (última consulta julio de 2009).

19 REUNIÓN DE PRESIDENTES DE AMÉRICA DEL SUR (2002). “Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo”, documento consultado a través del sitio web: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm (última consulta julio de 2009). Sobre la Primera y Segunda Cumbre Presidencial Sudamericana, cfr.: SECRETARÍA PERMANENTE DEL SELA (2002a). “Las Cumbres Suramericanas: la nueva ruta de la convergencia”, documento consultado a través del sitio: http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCs/SRed/2005/11/T023600001217-0-Notas_Estrat%E9gicas_N%B0_41.htm (última consulta julio de 2009); SECRETARÍA PERMANENTE DEL SELA (2002b). “El Consenso de Guayaquil sobre integración, seguridad y desarrollo: elementos para el análisis de la viabilidad de sus propuestas”, documento consultado a través del sitio web: http://www.sela.org/public_html/AA2K2/esp/docs/globa/spdi23/spdi23-1.htm (última consulta julio de 2009).

la I Cumbre Energética Sudamericana, se decide por consenso renombrar este esfuerzo integrador como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

En la Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones²⁰ se apuntalaron ideas sobre el entendimiento político, la integración económica y social de los pueblos, la identidad de América del Sur, la asociación del MERCOSUR, de la CAN, de Chile, de Surinam y de Guyana como partes esenciales de la CSN y el establecimiento de la Zona de Libre Comercio Sudamericana. También se avanzaron las primeras ideas sobre la institucionalidad posible de la CSN: Reuniones de Jefes de Estado, Reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores, Coordinación de los Vice ministros de Relaciones Exteriores, Reuniones Ministeriales Sectoriales, la Secretaría Pro-Tempore y la "Troika". En esta reunión se puso mucho énfasis en "la coordinación y concertación política y diplomática que afirme a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas". Además, se señalaron las áreas prioritarias de la CSN: el diálogo político, la integración física, el medio ambiente, la integración energética, los mecanismos financieros sudamericanos, las asimetrías, la promoción de la cohesión social, de la inclusión social y de la justicia social; y las telecomunicaciones. Todo lo cual quedó establecido en la respectiva Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria. En esta reunión también se aprobó un Programa de Acción importante, varias Declaraciones sobre Convergencia de los Procesos de Integración en América del Sur, Integración en el Área de Infraestructura, Seguridad Ciudadana en Sudamérica, entre otras.

La Segunda Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones está considerada como una cumbre de trascendental importancia, puesto que los Presidentes tenían la convicción de estar colocando la piedra fundamental para la creación de la Unión Sudamericana²¹. Así, los Jefes de Estado emitieron la Declaración de Cochabamba, acompañada de un Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana.

En la Declaración de Cochabamba se abordan temas cruciales como: 1. Un nuevo modelo de integración para el Siglo XXI. 2. Principios rectores de la integración sudamericana. 3. Premisas para la construcción de la integración sudamericana. 4. Los objetivos de la integración. El modelo nuevo de integración comprende diversas dimensiones: el ámbito comercial, económico y produc-

tivo; el ámbito de la cooperación política, social y cultural, tanto públicas y privadas y otras formas de organización de la sociedad civil. Se considera que el modelo nuevo de integración debería ser con identidad propia, pluralista, en medio de la diversidad y de las diferencias. También, con este modelo se buscaría resolver problemas como la pobreza, la exclusión, y la desigualdad social; además de aspirar a un mundo multipolar, equilibrado, justo y basado en la cultura de la paz. Entre los principios rectores enunciados están: solidaridad y cooperación, soberanía, paz, democracia y pluralismo, derechos humanos y armonía con la naturaleza. Entre las premisas se anotan objetivos estratégicos ambiciosos y precisos; métodos de implementación flexibles y graduales; respeto de los tiempos y soberanía de cada país; el establecimiento de alianzas estratégicas, entre otras. Finalmente, los objetivos regionales apuntalados son los siguientes: superación de las asimetrías para una integración equitativa, un nuevo contrato social sudamericano, integración energética para el bienestar de todos, infraestructura para la interconexión de nuestros pueblos y la región, cooperación económica y comercial, integración financiera sudamericana, integración industrial y productiva, ciudadanía sudamericana, migración, identidad cultural, cooperación en materia ambiental, participación ciudadana y cooperación en materia de defensa.

El Plan Estratégico prevé el fortalecimiento de la institucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones por medio de la creación de instituciones como: Reuniones de Jefes de Estado y Gobierno (anuales), Reuniones de Cancilleres (semestrales), Reuniones de Ministros por Sectores, una Comisión de Altos Funcionarios y una Secretaría Pro Tempore; el impulso del diálogo político con la ayuda de un Foro Sudamericano de Consulta y Coordinación Política; la intensificación del diálogo externo y cooperación con otras regiones y grupos nacionales; el diseño de mecanismos para el establecimiento de un espacio parlamentario sudamericano, entre otros.

20 PRIMERA REUNIÓN DE JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES (2005), "Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria", http://comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_3.htm (última consulta octubre de 2005)

21 SEGUNDA REUNIÓN DE JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES (2006), "Declaración de Cochabamba. Colocando la piedra fundamental para la Unión Sudamericana", http://comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_3.htm (última consulta octubre de 2005)

La Declaración de Cochabamba se elaboró sobre la base de un documento presentado por la Comisión Estratégica de Reflexión²²: “Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones”²³. El llamado Documento Final de la Comisión Estratégica de Reflexión es más amplio que la misma Declaración de Cochabamba, aunque son similares en su estructura y en gran medida en sus contenidos. Solamente, en este apartado, nos ocuparemos un poco más de la arquitectura institucional (punto 4), puesto que es en este punto donde aparecen las primeras ideas elaboradas. El énfasis está puesto en el fortalecimiento institucional y no en la convergencia de los esquemas de integración existentes para definir la institucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Así, se propone como medidas inmediatas: establecer una Comisión de Coordinación, que debería contar con una Secretaría Permanente; crear Grupos de Trabajo permanentes; establecer un Observatorio Social de América del Sur; apoyar la convergencia y la articulación gradual de los parlamentos subregionales ya existentes o en proceso de instalación, con participación de Chile, Guyana y Surinam; consolidar y profundizar el Foro Sudamericano de Consulta y Coordinación Política; y, promover la participación de la sociedad civil. En este documento se recomienda “considerar la necesidad de negociación de un Tratado Fundacional y Constitutivo de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que dé nueva densidad jurídica a la iniciativa y que apunte a la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)”.

Cabe anotar que el Documento Final de la Comisión Estratégica de Reflexión trae como anexo el “Informe del Grupo de Trabajo sobre Integración Financiera”. En este informe se propone la creación de un sistema financiero sudamericano que implique desarrollar una estrategia de integración financiera, construir la institucionalidad de dicho sistema, implementar un sistema multilateral de pagos, desarrollar mercados de deuda regional, entre otras medidas. Es aquí donde aparece la iniciativa venezolana para la creación de un Banco del Sur.

También en esta Reunión de Presidentes Sudamericanos se tomaron varias decisiones sobre el desarrollo social y humano incluyente, integración física sudamericana e integración educativa sudamericana; de igual modo se emitieron algunas declaraciones sobre integración energética sudamericana, constitución de un espacio parlamentario sudamericano, derechos de los pueblos

indígenas, política y agenda regional en materia de salud y la cuestión de las Islas Malvinas.

Dentro del contexto de la Cumbre Presidencial de Cochabamba se realizó la Cumbre Social por la Integración de los Pueblos, donde participaron 14 organizaciones representativas de los pueblos indígenas andinos y amazónicos, de trabajadores campesinos y trabajadoras campesinas. Esta Cumbre Social alcanzó un documento propio con 10 propuestas para los Presidentes de la Cumbre de Cochabamba. Anotamos estas propuestas por la crítica que elaboran contra el neoliberalismo, la visión del desarrollo y la exclusión social; además, por el enfoque integrador “desde abajo” que apuntalan. Veamos: 1. “Comunidad Sudamericana de Naciones” no subordinada a los Tratados de Libre “Colonización” (TLC y ALCA). 2. Reimpulsar la declaración de la ONU sobre Derechos Indígenas. 3. Voluntad política para aplicar el Convenio 169-OIT. 4. Nuestra representación directa en la CSN. 5. Reestructuración de la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA). 6. Los pueblos decidimos el tipo de desarrollo y no los capitales saqueadores. 7. Políticas públicas de Estado, efectivamente interculturales. 8. Medios de Comunicación indígenas. 9. Paz en las fronteras y desde las escuelas. 10. Integración sin militarización²⁴. Esta Cumbre Social por la Integración de los Pueblos concluyó sus trabajos con el “Manifiesto de Cochabamba”²⁵, donde se dejó bien sentada una visión alternativa de integración regional.

22 La Comisión Estratégica de Reflexión se constituyó por acuerdo de los Presidentes de los países de América del Sur durante la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones el 9 de diciembre de 2005, “Proyecto de decisión sobre la creación de la Comunidad Estratégica de Reflexión sobre el proceso integrador sudamericano”, consultado a través del sitio web: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm (última consulta agosto de 2011).

23 COMISIÓN ESTRATÉGICA DE REFLEXIÓN. “Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión. Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones”, consultado a través del sitio web: http://www.comunidadandina.org/unasur/comision_estrategica.pdf (última consulta agosto de 2011).

24 CUMBRE SOCIAL DE COCHABAMBA. “Llamamiento y propuestas desde la visión de los pueblos indígenas y naciones originarias. Comunidad Sudamericana de Naciones: para ‘vivir bien’ sin neoliberalismo”, Cochabamba-Bolivia, diciembre de 2006, consultado a través del sitio web: http://www.comunidadandina.org/csn/llamamiento_cochabamba.htm (última consulta abril de 2009).

25 CUMBRE SOCIAL DE COCHABAMBA. “Manifiesto de Cochabamba”, Cochabamba-Bolivia, diciembre de 2006, consultado a través del sitio web: <http://www.integraciónsur.com>

En esta etapa se establecieron las ideas directrices del proyecto, se esbozaron los trazos del proyecto de la Comunidad Sudamericana de Naciones y, finalmente, se le logró definir el objetivo a alcanzar: una UNASUR. Esta fue una atapa decisiva, pues nada menos y nada más se terminó apostando por una unión suramericana.

2.3. La unión de naciones suramericanas UNASUR

El 23 de mayo de 2008 se celebró en la ciudad de Brasilia, Brasil, una Reunión Extraordinaria entre las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno²⁶ de los 12 países de América del Sur con el objeto de firmar el Tratado Constitutivo de la UNASUR. El Tratado consta de un preámbulo, 27 artículos y un artículo transitorio. Este documento no sólo brinda un marco institucional (artículos del 4 al 10) a un proceso que venía funcionando sin estructura desde hacía ya 15 años, sino que además:

- dota de personalidad jurídica internacional a la UNASUR (art. 1);
- define los objetivos generales (art. 2) y específicos (art. 3), los cuales se resumen: construir un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, con miras eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía de los Estados;
- establece las fuentes jurídicas (art. 11), éstas son: el mismo Tratado Constitutivo, la acuerdos que celebren los Estados Miembros de la UNASUR, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados;
- define los procedimientos para la aprobación de la Normativa (art. 12), así como para la adopción de políticas y creación de instituciones, organizaciones y programas (art. 13);
- plasma el proyecto de conformación de un Parlamento Suramericano (art. 17);
- y esclarece algunos aspectos adicionales como: relaciones con terceros (art. 15), financiamiento (art. 16), participación ciudadana (art. 18), adhesión de nuevos miembros (art. 20), solución de diferencias (art. 21), inmunidades (art. 22), duración y denuncia (art. 24), enmiendas (art. 25), entrada en vigor (art. 26) y registro (art. 27).

Si bien el Tratado Constitutivo no entró oficialmente en vigor hasta el 11 de marzo de 2011, desde su firma y la instalación de la Presidencia pro-tempore (asumida por Chile en la persona de Michelle Bachelet), la UNASUR cobró una resuelta y, hasta esos momentos, inusitada dinámica política frente diversos asuntos: durante 2008, la “Directiva de Retorno” de la Unión Europea y la crisis política en Bolivia; y en 2009, el terremoto de Haití, el nombramiento del primer Secretario General de la UNASUR, el golpe de Estado en Honduras.

El 4 de julio de 2008, los países miembros de UNASUR –en voz de la Presidencia Pro-tempore– expresan “su rechazo a la aprobación por parte de la Unión Europea (UE) de la llamada ‘Directiva de Retorno’, y cualquier intento de criminalización de los migrantes que pueda implicar la aplicación de esta normativa”²⁷. Al año siguiente, el 12 de febrero de 2009, la UNASUR se pronuncia respecto de la “Directiva por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países” de la Unión Europea y exhorta a los países europeos al diálogo para una reconsideración de dicho mecanismo²⁸.

Más significativa fue aún la actuación de la UNASUR frente a la crisis política en Bolivia. Los sucesos se desencadenaron después del “referendo revocatorio” (10 de agosto de 2008) que impulsó el Presidente Morales con la finalidad de probar la legitimidad del Presidente, el Vicepresidente y de ocho gobernadores, dentro de los cuales se encontraban los opositores al Gobierno de Evo Morales. La revuelta de la derecha tuvo como centro al Departamento de Pando y se desencadenó alrededor del 11 de septiembre de 2008. El 15 de septiembre del mismo año, las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR expresaron, con la

26 JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE UNASUR. “Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, Brasilia-Brasil, 23 de mayo de 2008, sitio: http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm (última consulta agosto de 2011)

27 Ministerio de Relaciones Exterior de Chile. “Declaración de la Unión de Naciones Suramericanas sobre la “Directiva de Retorno” de la Unión Europea”, 4 de julio de 2008, sitio: <http://www.comunidadandina.org/unasur/4-7-08directivaUE.htm> (última consulta agosto de 2011).

28 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. “Declaración de la UNASUR frente a la Propuesta de Directiva de la Unión Europea para sancionar a empleadores de inmigrantes irregulares”, 12 de febrero de 2009, sitio: http://www.comunidadandina.org/unasur/12-2-09com_migraUE.htm (última consulta agosto de 2011).

28 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. “Declaración de La Monda”, 15 de septiembre de 2008, sitio: http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm (última consulta agosto de 2011).

“Declaración de la Moneda”²⁹, todo el respaldo al Gobierno de Evo Morales, advirtiendo el desconocimiento de cualquier situación que pudiera romper orden institucional o comprometer la integridad territorial de Bolivia, instando a todos los miembros de la sociedad boliviana a preservar la unidad nacional y acordando crear una Comisión (coordinada por la Presidencia Pro-Tempore) que acompañaría los trabajos de una mesa de diálogo conducida por el Gobierno boliviano. La UNASUR estrenó con esto, sus capacidades político-diplomáticas estabilizadoras ante el “golpe civil” de la derechas secesionistas de Bolivia, logrando respaldar al Gobierno democrático de Evo Morales y solucionar la crisis interna coyuntural que se había producido. Como es conocido, la oposición de los Gobernadores de Santa Cruz, Tarija, Beni, Pando y Chuquisaca al Gobierno de Evo Morales ha continuado. Pero, esto no ha impedido, que el Presidente de Bolivia realice el referendo constitucional para aprobar la nueva Constitución de la República (25 de enero de 2009). Así, la demostración de fortaleza político-diplomática de la UNASUR se habría constituido como un paso importante hacia el logro de mayores niveles de autonomía para ALC.

El 12 de enero de 2010 por la tarde se registra en Puerto Príncipe, Haití, un fuerte terremoto. Un par de semanas después, el 9 de febrero de 2010, las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR celebran una reunión extraordinaria en Quito para tomar postura respecto de la situación en Haití, publicando el documento “Solidaridad de UNASUR con Haití. Decisión de Quito”³⁰. Este documento expresa, en su primer punto, el pesar por los trágicos acontecimientos y luego, inmediatamente en el segundo, se decide “contribuir para que la cooperación internacional que llegue a Haití responda a la demanda, necesidades y prioridades del país, en el marco del más absoluto respeto de la soberanía nacional y al principio de no intervención en los asuntos internos”. En esta labor cobrarán especial relevancia el Consejo Suramericano de Defensa y el Consejo Suramericano de Salud.

La UNASUR dio otro paso más en su proceso de consolidación el mes de mayo de 2010, cuando tiene lugar en Los Cardenales (Provincia de Buenos Aires, Argentina) una Cumbre Extraordinaria. Además de pasar listado de las acciones realizadas por los distintos Consejos Sectoriales suramericanos y solicitar “al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores recomendaciones sobre el fortalecimiento de la arquitectura institucional

de la UNASUR, identificando maneras de incrementar la eficacia de los Consejos existentes”³¹, es designado Secretario General el Dr. Néstor Carlos Kirchner (presidente de Argentina durante el período 2003-2007).

Al mes siguiente, el 28 de junio de 2009, es perpetrado un golpe de Estado en Honduras que tendrá como resultado la destitución del entonces presidente de Manuel Zelaya y deportación su deportación a Costa Rica. Ante la ausencia de un Jefe de Estado y de Gobierno, Roberto Micheletti es nombrado por el Congreso hondureño presidente interino. Como parte de los esfuerzos mantener una influencia geopolítica en Centroamérica y coadyuvar a la consolidación de la democracia en la región, fue publicado un comunicado por medio del cual la Presidencia Protempore de la UNASUR “rechaza enérgicamente el intento de golpe de Estado en Honduras y entrega su más pleno y decidido respaldo al gobierno Constitucional del Presidente de la República, José Manuel Zelaya”³². Esta postura fue reiterada en otro comunicado el 20 de julio y en la Declaración Presidencial de Quito (punto 20) del 10 de agosto del mismo año.

Con esta dinámica se celebra la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR el 10 de agosto de 2009 en Quito. Esta cumbre fue realizada teniendo como marco la crisis económico-financiera de 2008/2009, el calentamiento global y cambio climático, el deterioro del bienestar en la región, las amenazas a la democracia y los derechos humanos y el reto de introducir el uso de energías alternativas y renovables. Frente a ello, los mandatarios suramericanos reconocieron como fundamental “profundizar y acelerar la integración y la cooperación regional para enfrentar concertadamente

29 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. “Declaración de La Moneda”, 15 de septiembre de 2008, sitio: http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm (última consulta agosto de 2011).

30 Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR. “Solidaridad de UNASUR con Haití. Decisión de Quito”, 9 de febrero de 2010, sitio: http://www.comunidadandina.org/unasur/dec_unasur_haiti.pdf (última consulta agosto de 2011).

31 Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR. “Declaración final de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas”, 4 de mayo de 2010, sitio: <http://www.comunidadandina.org/unasur/4-5-10BuenosAires.htm> (última consulta agosto de 2011).

32 Presidencia Pro Tempore de UNASUR. “Comunicado de la Presidencia Pro Tempore de UNASUR sobre intento de golpe de estado en Honduras”, 28 de junio de 2009, sitio: http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20090628/pags/20090628163450.php (última consulta agosto de 2011)

estas preocupaciones”³³, reiterando su objetivo –plasmado en el artículo 2 del Tratado Constitutivo- de construir un espacio de integración con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia³⁴ y reducir las asimetrías.

La Cumbre de Quito, marcó el término de la Presidencia Pro-tempore chilena y el relevo por parte de Ecuador. Durante los años de 2009 y 2010, la Presidencia Pro-tempore ecuatoriana encaró, principalmente, dos cuestiones: el terremoto en Chile y la intentona golpista en Ecuador.

El 27 de febrero de 2010, la región latinoamericana se ve nuevamente golpeada por un fuerte terremoto, ahora teniendo como epicentro el Mar chileno. Si bien los daños y cantidad de víctimas fueron cuantiosamente menores en comparación con el seísmo de Haití, el impacto en la infraestructura chilena –especialmente en las regiones de Maule y Biobío- fue devastador. Ese mismo día, la Presidencia Pro Tempore emite un “Comunicado de UNASUR ante el terremoto en Chile” expresando su solidaridad y ofreciendo todo el apoyo para atender las necesidades de ayuda. Sin embargo, gracias a la capacidad de autogestión y respuesta del gobierno chileno, en esta ocasión UNASUR no se vio en la necesidad convocar a una reunión extraordinaria ni de instruir a sus Consejos Sectoriales para tomar medidas especiales.

Al año siguiente, UNASUR se enfrenta a otra crisis política. El 30 de septiembre de 2010, elementos de la tropa de la Policía Nacional de Ecuador y de la Fuerza Aérea Ecuatoriana suspendieron labores, bloquearon carreteras y convocaron a huelga nacional en rechazo a la Ley de Servicio Público aprobada el día anterior. El Presidente ecuatoriano, Rafael Correa, acudió al Regimiento Quito para intentar dialogar con los amotinados; sin embargo, después de agresiones la situación se volvió caótica y Rafael Correa tuvo que ser llevado al hospital debido a una lesión en la rodilla. La clínica en la que fue internado, fue rodeada y tomada momentos después por los policías inconformes. Alrededor de las 9 de la noche del mismo día, se inició una incursión por parte de las Fuerzas Armadas del Ecuador quienes, en medio de un tiroteo, lograron retirar al Presidente. Al día siguiente, en una reunión extraordinaria, las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR emiten una Declaración sobre la situación en Ecuador. En ella condenaron enérgicamente el intento de Golpe de Estado y el secuestro del Presidente Rafael Correa, y dieron pasos decisivos para la sanción de futu-

ros quiebres al orden constitucional advirtiendo la adopción de “medidas concretas e inmediatas tales como cierres de fronteras, suspensión del comercio, del tráfico aéreo y de la provisión de energía, servicios y otros suministros”³⁵. Finalmente acordaron adoptar una Clausula Democrática –en forma de Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR- durante la Cumbre Ordinaria a celebrar en 2011.

Durante el segundo semestre de 2010 y la primera mitad de 2011, UNASUR entrará en una suerte de impasse, no por razones políticas o institucionales, sino por las limitaciones propias de la naturaleza humana: Néstor Kirchner, Secretario General de la UNASUR, muere el 27 de octubre de 2010 dejando nuevamente acéfala la dirección administrativa del bloque suramericano; mientras que Hugo Chávez –Presidente de Venezuela y uno de los principales impulsores de la integración suramericana- presenta serios problemas de salud, decide trasladarse a Cuba para ser tratado clínicamente y rompe, durante casi todo el mes de junio de 2011, con su agenda de gobierno, motivo que lleva a la cancelación de la Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y, en dicho marco, a una reunión extraordinaria de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR.

La UNASUR saldrá de este impasse el 11 de marzo de 2011. En esta memorable fecha, los Ministros de Relaciones Exteriores de la UNASUR reunidos en sesión especial en Quito, declaran la entrada en vigencia del Tratado Constitutivo de la UNASUR y expresan su satisfacción por la plena constitución con personería jurídica internacional del bloque³⁶. Asimismo, eligen con voto uná-

33 Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR. “III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR”, 11 de agosto de 2009, sitio: http://www.comunidadandina.org/unasur/10-8-09Dec_quito.htm (última consulta agosto de 2011).

34 Cabe mencionar que, como parte de los esfuerzos por consolidar la democracia en la región, se abordó en Quito el tema del golpe de Estado en Honduras, tomando la UNASUR una posición conjunta a pesar de los distintos niveles de involucramiento de los países suramericanos en la crisis. En el punto 20 de la Declaración Presidencial, las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno condenaron el golpe de Estado en Honduras y reiteraron

35 Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR. “Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador”. 1 de octubre de 2010, sitio: <http://www.comunidadandina.org/unasur/30-9-10ecuador.htm> (última consulta agosto de 2011).

36 Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR. “Resolución del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR sobre la entrada

nime a la colombiana María Emma Mejía como nueva Secretaria General de la UNASUR.

Finalmente, la más reciente reunión de los mandatarios de la UNASUR ha tenido en Perú, el 28 de julio de 2011, durante la asunción al poder de Ollanta Humala. En Lima, las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR aprovecharon la ocasión para celebrar una reunión extraordinaria y emitir el “Compromiso de la UNASUR contra la desigualdad”. En este documento son refrendados, entre otros asuntos, la promesa por avanzar en la construcción de la institucionalidad, la importancia del proceso de integración como instrumento de reducción de la pobreza y como elemento de inclusión social y la tarea de establecer una Agenda de Acciones Sociales Prioritarias de la UNASUR para reducir las asimetrías y brechas estructurales en la región³⁷.

Esta es la etapa de plasmación, estructuración y despliegue del proceso integrador suramericano. Se contaba con consenso político regional y proyecto de UNASUR, entonces se inició la materialización y estructuración de la unión suramericana. El proceso de construcción de este proyecto todavía se encuentra en sus inicios, pero ya ha demostrado sus potencialidades y consistencia políticas. Es relevante apreciar que la UNASUR, muy pronto, se ha convertido en un actor relevante de la política regional y ha alcanzado un nivel importante de autonomía política regional; participó en todos los problemas políticos relevantes (nacionales e internacionales) e incluso se manifestó en situaciones de desastres naturales y, lo más importante, todas estas acciones fueron implementadas como actor regional independiente. En estos años, la UNASUR sentó su presencia política en Suramérica, fue capaz de un despliegue diplomático activo y realizó una demostración de la buena gobernabilidad regional que puede cumplir. Insistimos, la integración regional es una vía para alcanzar la autonomía política y económica regional.

3. La construcción de la UNASUR: alcances, amplitud, dimensiones y nivel de integración

Hasta donde hemos podido avanzar en la investigación del proceso integrador suramericano, bien podemos decir que se trata de un proceso abierto, por el objetivo que busca alcanzar; dinámico, puesto que avanza rápidamente; multi-dimensional, por las dimensiones que se contemplan; intergubernamental, por está dotado de una institucionalidad sencilla y de bajo nivel de integración; plural, en la medida de que coexisten gobiernos con orientaciones políticas e ideológicas diversas (el consenso se vuelve el método político principal); de fuerte connotación política, está impulsado por los gobiernos de izquierda moderada y liderado por Brasil; suramericano, por el espacio de integración previsto y porque en su base está la convergencia entre la CAN y el MERCOSUR (éste es referente geopolítico decisivo). Además, es remarcable anotar su rápido crecimiento institucional (creación de ocho consejos sectoriales) y su potencialidad socio-política, pues en el esquema institucional la participación ciudadana ha sido prevista para un futuro cercano, como también ha sido prevista para un futuro cercano la institución de un parlamento suramericano.

Todos estos rasgos de la UNASUR hablan de un proyecto de unión suramericana prometedor (sus potencialidades son evidentes), ancho (abarca una

en vigencia del Tratado Constitutivo”. 11 de marzo de 2011, sitio: http://www.comunidadandina.org/unasur/unasur_vigencia.pdf (última consulta agosto de 2011)

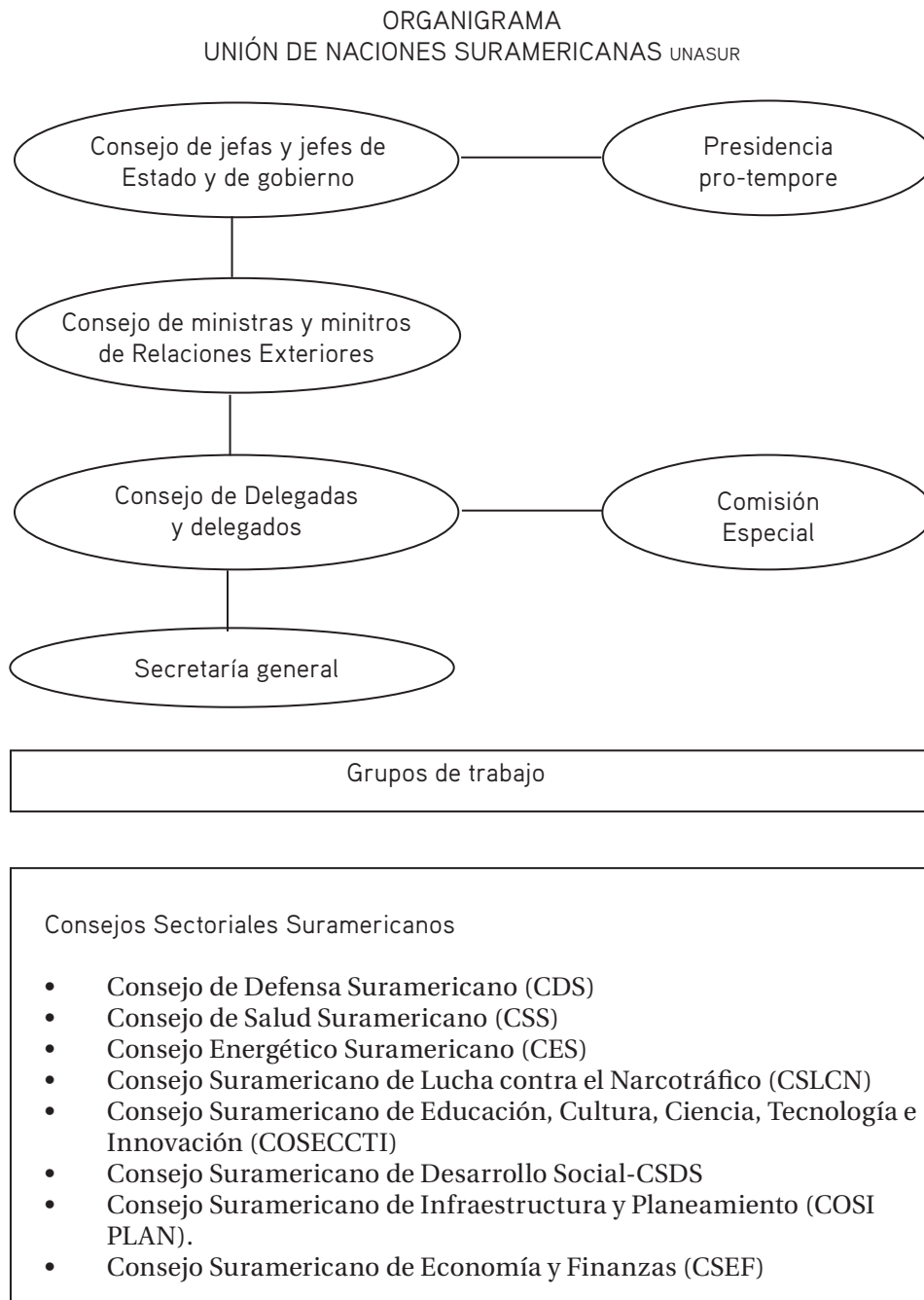
37 Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR. “Reunión extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR”, 28 de julio de 2011, sitio: <http://www.comunidadandina.org/unasur/declaracion28-7-11.pdf> (última consulta agosto de 2011).

diversidad de dimensiones) y ambicioso (se propone ser una unión suramericana), pero dentro de tantas fortalezas existen un buen número de debilidades.

A continuación vamos a analizar las dimensiones del sistema de integración sudamericano que se está construyendo: Política, seguridad y defensa, económica, social, física y energética.

3.1. Integración política regional: estructura institucional de la UNASUR

Ahora, echemos una mirada al esquema político-institucional general de la UNASUR para avanzar en su análisis y comprensión.



Esquema de elaboración propia: Alberto Rocha Valencia y Daniel Efrén Morales Ruvalcaba

Al colocar “la piedra fundamental para la unión Sudamericana” en Cochabamba, los mandatarios acordaron que los cimientos o principios rectores sobre los cuales estaría edificada la UNASUR serían: solidaridad y cooperación, soberanía y autodeterminación de los Pueblos, democracia y pluralismo, paz, derechos humanos y armonía con la naturaleza. Sobre estas bases, el 23 de mayo de 2008, se firma en la ciudad de Brasilia el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas y con éste se inaugura una nueva –y necesaria- etapa en el proceso de integrador suramericano.

Los órganos de la UNASUR que quedan establecidos en su tratado constitutivo son:³⁸

- Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (art. 6): es un órgano de naturaleza intergubernamental y establece los lineamientos de la integración de América del Sur. Este es la instancia decisoria de la UNASUR, ya que delibera sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, puede convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial. El Consejo de Jefas y Jefes se reúne con una periodicidad anual con posibilidad de encuentros extraordinarios a petición de un Estado miembro, se pronuncia a través de Decisiones y cuenta con una Presidencia Pro Tempore (art. 7) la cual, además es ejercida rotativamente por cada uno de los Estados miembros en orden alfabético durante un año, es la encargada presidir las reuniones de los órganos de la UNASUR y representarla ante terceros.
- Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (art. 8): órgano intergubernamental de fundamental importancia en el proceso integrador, ya que es responsable de coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana, promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional y realizar el seguimiento del proceso de integración en su conjunto. El Consejo de Ministras y Ministros es una instancia neurálgica en la institucionalidad de la UNASUR ya que: por un lado, responde al Consejo de Jefas y Jefes al proponer proyectos de Decisiones, prepara sus reuniones y crea Grupos en el marco de sus prioridades; pero, por otro lado, sentencia sobre otros órganos al aprobar el Programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de la UNASUR, aprueba el financiamiento de las iniciativas comunes, implementa los lineamientos políticos en las

relaciones con terceros y aprueba las resoluciones de carácter institucional (de su competencia). El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores se pronuncia a través de Resoluciones y se reúne con una periodicidad semestral con posibilidad de encuentros extraordinarios aunque –a diferencia del Consejo de Jefas y Jefes- a petición de seis Estados miembros.

- Consejo de Delegadas y Delegados (art. 9): conformado por una o un representante acreditado de cada Estado miembro, es un órgano intergubernamental encargado de implementar –con el apoyo de la Presidencia Protempore y la Secretaría General- los acuerdos emanados de los órganos políticos superiores, preparar sus reuniones y elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y Reglamentos para someterlos a su consideración. Evidentemente, el Consejo de Delegadas y Delegados en la instancia operativa ya que, además, compatibiliza las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, da seguimiento a los Grupos de Trabajo, concierta sobre temas de interés regional e internacional, promueve espacios de diálogo y propone al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores un proyecto de presupuesto anual. El Consejo de Delegadas y Delegados se expresa mediante Disposiciones y se reúne con periodicidad preferentemente bimestral.
- Secretaría General (art. 10): tiene su sede en Quito (Ecuador), se encuentra bajo la conducción del Secretario General (designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable una sola vez) y se encarga de ejecutar los mandatos que le confieren los otros órganos de la UNASUR. La Secretaría General es una instancia administrativa ya que su principal labor es brindar apoyo a todos los órganos de la UNASUR mencionados anteriormente, dar seguimiento a sus acuerdos, ejercer la función de secretaría en sus reuniones, presentarles informes y servir como depositaria de todos los acuerdos. No obstante, es posible apuntar que aun cuando esta instancia política cuenta apenas con derecho de voz en

38 JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE UNASUR. “Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, Brasilia-Brasil, 23 de mayo de 2008, sitio: http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm (última consulta agosto de 2011)

las reuniones de los órganos de la UNASUR, es la única con rasgos de supranacionalidad ya que sus funcionarios “no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno”³⁹. El primer Secretario General de la UNASUR fue el argentino Néstor Kirchner, expresidente de Argentina, quien se mantuvo al frente de la organización suramericana por el breve período que transcurrió del 4 de mayo de 2010 al 27 de octubre de 2010. Su inesperado fallecimiento ha llevado a la titularidad de este órgano a María Emma Mejía, exministra de Relaciones Exteriores de Colombia, quien ha asumido el 11 de marzo de 2011 para retomar las labores de su predecesor.

Cabe mencionar que, al momento de darse a conocer, este esquema político-institucional llegó a “decepcionar” y fue criticado al no apostar por un nivel de integración mucho más elevado y supranacional (retomando los niveles intermedios de integración que ya había alcanzado la Comunidad Andina o incluso, aunque en menor medida, el Mercosur). A diferencia del proceso europeo (UE) y a semejanza del proceso norteamericano (TLCAN) la integración sudamericana se funda con un enfoque político-institucional copiosamente intergubernamental. El Tratado Constitutivo de la UNASUR establece que toda la normativa “se adoptará por consenso” (art. 12), con lo cual se consagra el interés nacional de cada Estado-nación por encima del interés regional en su conjunto; no existe institución ejecutiva, fuente jurídica u órgano político alguno que exprese el interés regional; el Secretario General ejerce funciones de secretaría y goza apenas de derecho a voz en las reuniones de los órganos de la UNASUR; incluso, el mecanismo para la solución de controversias prevé “negociaciones directas”⁴⁰ entre los Estados-nacionales afectados.

Es una deficiencia grande que nuestras clases políticas, diplomacias y tecnocracias de estos tiempos solamente tengan en la cabeza el más simple y llano intergubernamentalismo, además de un esquemático proceso progresivo de integración que avanza de escalón por escalón. Por un lado, intergubernamentalidad (primacía del interés nacional) y libre comercio (primacía de la competencia) van de la mano en la doctrina neoliberal, por eso que el TLCAN no avanza un paso más; por otro lado, las doctrinas neoliberales de los gobiernos europeos han conducido al empanamiento de una UE de fundamentos supranacionales.

En este apartado recordamos que los procesos de integración subregional de ALC (la CAN, el SICA y la CARICOM) recibieron bastante influencia de la experiencia de la UE y por ello introdujeron dosis razonables de supranacionalidad en sus esquemas de integración. Incluso el MERCOSUR, muy intergubernamental en un inicio, consolidó rápidamente su esquema político-institucional, fortaleciendo los primeros órganos, creando nuevos e introduciendo elementos de supranacionalidad en algunos de ellos.

El esquema institucional que quedó definido en el Tratado Constitutivo responde a una *forma político-institucional intergubernamental simple* ya que la institucionalidad observada es mínima, las instituciones creadas son de naturaleza técnica y administrativa, el nivel de integración es intergubernamental, los actores principales son las elites políticas gubernamentales nacionales y no se contempla la participación de actores sociales⁴¹.

Sin embargo, “conscientes de que este proceso de construcción de la integración y la unión suramericanas es ambicioso en sus objetivos, que deberá ser flexible y gradual en su implementación, asegurando que cada Estado adquiera los compromisos según su realidad”, los signatarios del Tratado Constitutivo dejaron muchas puertas abiertas para avanzar hacia una integración más amplia, destacando la posibilidad de conformar nuevos Consejos Ministeriales, reuniones Sectoriales, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales (art. 5); la promesa de un Parlamento Suramericano (art. 17); la promoción a la participación ciudadana (art. 18); enmiendas al Tratado (art. 25), y el acuerdo de elaborar un Proyecto de Protocolo Adicional (artículo transitorio).

En este sentido, la forma político-institucional de la UNASUR ha evolucionado y ahora se encuentra en lo que caracterizamos como una *forma intergubernamental creciente y dinámica*⁴². Hay que aclarar que, si bien los órganos princi-

39 UNASUR (2008). “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, consultado a través del sitio web de la *Comunidad Andina*: http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm (última consulta abril de 2010), artículo: 10

40 *Ibid.*, artículo: 21

41 Rocha Valencia, Alberto y Daniel Efrén Morales Ruvalcaba (2008). “Enfoque teórico-metodológico para el estudio de la dimensión político-institucional de los procesos de integración regional y subregional de América Latina y el Caribe”, en: Cairo, Heriberto y Gerónimo de Sierra (Comps.). *América Latina, una y diversa: teorías y métodos para su análisis*, Alma Mater, San José-Costa Rica, página: 201

42 *Ídem.*

pales de la UNASUR no han sufrido modificación alguna, en tan sólo tres años los consejos sectoriales suramericanos se han multiplicado y han ampliado la integración. Los consejos sectoriales creados son ocho: el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), el Consejo de Salud Suramericano (CSS), el Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS), el Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI); el Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico (CSLCN), el Consejo Energético Suramericano (CES), el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF) y el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Y, ampliación quiere decir apertura hacia la multidimensionalidad del proceso integrador.

La crítica central que hacemos a este proceso integrador es que es uno ancho (por su multidimensionalidad) pero superficial (por su intergubernamentalidad). El proceso integrador suramericano está conducido directamente por las elites políticas gubernamentales nacionales y el funcionamiento de las instituciones dependen de ellas, es decir están supeditadas a los consensos que permiten los múltiples intereses nacionales en juego. Es muy grave que no se haya previsto la conformación de un núcleo endógeno supranacional con capacidad para impulsar el proceso de integración. Este núcleo endógeno supranacional podría impulsar la dinámica del proceso integrador regional y defender y hacer progresar el interés regional (aspiraciones, concepciones, metas y objetivos del proyecto comunitario que se busca plasmar en una región determinada).

3.2. Integración en seguridad y defensa regionales: Consejo de Defensa Suramericano (CDS) y Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico (CSLCN)

Gracias al trabajo realizado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países de Sudamérica tras la encomienda surgida en la Primera Cumbre Sudamericana (2000) de trabajar en un documento que declarara al subcontinente como zona de paz, los Jefes de Estado y de Gobierno de la región, reunidos en Guayaquil con ocasión de la II Cumbre Sudamericana (26 y 27 de julio de 2002), declararon a América del Sur como “Zona de Paz y Cooperación”.

Con base en la Declaración de Galápagos⁴³ y el Protocolo de Ushuaia⁴⁴, y convencidos de que la paz, la seguridad y la cooperación deben sustentarse en compromisos que afiancen la confianza

mutua e impulsen el desarrollo y el bienestar integral de la región en conjunto, los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron prohibir el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados; así mismo, dejaron proscrito el emplazamiento, desarrollo, fabricación, posesión, despliegue, experimentación y utilización de todo tipo de armas de destrucción masiva, incluyendo las armas no convencionales (nucleares, químicas y biológicas).

Esta declaración –alcanzada sobre fundamentos firmes y por el consenso de toda la región– fue de trascendental importancia, ya que quedó como un precedente histórico que reflejó los mejores esfuerzos de entendimiento y convivencia pacífica entre los pueblos sudamericanos.

No sería sino hasta el 5 de julio de 2006, durante la conmemoración del 195 de la independencia de Venezuela que el presidente Hugo Chávez intenta profundizar más estos entendimientos al declarar: “debe llegar el día en que el MERCOSUR tenga una organización de defensa donde vayamos fusionando las fuerzas armadas de nuestros países”⁴⁵. Esta propuesta tuvo eco en la I Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones, celebrada en Bogotá el 14 de julio de 2006, cuando fue considerado “necesario promover en la región mecanismos que, basados en los principios de soberanía y no intervención, faciliten la cooperación para luchar de manera más efectiva contra las amenazas a la defensa y seguridad de América del Sur conforme al ordenamiento jurídico de cada país”⁴⁶.

Con los descubrimientos de los megayacimientos de petróleo (Tupí y Carioca) y gas (Júpiter), Brasil -que se mantenía escéptico a las posibilida-

43 Consejo Presidencial Andino (2002). “Declaración de Galápagos: compromiso andino de paz, seguridad y cooperación”, 17-18 de diciembre de 1989, Galápagos-Ecuador, en: Secretaría General de la Comunidad Andina. *Documentos de las Reuniones del Consejo Presidencial Andino*, 1989-2002, sitio: <http://www.comunidadandina.org/cumbreSC/Presidentes.pdf> (última consulta agosto de 2011), páginas: 33-37

44 Consejo del Mercado Común (1998). “Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile”, 24 de julio de 1998, Ushuaia-Argentina, sitio: http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/ES/archivos/destacado4_es.doc (última consulta agosto de 2011).

45 El Clarín. “Chávez propone una fuerza militar común en el Mercosur”, edición del miércoles 5 de julio de 2006, sitio: <http://www.clarin.com/diario/2006/07/05/um/m-01228425.htm> (última consulta agosto de 2011).

46 Ministros de Defensa de la CSN (2006). “Declaración de Bogotá”, 14 de julio de 2006, Bogotá-Colombia, sitio: <http://www.defesamet.com.br/docs/casa.pdf> (última consulta agosto de 2011); punto 15.

des de una defensa común sudamericana- cambió de estrategia y asumió como propia la tarea de crear un mecanismo de defensa subcontinental. El 25 de julio de 2007, Nelso Jobim es nombrado Ministro de Defensa de Brasil bajo la encomienda presidencial de “hacer los cambios que precisan ser hechos desde discutir la modernización hasta reestructuración de las fuerzas armadas”⁴⁷. Consecuentemente, Jobim inició la formulación de una nueva doctrina brasileña de defensa: internamente, se ha contemplado un proceso de re-equipamiento militar (aumento de los gastos militares en casi 50%, compra de 36 aviones cazas), modernización de las fuerzas armadas (transferencia de tecnología militar francesa para la fabricación de un submarino modelo *Scorpen*, así como aviones cazas y helicópteros) y reactivación de la industria bélica nacional, que le retornaría a Brasil su capacidad disuasoria; externamente, se ha promovido la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), que consolidaría a Brasil como árbitro en los futuros conflictos regionales⁴⁸.

Así, Brasil se convertiría en el principal patrocinador del CDS. Sin embargo, es de subrayar un trágico acontecimiento que serviría como catalizador para la concreción del CDS: la matanza de Pando, Bolivia. Refrendando los principios “del irrestricto respeto a la soberanía, a la no injerencia en asuntos internos, a la integridad e inviolabilidad territorial, a la democracia y a sus instituciones y al irrestricto respeto a los derechos humanos”⁴⁹, la UNASUR expresó su más firme condena al intento de golpe civil (orquestado por la “Media Luna” boliviana) y a los crímenes de *lesa humanidad* perpetrados en el Departamento de Pando. Después, Michelle Bachelet –como titular de la Presidencia Pro Tempore de la UNASUR- instaló una Comisión que tendría por objeto constatar los sucesos ocurridos en Bolivia. Esta Comisión multinacional realizó trabajo de campo en el lugar de los hechos y contó con el apoyo de especialistas en criminología, forenses y antropólogos.

Es preciso subrayar que, a pesar de las críticas que puedan hacerse a la institucionalidad de la UNASUR, el “Informe de la Comisión sobre la masacre de Pando” (entregado el 3 de diciembre de 2008) puede ser considerado como el primer gran logro político-diplomático de la nueva organización suramericana⁵⁰.

A partir de estos acontecimientos, vino a refrendarse la apremiante necesidad de contar con un órgano –dentro de la institucionalidad de la UNASUR- con capacidad de diseñar y coordinar políticas de defensa regionales.

Aunque la propuesta del CDS puede ser enmarcada dentro de la geopolítica brasileña, la idea de un mecanismo de defensa regional –que excluya a Estados Unidos- ha tenido una excelente receptividad entre los gobiernos sudamericanos. A finales de 2006, la Comisión Estratégica de Reflexión ya consideraba “de fundamental importancia una reflexión sobre el posible desarrollo de una doctrina de defensa regional, que refleje las reales necesidades y preocupaciones de la región, y el diseño de organismos que podrán implementarla en el futuro, tales como la Junta Sudamericana de Defensa”⁵¹.

En 2008, el CDS se convirtió en una realidad. En el marco de la “Triple Cumbre MERCOSUR, UNASUR y ALC”, los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR aprobaron –el 16 de diciembre de 2008 en Salvador, Costa de Sauipe (Brasil)- la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) y del Consejo de Salud Suramericano (CSS). Concretamente el CDS tiene como objetivos generales: “consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial;

47 Diário do Nordeste (2007). “Nelson Jobim, novo ministro da Defesa”, edición del jueves 26 de julio, sitio: <http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=455402> (última consulta agosto de 2011)

48 Brasil también está interesado en asegurar el Caribe como área de influencia. Para que Brasil constituya su proyecto geopolítico sudamericano, precisa del apoyo de los socios “continentales” de la CARICOM (Guyana y Surinam). No obstante, para evitar el riesgo de ser sub-representados en el proceso de integración sudamericano, el Council for Foreign and Community Relations (COFCOR) de la CARICOM ha destacado la importancia del Grupo de Río (donde participan Belice, Guyana y Haití) como un mecanismo para la superación de los problemas sociales de América Latina y el Caribe, la reparación de las asimetrías existentes en los niveles de desarrollo de los países miembros y la democratización de las relaciones internacionales a favor de los países en vías de desarrollo.

49 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. “Declaración de La Monda”, 15 de septiembre de 2008, Santiago de Chile, sitio: http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm (última consulta agosto de 2011).

50 Ramos, Pablo. “El primer gran logro de la UNASUR”, *Agencia Periodística del Mercosur*, 7 de diciembre de 2008, sitio: http://www.prensamercosur.com.ar/apm/nota_completa.php?idnota=4147 (última consulta agosto de 2011)

51 Comisión Estratégica de Reflexión. “Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión: Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones”, Cochabamba-Bolivia, 9 de diciembre de 2006, Comunidad Andina: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm (última consulta agosto de 2011); punto 3.

construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; y, generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa”⁵².

El CDS ha cobrado mucho dinamismo en los últimos meses a raíz de dos eventos significativos: el uso de bases militares colombianas por fuerzas estadounidenses y el terremoto de Haití.

Durante la 3ra. Reunión Ordinaria de la UNASUR –celebrada en Santiago de Chile el 11 de diciembre de 2008- fue puesto en marcha el CDS con los objetivos generales de consolidar a Suramérica como una zona de paz, construir una identidad suramericana en materia de defensa y fortalecer la cooperación regional militar⁵³. Para la realización de estos objetivos, el CDS adoptó el Plan de Acción 2009-2010⁵⁴ estructurado sobre cuatro ejes o lineamientos a desarrollar:

- Eje 1. Políticas de defensa: éstas contemplan la creación de una red de intercambio de información sobre políticas de defensa, la realización de seminarios sobre modernización de los respectivos Ministerios, la identificación de factores de riesgos y la creación de un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas en foros multilaterales.
- Eje 2. Cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz: esto comprendería el ejercicio combinado de asistencia humanitaria, la elaboración de un inventario de capacidades de defensa para apoyo de acciones humanitarias y el intercambio de experiencias en el campo de acciones humanitarias.
- Eje 3. Industria y tecnología de la defensa: que consiste en avanzar hacia la elaboración de un diagnóstico de la industria de defensa de los países miembros y la promoción de iniciativas para cooperación en la industria para la defensa.
- Eje 4. Formación y capacitación: que comprende –básicamente- el intercambio de experiencias entre centros de estudios en defensa y la creación del Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa.

El Estatuto y el Plan de Acción fueron los instrumentos jurídico-institucionales que guiaron la 1ª Reunión de Ministras y Ministros de Defensa del CDS, celebrada el mes de marzo de 2009 en Santiago de Chile. En esta primera reunión no se adelantó más allá de los puntos ya convenidos. Sin embargo, el Eje N° 1 (Políticas de Defensa) se vería fuertemente estimulado por un primer aconteci-

miento de suma importancia: la firma del Acuerdo complementario para la cooperación y asistencia técnica en defensa y seguridad entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos. Este acuerdo no sólo permitía la “cooperación en áreas tales como interoperabilidad, procedimientos conjuntos, logística y equipo, entrenamiento e instrucción, intercambio de inteligencia, capacidades de vigilancia y reconocimiento, ejercicios combinados, y otras actividades acordadas mutuamente”⁵⁵, sino que además autorizaba a la superpotencia norteamericana el uso –sin cobro de alquileres ni costos parecidos- de instalaciones y ubicaciones militares⁵⁶ (Base Aérea de Palanquero, Base Aérea de Malambo, Fuerte Militar de Nilo, Fuerte Militar de Florencia, Base Aérea de Apíay, Base Naval de Cartagena y Base Naval de Bahía Málaga). En otros términos, con este acuerdo –que fue detallado desde agosto de 2009 y signado el 3 de noviembre del mismo año- Colombia abría las puertas de la región, en materia de seguridad y defensa, a los Estados Unidos.

La reacción de la UNASUR fue inmediata. En reunión extraordinaria, el Consejo de Jefes y Jefas de Estado declaró “que la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede, con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios, amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia la paz y seguridad en la región”⁵⁷ y, de manera concreta, se instruyó

52 Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR (2008). “Decisión para el establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR”, 16 de diciembre de 2008, Salvador de Bahía-Brasil, sitio: <http://www.ssg.cl/portal/documentos/unasur/DecisionUNASUR11DIC0804.doc> (última consulta agosto de 2011), artículo: 4.

53 UNASUR (2008). “Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR”, a través del sitio *Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR*: http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=159:estatuto-del-consejo-de-defensa-suramericano&catid=57:espanol&Itemid=189 (última consulta agosto de 2011); artículo: 5, fracción: b.

54 CDS (2009). “Plan de acción 2009-2010”, a través del sitio *Consejo de Defensa Suramericano*: http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=162:plan-de-accion-2009-2010&catid=57:espanol&Itemid=189 (última consulta agosto de 2011)

55 Gobierno de Colombia-Gobierno de los Estados Unidos (2009). “Acuerdo complementario para la cooperación y asistencia técnica en defensa y seguridad entre los gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América”, a través del sitio *Presidencia de la República de Colombia*: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/noviembre/03/acuerdo.pdf> (última consulta agosto de 2011); artículo III, punto 1.

56 Ídem, artículo IV, punto 2.

57 Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (2009b). “Declaración conjunta de Reunión Extraordinaria”, a través del sitio Comunidad Andina:

a los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa a celebrar una reunión extraordinaria para alcanzar medidas de fomento de la confianza y de la seguridad.

En septiembre y noviembre de 2009 tendrían lugar las reuniones extraordinarias requeridas por el Consejo de Jefes y Jefas de Estado. Como resultado de éstas, los Ministros involucrados lograron avanzar en la adopción del “Mecanismo de Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad” y, como parte de las disposiciones finales del documento, se consideró⁵⁸: elaborar un “Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación de la UNASUR” (propuesta de Perú); abrir un debate sobre la “Arquitectura de Seguridad para UNASUR” (propuesta de Chile); y, proyectar un “Código de Conducta sobre Cuestiones de Defensa y Seguridad” (propuesta de Ecuador). Con estas iniciativas, los gobiernos sudamericanos han logrado garantizar importantes márgenes de autonomía militar⁵⁹, asegurándose de brindar a Colombia todo el respaldo que necesita para el combate al narcotráfico y manteniendo la presencia militar de Estados Unidos en su mínima expresión. Aquí hay que mencionar que el 10 de agosto de 2010 fue creado el Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico (CSLCN), el cual funcionará como foro de consulta y concertación en materia de prevención y lucha contra las drogas.

Sin embargo, las tentativas de Estados Unidos de posicionarse militarmente en América del Sur no cesaron. Aquí es cuando se da el segundo acontecimiento de trascendental importancia. El 12 de enero de 2010 por la tarde se registró en Puerto Príncipe, Haití, un terremoto de magnitud 7.3 en escala de Richter con funestas consecuencias: más de 220,000 personas perdieron la vida y más de 300,000 resultaron heridas; cerca 1.5 millones de haitianos resultaron indirectamente afectados; el total del daño y las pérdidas económicas fueron estimados en US\$ 7,863 millones, equivalente a más del 120% del PIB de Haití en 2009⁶⁰.

Tomando como argumento la asistencia humanitaria al devastado país de Haití, el gobierno estadounidense movilizó tropas, buques, portaviones y unidades anfibia a la isla caribeña⁶¹. Esto provocaría sospechas de la comunidad internacional y una rápida reacción de la UNASUR. Apenas dos semanas después, el 29 de enero del mismo año, el CDS resolvió expresar su más profunda solidaridad con el pueblo de Haití pero, sobre todo, “avanzar en la implementación del Eje N° 2 del Plan de Acción 2009-2010 [...] y facilitar la

labor de apoyo a la construcción de Haití, a mediano y largo plazo, de modo que aglutine los esfuerzos de los países de la UNASUR”⁶². Así, ante la tentativa de Estados Unidos de sacar provecho a nuevos “temas anclas”⁶³ para reposicionarse geoestratégicamente en el hemisferio, la respuesta diplomática sería: Haití se encuentra también en la zona de influencia suramericana y UNASUR tiene ahora la capacidad de gestionar desastres naturales y crisis humanitarias que contravienen la estabilidad regional.

<http://www.comunidadandina.org/unasur/28-8-09bariloche.htm> (última consulta agosto de 2011).

58 CDS (2009). “Reunión extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de la UNASUR”, a través del sitio *Consejo de Defensa Suramericano*: http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=150:reunion-extraordinaria-de-ministros-de-relaciones-exteriores-y-de-defensa-de-la-unasur&catid=57:espanol&Itemid=189 (última consulta agosto de 2011).

59 El 4 de mayo de 2010 se concreta la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa con los objetivos de contribuir a la identificación de desafíos para la seguridad regional, promover la construcción de una visión compartida en materia de defensa y contribuir a la identificación de lineamientos básicos que permitan la articulación de políticas. Cfr. CDS (2010a). “Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del CDS”, a través del sitio del *Consejo de Defensa Suramericano*: http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=256:estatuto-del-centro-de-estudios-estrategicos-de-defensa-del-consejo-de-defensa-suramericano&catid=57:espanol&Itemid=189 (última consulta agosto de 2011).

60 Gobierno de la República de Haití (2010). “Haiti: executive summary of the PDNA after the earthquake sector evaluation of damage, losses and needs: the disaster and its impacts”, a través del sitio *Organización de Estados Americanos*: http://www.oas.org/en/ser/dia/docs/PDNA_Exec_Summary.doc (última consulta agosto de 2011).

61 Chossudovsky, Michel (2010). “The militarization of emergency aid to Haiti: is it a humanitarian operation or an invasion?”, a través del sitio *Global Research*: <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=17000> (última consulta agosto de 2011).

62 CDS (2010b). “Resolución sobre la situación en Haití”, a través del sitio del *Consejo de Defensa Suramericano*: http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=210:resolucionsituacionhaiti&catid=57:espanol&Itemid=189 (última consulta agosto de 2011).

63 Chabat entiende por “temas anclas” aquellos canales transmisores creadores de nexos de interdependencia primarios, entre los que se encuentran: cercanía geográfica con países del centro, posesión de recursos naturales estratégicos, posesión de armas nucleares, posibilidad de producir migraciones masivas hacia países del “centro”, narcotráfico, ecología. Cfr. CHABAT, Jorge (1996). “La integración de México al mundo de posguerra fría: del nacionalismo a la interdependencia imperfecta”, en: BORJA, Arturo, Guadalupe González y Brian J. R. Stevenson (Coords.). *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, CIDE/Porrúa, página: 250

Ahora bien ¿por qué un Consejo de Defensa para América del Sur en pleno siglo XXI, en un momento histórico en qué las disputas territoriales y geoestratégicas entre los países de la región parecen superadas? Primeramente habría que subrayar, que el CDS no es una alianza militar clásica similar a aquellas creadas durante la Guerra Fría. Jobim explicaba, que “no hay ninguna pretensión operacional, pero sí la posibilidad de integración en entrenamiento y el concepto integral de defensa. En esto nos distanciamos muchísimo del lenguaje de las alianzas clásicas, como la OTAN”⁶⁴. El objetivo del CDS sería, inicialmente, diseñar políticas de defensa regional y coadyuvar –en el mediano y largo plazo- a la formulación de soluciones regionales y a la coordinación de posiciones de América del Sur en reuniones internacionales. El CDS es así un instrumento fundamental para la autonomización de la región. En segundo lugar, el CDS es fundamental porque –como explica Martínez- “la región carece de acuerdos eficaces en materia de Seguridad y Defensa. Se puede argumentar que existe desde 1947 el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) o la JID (Junta Interamericana de Defensa) o incluso la vertiente de seguridad de MERCOSUR; pero ninguno de estos acuerdos además de vigente, es eficaz”. En consecuencia, los primeros pasos del CDS han sido precisamente definir su “Plan de Acción 2009-2010”⁶⁶ en cuatro ejes específicos: políticas de defensa; cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; industria y tecnología de defensa; y, formación y capacitación.

En los últimos meses, el CDS no sólo ha fungido como catalizador en el proceso de integración suramericano⁶⁷, sino que además ha servido como un espacio para la reflexión y diálogo en torno a las ideas convencionales de seguridad fronteriza y soberanía. En consecuencia, los ejércitos y fuerzas armadas de los países suramericanos están redefiniendo profundamente sus roles en el siglo XXI. Incluso, María Emma Mejía, Secretaria General de la UNASUR, ha expresado: “Creo que la idea convencional de la seguridad fronteriza dará paso en el futuro a una noción regional donde la preservación de la democracia y la defensa de los recursos serán temas capitales. [...] Los últimos conflictos regionales se resolvieron sin disparar un tiro y la actitud que he observado en los 12 ministros de Defensa de UNASUR es la de preservar, por encima de las diferencias, una zona de paz”⁶⁸.

3.3. Integración económica regional: Banco del Sur y Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF)

Como Estados en vías de desarrollo -y, por tanto, más limitados en sus opciones de inserción internacional y vulnerables a presiones externas- los países latinoamericanos han visto históricamente influenciadas sus estrategias de desarrollo económico por los intereses de las grandes potencias y el orden internacional prevaletante.

En las últimas décadas se ha avanzado en el entendimiento de que la política exterior no puede ser disociada de las políticas de desarrollo internas, ya ambas se encuentran ampliamente vinculadas y son parte de la política pública. En este sentido, los países suramericanos han comenzado a desmarcarse paulatinamente de las políticas condicionantes promovidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en búsqueda de una mayor autonomía comercial y financiera. Los esfuerzos por avanzar en una autogestión económica iniciaron durante la década de los 90's con el proyecto del Área de Libre Comercio de Suramericana (ALCSA) y han alcanzado su culmen en la creación del Banco del Sur y en la puesta en funcionamiento del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF) como órgano sectorial de la UNASUR.

64 Noticias del Sur. “Consejo de Defensa Suramericano será un bloque militar disuasorio y no expansionista”, martes 15 de abril de 2008, sitio: <http://www.noticiasdelsur.com/nota.php?nota=7379> (última consulta agosto de 2011).

65 Martínez, Rafael (2008). “El Consejo Sudamericano de Defensa: ¿realidad o ficción?”, 31 de octubre de 2008, sitio: http://www.cidob.org/es/publicaciones/opinion/america_latina/el_consejo_sudamericano_de_defensa_realidad_o_ficcion (última consulta agosto de 2011).

66 Consejo de Defensa Suramericano. “Declaración de Santiago de Chile”, 10 de marzo de 2009, Santiago de Chile, sitio: http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com_defensa.htm (última consulta agosto de 2011)

67 Morales Ruvalcaba, Daniel Efrén. “Consejo de Defensa Suramericano: mecanismo catalizador en la integración regional de América del Sur”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 3, no. 5, julio-diciembre 2011, sitio: http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/pdf/Consejo%20de%20Defensa%20Suramericano.%20Mecanismo%20catalizador%20en%20la%20integraci%C3%B3n%20regional%20de%20Am%C3%A9rica%20del%20Sur_5.pdf (última consulta agosto de 2011).

68 Gualdoni, Fernando. “Entrevista: María Emma Mejía, Secretaria General de la UNASUR. ‘Veo a los Ejércitos sudamericanos protegiendo los recursos naturales’”, *El País*, 23 de junio de 2011, sitio: <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/elpais23-6-11.htm> (última consulta agosto de 2011).

Las negociaciones para la creación de un área de libre comercio entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR se remontan al mes de febrero de 1995, cuando las dos partes celebraron su primera reunión en la sede de la Secretaría General de la ALADI. Después de un arduo proceso de negociaciones de casi 8 años, el ALCSA entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR pudo ser concretado a finales de 2003 a través de tres mecanismos complementarios: el ACE no. 36, acuerdo celebrado entre Bolivia y el MERCOSUR; el ACE no. 58, entre Perú y el MERCOSUR; y, el ACE no. 59 acuerdo entre Colombia, Ecuador, Venezuela y el MERCOSUR. La concreción del ALCSA representó un avance sustantivo en la integración comercial⁶⁹, pero en materia de integración financiera se había hecho muy poco.

Después de las terribles crisis resultantes de la ortodoxa aplicación del Consenso de Washington⁷⁰ y el modelo neoliberal en la región, uno de los primeros pasos para recuperar la soberanía financiera fue la anulación de deudas con los organismos financieros internacionales: Brasil y Argentina cancelan sus deudas con el FMI en el 2005, Uruguay paga su deuda en el 2006 y Venezuela y Ecuador hacen lo mismo en 2007. En el lapso de estos años, el Grupo de Trabajo sobre Integración Financiera –en el marco de labores de la Comisión Estratégica de Reflexión– recomendó la creación del Banco del Sur, como parte de la institucionalidad de un Sistema de Integración Financiera de Sudamérica. Como resultado, en 2007, los Ministros de Economía y Finanzas de algunos países sudamericanos, se reúne en Quito (3 de mayo), Asunción (22 de mayo) y Río de Janeiro (8 de octubre) para dar prioridad a la creación del Banco del Sur como Banca de Desarrollo, avanzar en el desarrollo de un sistema monetario regional, aproximarse en la firma del documento de fundación del Banco del Sur e invitar a todos los gobiernos de la UNASUR a formar parte de dicha institución.

El 9 de diciembre de 2007 es creado en la ciudad de Buenos Aires el Banco del Sur, con una reserva inicial de US\$7,000 millones. El aporte de capital se divide en tres franjas: Argentina, Brasil y Venezuela suscriben, en la primera franja, un capital de US\$2,000 millones cada uno; Uruguay y Ecuador, en la segunda franja, aportan US\$400 millones cada uno; mientras que, en la tercera franja, Paraguay y Bolivia, participan con US\$100 millones cada uno. No obstante, a diferencia del FMI o el Banco Mundial cuyo modo de funcionamiento y toma de decisiones es a través del voto ponderado (siendo las potencias mundiales las mayores

tenedoras de votos), la nueva institución financiera de América del Sur (que tiene sede en Caracas y subsedes en Buenos Aires y La Paz) busca mantener una representación igualitaria para cada uno de los socios que la integran y funcionar bajo un sistema democrático⁷¹.

El Banco del Sur ha sido constituido por Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela; y cuenta con la participación de Chile y Perú como observadores. Si bien es muy pronto aún para hablar de los resultados y logros del Banco del Sur, ésta nueva institución financiera podría consolidarse como el principal órgano de financiamiento para la integración económica y social de la UNASUR. En este sentido, Ortiz y Ugarteche advierten como imprescindible “que el Banco del Sur comience a operar aunque sea en su mínima expresión, y así poder comenzar a emitir bonos en la unidad monetaria sudamericana. ¿Qué pasaría si el Banco del Sur no se consolida por pequeñas diferencias entre sus países miembros y un inadecuado método de trabajo? Esto beneficiaría enormemente a los países del Norte, que seguirán recibiendo los ahorros latinoamericanos. Y perjudicaría terriblemente a los ciudadanos latinoamericanos, que seguirán en una situación de inestabilidad económica, empleo precario, inseguridad alimentaria y limitado progreso social”⁷².

Además del Banco del Sur, las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR han mostrado interés en otras estrategias de cooperación e integración financiera. En este sentido, los mandatarios han instruido a Ministros de Economía y Finanzas para avanzar en iniciativas como: el Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE), que inicialmente ha sido una unidad de cuenta común adoptada por los países miembros del ALBA y Ecuador⁷³, podría en un futuro –hasta ahora poco

69 Morales Ruvalcaba, Ponce Margarito y Rocha Valencia, op. cit., páginas: 175-233

70 Williamson, John (2002). “What Washington means by policy reform”, *Peterson Institute for International Economics*, sitio: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486> (última consulta agosto de 2011).

71 Banco del Sur (2007). “Acta fundacional del Banco del Sur”, a través del sitio *Intergraciónsur*: <http://www.integracionsur.com/sudamerica/Acta-FundacionBancoSur2007.pdf> (última consulta agosto de 2011).

72 Ortiz, Isabel y Oscar Ugarteche (2008). “El Banco del Sur: avances y desafíos”, a través del sitio Comité para la Anulación de la *Deuda del Tercer Mundo*: <http://www.cadtm.org/El-Banco-del-Sur-Avances-y> (última consulta agosto de 2011).

73 ALBA-Ecuador (2009). “Acuerdo marco del Sistema Único de Compensación Regional del Pagos (SUCRE)”, a través del sitio del *Ministerio de*

probable- evolucionar en una moneda común; y, el Fondo de Reserva Común Suramericano, que se explica en el entendido del Presidente ecuatoriano Rafael Correa, de que los países suramericanos tienen “centenas de miles de millones de dólares en reservas invertidos en el primer mundo, lo cual constituye un verdadero absurdo. Por ello, el traer esas reservas a la región, juntarlas y administrarlas adecuadamente [...] más que un imperativo económico, constituye un imperativo del sentido común y de soberanía. Para ello, por supuesto, deberá acabar ese sin sentido técnico de la autonomía de los bancos centrales, que, a espaldas de nuestros países, envían nuestras reservas fuera de la región”⁷⁴. Estas inquietudes son compartidas por varios mandatarios de la región, sin embargo las iniciativas del Sistema Único de Compensación Regional y el Fondo de Reserva Suramericano se mantienen aún como desdibujados proyectos.

Ahora bien, con todo y los avances mostrados en esta dimensión, Suramérica ha tenido que hacer frente a la crisis financiera global de 2008-2009, crisis originada en gran parte por los países desarrollados y que ineludiblemente ha golpeado las economías de América del Sur disminuyendo –y, en algunos casos, neutralizando– los niveles de crecimiento mostrados en el último lustro. El último gran paso en la integración económica ha sido la instalación del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF) en reunión celebrada el 12 de agosto de 2011 en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Según la declaración oficial, el CSEF se plantea principalmente “profundizar y generar espacios propios de cooperación, acumulación y reproducción económica, haciéndose imprescindible desarrollar instrumentos de políticas públicas que permitan mayor bienestar”. Si bien el CSEF está a la espera de que el Consejo de Jefes y de Jefes de Estado y de Gobierno aprueben su Estatuto y el Plan de Acción 2011-2012, por lo pronto los Ministros de Economía y Finanzas de la región ha acordado:⁷⁶ 1. Trabajar para viabilizar medidas de cooperación técnica en lo que al manejo y movilización de reservas internacionales se refiere (asunto ad hoc con la idea del Fondo de Reserva Común Suramericano); 2. Impulsar el uso de monedas de la región en las transacciones comerciales intra-regionales; 3. Recomendar la reevaluación del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos ALADI e invitar a los países miembros de la UNASUR a analizar la iniciativa del SUCRE u otros sistemas de compensación y unidad de cuenta regional para cursar transacciones; 4. Acelerar –los países suscriptores del convenio consti-

tutivo- el lanzamiento del Banco del Sur e invitar al resto de los países de la UNASUR a sumarse a la iniciativa; 5. Fortalecer la Corporación Andina de Fomento (CAF); 6. Incentivar el comercio intra-regional, así como el uso sustentable de los recursos naturales y la generación de empleos.

3.4. Integración social regional: Consejo de Salud Suramericano (CSS), Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS) y Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI)

En América Latina, una de las características más significativas de los sistemas de integración que se configuran, es que están permitiendo articular proyectos asociados a contra-espacios de representación en una reconfiguración político-espacial de grupos de resistencia frente al orden internacional hegemónico⁷⁷. Si bien la búsqueda de un contra-espacio puede adoptar distintas formas, Ulrich Oslender resalta que “también existen formas menos territorializadas en la búsqueda de un contra-espacio donde se generan discursos contra el *establishment* y políticas de resistencia. Pueden ser estos espacios que se generan de manera temporal, desde donde se articula un desafío al sistema dominante sin que esto necesariamente se exprese en la construcción permanente de un espacio liberado de un territorio determinado”⁷⁸.

Salud y Deportes-Estado Plurinacional de Bolivia: http://www.sns.gov.bo/pag-doc/para%20la%20pagina%20WEB%20Antitransparencia/ALBA/ALBA-TCP/ALBA_TCP_009/ALBA_TCP_009.pdf (última consulta agosto de 2011)

74 Correa, Rafael (2007). “Los ejes del nuevo gobierno. Discurso completo de la toma de posesión de Rafael Correa como presidente de Ecuador”, a través del sitio *Democracia Sur*: <http://www.democraciasur.com/documentos/EcuadorCorreaTomaPresidencial.htm> (última consulta agosto de 2011).

75 CSEF (2011). “Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas”, 12 de agosto de 2011, Buenos Aires-Argentina, sitio: <http://www.caf.com/attach/19/default/ComunicadoConsejoSuramericanodeEconom%C3%ADa.pdf> (última consulta agosto de 2011).

76 Ídem.

77 Cairo Carou, Heriberto (2005). “Discursos geopolíticos y construcción de identidades supranacionales en América Latina”. En: Rodrigues-Moura, Enrique (ed.). *Von Wäldern, Städten und Grenzen: Narration und kulturelle Identitätsbildungsprozesse in Lateinamerika*, Frankfurt am Main: Brandes & Apsel / Südwind, páginas: 315-337.

78 Oslender, Ulrich (2010). “La búsqueda de un contra-espacio: ¿hacia territorialidades alternativas o cooptación por el poder dominante?”. *Geopolítica(s)*, vol. 1, no. 1, página: 101.

Desde los primeros pasos del proceso integrador suramericano, la movilización social acompañada la integración “oficial”. Ya en 2006, al tiempo en que era celebrada la II Cumbre de la CSN, tuvo lugar en Bolivia la Cumbre Social por la integración de los Pueblos. En ella, los Pueblos de Suramérica consideraron que se requiere otro tipo de integración en la cual se prime la cooperación sobre la competencia, ya que “sólo en la medida en que se cambie el tipo de desarrollo y se defiendan la soberanía de las naciones será fructífero el esfuerzo de construcción de la Comunidad Suramericana de Naciones”⁷⁹. En buena medida, los avances en materia de integración social y en política social en la UNASUR han sido alcanzados gracias a la creciente demanda y destacada organización del movimiento popular en la región.

Actualmente los órganos sectoriales de la UNASUR relacionados con cuestiones sociales son: el Consejo de Salud Suramericano (CSS), el Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS) y el Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI).

El CSS es –junto con el CDS- uno de los consejos sectoriales más antiguos y evolucionados de la UNASUR⁷⁹. El CSS tiene como propósito “consolidar Suramérica como un espacio de integración en Salud que contribuya a la Salud para Todos y al desarrollo, incorporando e integrando los esfuerzos y logros subregionales de MERCOSUR, ORAS CONHU y OTCA”⁸⁰. Desde su creación, el CSS ha celebrado cuatro reuniones: la primera, los días 20 y 21 de abril de 2009, en la ciudad de Santiago, Chile; la segunda, 29 y 30 de abril de 2010 en Cuenca, Ecuador; la tercera, entre los días 20 y 22 de agosto de 2010 en Quito, Ecuador; y, la cuarta, el 14 de abril de 2011 en Montevideo, Uruguay. En estos pocos años de trabajo, los logros han sido trascendentales: el CSS cuenta con su Estado aprobado y ha consensuado el Plan de Acción 2008-2009, el Plan de Acción 2009-2010 y, recientemente, el Plan Quinquenal 2010-2015. Bien entendido, es preciso subrayar que el CSS ha logrado crear niveles de cooperación y entendimiento en materia de salud que nunca antes se habían visto en la región.

En un sentido más amplio, es posible mencionar que el CSDS también es uno de los proyectos más antiguos de la UNASUR. Éste tiene sus orígenes en la idea del Observatorio Social plasmada años atrás, organismo que buscaba –contando con la participación del sector académico y de la sociedad civil- identificar las principales fuentes de exclusión en los países de la región y contar con

la capacidad de fijar parámetros teóricos y metodológicos para emprender acciones en el área social. Sin embargo, el Observatorio Social como tal nunca se materializó.

No fue sino hasta la III Cumbre de UNASUR, celebrada el 10 de agosto de 2009 en Quito, cuando los mandatarios suramericanos reafirmaron su compromiso por avanzar en la construcción de la ciudadanía suramericana, reconocieron la importancia de consolidar institucionalmente un Consejo Suramericano de Derechos Humanos y renovaron su compromiso con la creación del Parlamento Suramericano. Si bien estos proyectos de suma importancia para la integración suramericana en su dimensión social se encuentran aún en proceso de realización, las reuniones celebradas por el Grupo de Trabajo de Políticas Sociales entre 2007 y 2009 sirvieron para que, durante la Cumbre de Quito, fuera fundado el CSDS.

El CSDS ha sido definido como “una instancia de diálogo, reflexión, coordinación y cooperación sobre desarrollo social y humano integral entre los países que conforman la UNASUR”⁸¹ y, durante su 1ª Reunión Ordinaria –celebrada el 11 de diciembre de 2009 en Quito- ha alcanzado como resolutivos la ratificación del Convenio Interamericano de Seguridad Social y la aprobación del Plan de Acción Bianual 2009-2011. Este último documento, definió tres grandes objetivos a alcanzar en dicho período:

- Objetivo 1: “Formular y consensuar los lineamientos de políticas de desarrollo social, para que sus decisiones se articulen en la agenda prioritaria de UNASUR”⁸².
- Objetivo 2: “Promover y generar un espacio para discusiones técnicas e intercambio de experiencias sobre buenas prácticas, mediante la compilación y sistematización de una base de

79 CUMBRE SOCIAL (2006), “Manifiesto de Cochabamba”, a través del sitio web *Comunidad Sudamericana*: <http://www.integracionsur.com/sudamerica/CumbreSocialDeclaracionFinalBolivia06.pdf> (última consulta agosto de 2011).

80 Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR. “Decisión para el establecimiento del Consejo de Salud Suramericano de la UNASUR”, 16 de diciembre de 2008, Salvador de Bahía-Brasil, sitio: http://www.urjc.es/ceib/espacios/panorama/instrumentos/cohesion_social/unasur/documentos/seg_social/Consejo_Salud.pdf (última consulta agosto de 2011), artículo: 5

81 CSDS (2009). “Plan de Acción Bianual 2009-2011”, a través del sitio del *Consejo Suramericano de Desarrollo Social*: http://www.unasur-social.org/unasur/images/documentos/plan_accion_bianual_final.pdf (última consulta agosto de 2011); página: 1

82 *Ibid.*, página: 3

datos de experiencias exitosas en materia de políticas sociales”⁸³.

- Objetivo 3: “Promover acuerdos de cooperación, especialmente, en zonas de frontera en materia de políticas de desarrollo social, lucha contra la pobreza y las desigualdades”⁸⁴.

Frente a la crisis económico-financiera de 2008/2009, las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR han considerado que la mejor manera de hacerle frente es a través de la adopción de iniciativas comunes que prioricen la creación del empleo y la protección social. Así, a pesar de las diferencias ideológicas entre los gobiernos suramericanos, es posible constatar que a nivel regional, hay una clara apuesta por los programas y políticas sociales para el desarrollo. La prueba más fehaciente de ello ha sido la Declaración del 28 de julio de 2011 en Lima, Perú, cuando se expresa el “Compromiso de la UNASUR contra la desigualdad”. Estos consensos han sido alcanzados, en buena medida, gracias a trabajo realizado por el CSDS.

3.5. Integración física regional: Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)

Desde las primeras Cumbres Sudamericanas (Brasilia 2000 y Guayaquil 2002), los Jefes de Gobierno han buscado promover, a través de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), la conectividad de la región a partir de la construcción de redes de transporte y telecomunicaciones que aceleren el proceso de integración *de facto* sudamericano.

La importancia geoestratégica de la infraestructura, “radica en que es elemento clave para la integración sudamericana, puesto que el desarrollo sinérgico del transporte, la energía y las telecomunicaciones puede generar el impulso decisivo para la superación de barreras y el acercamiento de mercados”⁸⁵. No obstante, a casi una década del Plan de acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (Montevideo, 4 y 5 de diciembre de 2000), la IIRSA entró en un proceso de evaluación y actualización.

En un esfuerzo por articular las actividades de la UNASUR con el plan de acción de la IIRSA, la Comisión Estratégica de Reflexión recomendó la creación de un Grupo de Trabajo sobre Infraestructura (GTI), coordinado por funcionarios de alto nivel.

El GTI llegó a consolidarse como el principal foro de discusión sobre integración física y el ele-

mento de enlace entre la UNASUR (ya que depende del Consejo de Delegados) y la IIRSA (gozando de capacidad para emitir recomendaciones al Comité de Dirección Ejecutiva). Finalmente, las reflexiones de este GTI contribuyeron a la concreción del COSIPLAN.

Creado –al igual que varios órganos sectoriales de la UNASUR– durante la III Cumbre de UNASUR, el COSIPLAN ha sido definido como “una instancia de discusión política y estratégica, a través de la consulta, evaluación, cooperación, planificación y coordinación de esfuerzos y articulación de programas y proyectos para implementar la integración de la infraestructura regional de los países miembros de la UNASUR”. Cabe mencionar que la IIRSA no ha sido abrogada, sino que fue subsumida por el COSIPLAN que la conserva simplemente “como un Foro Técnico para temas relacionados con la planificación de la integración física regional suramericana”⁸⁷.

3.6. Integración energética regional: Consejo Energético Suramericano (CES)

La integración energética ha venido desenvolviéndose paulatinamente y, en hasta cierto punto, de forma paralela a la integración de la infraestructura.

El 29 de octubre de 2004, tiene lugar en Isla Margarita, la I reunión de Ministros de Energía de América del Sur y se acuerda realizar acciones concretas para realización de la propuesta venezolana denominada PETROSUR (donde participan Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Venezuela), dirigida a establecer mecanismos cooperación energética y alianzas entre Energía Argentina S. A. (ENARSA); Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB); Petróleos Brasileiros (Petrobras); Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) y Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA).

83 Ídem

84 *Ibid.*, página: 5

85 MORALES RUVALCABA, Ponce Margarito y Rocha Valencia, op. cit., página: 205

86 COSIPLAN (2010). “Anexo 1. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Estatuto”, 18 de junio de 2010, Quito-Ecuador, sitio: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/rp_guayana10_estatuto_del_cosiplan.pdf (última consulta agosto de 2011); página: 1.

87 Ídem, página: 3.

88 CSN (2006). “Integración Energética Sudamericana”, a través del sitio web oficial de la *Comunidad Andina*: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_energia.htm (última consulta agosto de 2011).

En 2005, es diseñada la base conceptual para la constitución del Secretariado del Petrosur y es lanzada -en el marco de la I reunión de Ministros de Energía de la CSN celebrada en Caracas el 26 de septiembre de ese mismo año- una nueva propuesta venezolana de integración energética *ad hoc* al proyecto de integración regional sudamericano: Petroamérica, proyecto en el cual confluyen Petrosur, Petrocaribe (suscrito por 14 países de la región caribeña el 29 de junio de 2005) y Petroandina (propuesta energética para los países que conforman la Comunidad Andina).

Al año siguiente, durante la II Cumbre de la CSN (Cochabamba, 9 de diciembre de 2006), los Jefes de Estado y de Gobierno encomiendan al Consejo de Delegados de la UNASUR que “a través del Grupo de Trabajo de Energía y con la participación de los Ministerios del Área de Energía en coordinación con los encargados de la IIRSA desarrollen propuestas para la formulación de una Estrategia de Integración Energética Sudamericana”. Dicha Estrategia de Integración aún no ha sido presentada pero, dado el papel estratégico que la energía cumple en el desarrollo económico y social de América del Sur, los presidentes decidieron crear en la I Cumbre Energética Suramericana (Isla Margarita, 16 de abril de 2007), el CES, integrado por los ministros de Energía de cada país⁸⁹.

Aunque el CES es uno de los órganos sectoriales más rezagado de la UNASUR, el 4 de mayo de 2010, logró finalmente la aprobación de los Lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana, el Plan de Acción y la Estructura del Tratado Energético para la Integración Energética Regional. Sin embargo, el CES tiene como asignatura urgente la elaboración del Tratado Energético Suramericano, bajo solicitud explícita del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la región.

Conclusiones

Ante todo es fundamental anotar que la integración sudamericana no se entiende y explica sin la iniciativa de Brasil, el dinamismo convergente de las élites políticas gubernamentales de 12 países, el despliegue constructivo de una diplomacia sudamericana y la acción de los pueblos de Sudamérica. Esto en un contexto de distanciamiento relativo de la influencia política y geopolítica de los EE.UU. y de afianzamiento de la autonomía subregional sudamericana y regional latinoamericana-caribeña.

La UNASUR es un proceso abierto de integración regional y un proceso que avanza rápidamente. El proceso tiene una fuerte connotación

política, está liderado por Brasil e impulsado por los gobiernos de izquierda moderada de Suramérica, aunque también se han sumado los gobiernos neoliberales de Colombia y de Chile. Hasta hace poco, el gobierno de Perú también era uno de carácter neoliberal. En UNASUR el espacio de integración previsto es Suramérica y en base a la convergencia entre MERCOSUR y CAN. El MERCOSUR es un referente fuerte y una suerte de pivote del proceso de integración. El proceso de integración suramericano, por sus seis dimensiones, es multidimensional y muy amplio. Este proceso de integración está dotado de una institucionalidad creciente y dinámica, de naturaleza intergubernamental; solamente la Secretaría General es inicialmente supranacional. En él la participación ciudadana está prevista para un futuro cercano, como para un futuro cercano está prevista la institución del Parlamento Suramericano. En el proceso es remarcable la emergencia de diversas e importantes instituciones suramericanas sectoriales (CDS, CSS, CSEF, COSIPLAN, CSDS, etc). El proceso integrador suramericano está conducido directamente por las elites políticas gubernamentales nacionales y el funcionamiento de sus instituciones dependen de ellas, es decir están supeditadas a los consensos que permiten los múltiples intereses nacionales en juego. La crítica importante que se puede hacer a este proceso integrador es que es uno ancho (por sus alcances y multidimensionalidad) pero superficial (por su intergubernamentalidad). Es muy grave que no se haya previsto la conformación de un núcleo endógeno supranacional con capacidad para impulsar el proceso de integración. Este núcleo endógeno supranacional podría impulsar la dinámica del proceso integrador regional y defender y hacer progresar el interés regional (aspiraciones, concepciones, metas y objetivos del proyecto comunitario que se busca plasmar en una región

determinada). Más todavía, este núcleo endógeno supranacional podría paliar las posibles crisis políticas que se puedan presentar y permitir el progreso del proceso de integración sudamericano.

En la UNASUR, la intergubernamentalidad está relacionada con los 12 Estados que son actores centrales de este proceso. Esto implica el despliegue y adecuación de los intereses nacionales de cada uno de estos Estados. El despliegue com-

89 UNASUR (2007). “Declaración de Margarita”, a través del sitio web *Integraciónsur*: <http://www.integracionsur.com/americalatina/Declaracion-MargaritaVzEnergia07.htm> (última consulta agosto de 2011).s

prende la preservación de la respectiva soberanía y autonomía nacionales. La adecuación incluye la aceptación de los condicionamientos necesarios para alcanzar los respectivos consensos. Pero, además también están presentes elementos como el poder nacional, las aspiraciones y la identidad de cada uno de los Estados y, sobre todo, de los más importantes. En orden de importancia: Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Venezuela, Perú, etc. Ahora bien, esta intergubernamentalidad, fundada en los intereses nacionales, necesariamente requiere de los consensos de las elites políticas gubernamentales, es decir ella abre el camino de la competencia a la cooperación. La competencia divide, la cooperación une. La cooperación, en la medida de que se acrecienta, puede conducir a la interdependencia y al avance del proceso integrador.

La UNASUR es importante en términos geopolíticos y geoeconómicos porque es un proyecto para conformar un mesosistema de integración

regional, mejor posicionado y con muchas posibilidades para seguir un desenvolvimiento virtuoso en el mundo emergente. Pero, relacionado con este punto, aparece como pendiente el tema del modelo de desarrollo regional. ¿Un tercer modelo? ¿Un modelo alternativo?

La UNASUR puede convertirse en la vía histórica que sigan el SICA, la CARICOM y países como Cuba y Santo Domingo. Este nuevo impulso y curso del proceso de integración regional de ALC, provocado por la UNASUR, parece reanudar vínculos con las ideas originales sobre la unidad, autonomía y prosperidad de la región de los primeros pensadores de la integración regional.

En Sudamérica, Centroamérica y el Caribe los gobiernos de izquierda moderada están jugando decisivamente en el re-impulso del proceso de integración de ALC.

Guadalajara, Jalisco-México, 31 de agosto de 2011.