

Universidad de Chile
Instituto de Asuntos Públicos
Departamento de Ciencia Política



Unasur; un espacio en construcción para la cooperación

Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencia Política

Presentada por
Andrés Vega Valenzuela

Bajo la dirección de la Dra.
Lorena Oyarzún Serrano

Santiago, 2016

*Dedicado a
Telma y Orlando.
Mis queridos Padres.*

Índice

Abreviaturas	5
Resumen	7
Introducción.....	8
1.1 Objetivos.....	11
1.2 Hipótesis.....	11
1.3 Marco Teórico.....	12
Capítulo I.....	20
UNASUR en el marco del regionalismo	
2.1 Aproximación entorno al regionalismo.....	20
2.2 Regionalismo e Integración Regional	23
2.3 Cooperación e Integración Internacional	24
2.4 La Integración regional y su ámbito de aplicación	25
2.5 El regionalismo y el Estado Nación en el contexto de la Gobernanza Global	27
2.6 Regionalismo y globalización.....	28
Capítulo II	31
Fundación y estructuración de UNASUR	
3.1 Unión de Naciones Sudamericanas, antecedentes	31
3.2 Marco normativo de la UNASUR	34
3.3 Órganos institucionales.....	35
3.4 Consejo de Defensa Sudamericano	39
Capítulo III.....	47
Intervenciones de UNASUR	
4.1 Estabilidad institucional de Bolivia. Septiembre del 2008.	49
4.2 Golpe de Estado en Honduras. Junio del 2009	50
4.3. Conflictos fronterizos entre Colombia y Venezuela. Julio del 2010	53
4.4. Intento de Golpe de Estado en Ecuador. Septiembre del 2010	57
4.5 Destitución del Presidente de Paraguay. Junio del 2012.....	58
Capítulo IV.....	60
La UNASUR y sus desafíos	
5.1 Brasil y el Liderazgo regional.....	60
5.2 Inserción internacional de Unasur, el caso de Haití	68
5.3 Las Asimetrías al interior de UNASUR	74
Conclusiones.....	83
Bibliografía.....	88

Entrevistas 97

Abreviaturas

ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de América

ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas

ALCSA: Área de Libre Comercio Suramericana

CMA: Comando de Movilidad Aérea

AP: Alianza del Pacífico

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

BNDES: Banco Nacional de Desarrollo Social (Brasil)

BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica

CAN: Comunidad Andina de Naciones

CARICOM: Mercado Común del Caribe

CES: Consejo Energético Suramericano

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CDS: Consejo de Defensa Sudamericano

CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

COSECCTTI: Consejo Suramericano de la Educación, Ciencia, Cultura y Tecnología

COSIPLAN: Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento

CSDS: Consejo Suramericano de Desarrollo Social

CSEF: Consejo Suramericano de Economía y Finanzas

CSN: Comunidad Suramericana de Naciones

CSS: Consejo de Salud Suramericano

DD.HH.: Derechos humanos

EE.UU.: Estados Unidos de América

ELN: Ejército de Liberación Nacional de Colombia

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FMI: Fondo Monetario Internacional

FOCEM: Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR

G-8: Grupo de los ocho países más industrializados del mundo

G-20: Grupo de los veinte países industrializados y emergentes

IBSA: Foro Trilateral India, Brasil, Sudáfrica

IIRSA: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

MINUSTAH: Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití

NAFTA: Tratado de Libre Comercio de América del Norte

OACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DD.HH.

OEA: Organización de los Estados Americanos

ONG: Organización no gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

PAE: Plan de Acción Estratégico

PETROBRÁS: Petróleo Brasileño S.A.

PIB: Producto interno bruto

RR.EE: Relaciones Exteriores

RR.II.: Relaciones Internacionales

TLC: Tratado de Libre Comercio

UE: Unión Europea

UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas

Resumen

La presente tesis tiene por objeto el estudio del fenómeno de la cooperación regional en Sudamérica. La investigación se construyó en torno a la hipótesis de que Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), puede ser un instrumento eficiente que apunte a generar una coordinación creciente entre los países de América del Sur en torno a cuestiones de infraestructura, finanzas, políticas sociales, energía y defensa.

La consolidación de Unasur y del liderazgo brasileño en la región, se entienden como parte del proceso de afirmación de América del Sur como un polo relevante en el mundo. En pocos años, Unasur ha contribuido para descomprimir y encausar diversas crisis institucionales como las que se analizan en esta tesis. Esto representa un logro en relación a lo que acontecía con anterioridad a su creación, porque demuestra que los países de América del Sur, actuando en forma coordinada no requieren de la tutela de países o entidades exógenas a la región. No obstante, el organismo debe superar retos como es la inclinación a enfrentar y resolver las crisis a través del encuentro de los presidentes en reuniones cumbres. Estas reuniones han tenido un carácter reactivo a situaciones críticas, en lugar de desarrollar políticas consistentes y estrategias de cambio estructural coordinadas.

Se considera que el constructivismo es la herramienta teórica más adecuada para el análisis de Unasur, puesto que dentro de este marco se comprende que las identidades estatales son cambiantes y dependen del contexto histórico, cultural, político y social. Además reconoce la capacidad de evolución o cambio en las ideas y normas, lo que posibilita pasar de sistemas competitivos a sistemas de cooperación o ayuda en las relaciones entre los Estados.

Palabras Claves

América del Sur, Unasur, Brasil, Regionalismo, Cooperación, Constructivismo

Introducción

Las nociones de cooperación e integración en América Latina no son nuevas. A inicios del Siglo XIX, en el seno de los movimientos independentistas se pretendía la conformación de una región política y económicamente sólida. Sin embargo, no fue hasta mediados del Siglo XX cuando esos esfuerzos comenzaron a tomar forma. En ese entonces, dichas iniciativas fueron motivadas por consideraciones fundamentalmente económicas basadas en las características de desarrollo que cada país de la región podía ofrecer (desarrollo enfocado en la producción y exportación de materias primas con poco valor agregado).

Desde fines de la década de los cincuenta hasta el presente, la idea de desarrollar en el contexto histórico latinoamericano un proceso de integración que se traduzca en la mejoría de vida de los habitantes del subcontinente, ha sido el marco de referencia para una serie de acuerdos y tratados multilaterales.

En la actualidad se advierte que el sistema internacional contemporáneo presenta una multipolaridad y una interdependencia creciente, sustentado en el hecho de que los estados nacionales son incapaces de resolver por sí mismo, problemáticas que exceden su campo de control, debiendo agruparse con otros Estados afines para efectos de encarar colectivamente dichas situaciones.

La integración económica regional en América Latina atraviesa por una etapa que se caracteriza por una dualidad; por una parte se encuentra el grupo de países que conforman la Alianza del Pacífico (AP), enfoque de integración abierta y vinculada a la reforma económica neoliberal imperante en la década de 1990. A esto se suma la creciente heterogeneidad regional en términos de la comprensión que los diversos actores estatales y no estatales tienen sobre cuál modelo de integración debe ser adoptado en esta nueva fase del regionalismo latinoamericano. Como consecuencia, se observa por un lado una proliferación de iniciativas que incluyen esquemas de cooperación y concertación política, cooperación económica e integración regional, todas ellas parte de un cada vez más diverso regionalismo latinoamericano; por el otro, se percibe el surgimiento y consolidación de ejes de integración económica regional que han adoptado distintos modelos económicos para organizar los espacios subregionales en construcción. En definitiva se puede establecer la siguiente conclusión, en lo relativo a este aspecto:

“Es evidente la fragmentación subregional de la integración latinoamericana al menos en tres ejes: un eje de integración abierta, representado por la AP y los TLC (Tratados de Libre Comercio); un eje revisionista, cuya manifestación es el denominado “nuevo Mercosur”; y un eje anti sistémico personificado por el ALBA

(Alianza Bolivariana para los Pueblos de América). Estos tres ejes de integración han adoptado modelos de integración económica muy diversos. Mientras el Mercosur revisa su modelo de regionalismo estratégico plasmado en el Tratado de Asunción y lo amplía con políticas de regionalismo social y regionalismo productivo, el ALBA pretende ser un nuevo modelo de integración no basado en el comercio y la ganancia mercantil sino en la solidaridad la complementación y la cooperación. La AP, por su parte, reivindica las políticas de regionalismo abierto, incluso apoyando una estrategia de integración que favorece una agenda más propia de iniciativas de tipo norte-sur". (Briceño, 2013:24)

América del Sur podría constituirse en una región con proyecciones e intereses comunes. En este contexto, surgió en América del Sur un proyecto colaborativo, que no tiene como eje, la visión comercial, sino que privilegia una base política que permita el diálogo y el consenso respecto de diversas temáticas de interés colectivo. Siguiendo esta línea, los doce países de América del Sur, firmaron el día 13 de Mayo del año 2008, en Brasilia, el acta constitutiva de un nuevo proyecto de integración continental: UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), que nace del acuerdo alcanzado entre los países que integran el MERCOSUR y la CAN, más Chile, Guyana, Surinam y Venezuela. UNASUR es un proyecto de cooperación nuevo y multidimensional que se propone enfrentar: los cambios en la agenda internacional, los desafíos del crecimiento económico de la región, la ventaja comparativa que supone el hecho de contar con una potencia emergente como lo es Brasil y, al mismo tiempo, dar respuesta a las expectativas que despiertan los cambios políticos que se han ido produciendo en la región.

El Tratado Constitutivo de Unasur, se oficializó el 23 de mayo de 2008 en la ciudad de Brasilia donde se estructuró la Organización. La primera presidencia pro tempore fue ocupada por Chile a través de la presidenta Michelle Bachelet, en un mandato de un año de duración. Con la ratificación parlamentaria de Uruguay que se sumó a las de, Argentina Perú, Chile, Venezuela, Ecuador, Guayana, Surinam y Bolivia, la entidad entró en plena vigencia y cobró vida jurídica el 11 de Marzo del 2011 después de cumplirse el requisito de que, al menos, los legislativos de nueve países hubieran suscrito ese convenio.

Este organismo tiene al menos tres ejes o pilares que fundamentan su constitución. Cuenta con un agenda política en la que se señala que Unasur nació como un mecanismo privilegiado para el diálogo, donde se articulan políticas públicas regionales que impulsan y respetan la Democracia y los DD.HH. en Sudamérica. Una agenda económica que tiene como fundamento potenciar la competitividad, transformando el modelo extractivo vigente en la región, en uno que se optimicen los recursos naturales, dándoles valor agregado, además de impulsar el avance y desarrollo de la ciencia y la tecnología y construir las obras de infraestructura necesarias para que avance la integración

y consolidar la conectividad. Una agenda social en el que se plantea que la inclusión social es un desafío que implica equilibrar la redistribución del ingreso, la disminución de las brechas entre el campo y la ciudad, así como la incorporación del concepto de género e igualdad que permita eliminar las desigualdades regionales.

Para los objetos de esta investigación interesa determinar; ¿Hasta qué punto la concertación política de países sudamericanos (Unasur) ha logrado coordinar posiciones en función de los pilares que fundamentan su constitución? y; ¿en qué medida está en condiciones de consolidar e incrementar los propósitos de su constitución en el tiempo?

En términos de relevancia académica .La tesis pretende revisar y poner en relieve, las relaciones entre los países sudamericanos a partir de la creación de Unasur desde una perspectiva y aplicación práctica, como es el ejercicio de cooperación y eventualmente avanzar hacia la integración en el subcontinente, intentando ser una contribución a la comprensión de los desafíos concretos, y, por defecto, a los resultados y logros que se obtienen, o no, en la gestión de una organización como Unasur. El estudio pretende servir a la comprensión de variables involucradas en una experiencia de cooperación entre los países de América del Sur. En consideración de los elementos señalados, la investigación espera ser un aporte a los análisis de cooperación e integración regional. En relación a la importancia que tiene para Chile la consolidación de Unasur ,parecen importantes en dos ámbitos ;Energía y Defensa .Si se llegase a establecer la integración energética mediante el Consejo de Energía Suramericano (CES) los países miembros podrían construir infraestructuras en conjunto ,lo que sería de gran relevancia para Chile en su faceta de país exportador de elevados volúmenes de materias primas (minerales y derivados que requieren de muchos tipos de combustibles para llevar adelante la extracción, entre otros).

En el ámbito de la seguridad, con la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) que pone en relieve la cooperación para desarrollar una red regional de intercambio de información de defensa, que incluye una medición de los gastos en defensa, esto permitiría evitar suspicacias en relación al poderío militar, en el entendido que el CDS otorga un marco de transparencia adecuado. En términos de mi propio desarrollo académico y profesional, pretendo continuar investigaciones temáticas que aborden problemáticas latinoamericanas, con un énfasis en América del Sur.

1.1 Objetivos

Objetivo General

Analizar la experiencia de coordinación entre los países sudamericanos generada por la constitución de Unasur, como un paradigma de cooperación, que tiene dimensiones políticas, económicas y sociales.

Objetivos Específicos:

1-Investigar la gestación y desarrollo de Unasur .Esto es; las distintas fases donde se ha producido coordinación y desencuentros político-diplomáticos entre los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países miembros de Unasur.

2- Estudiar, cuán determinante ha sido el organismo en la resolución de conflictos, que se han producido desde su existencia; intentos de golpes de Estado (casos de Bolivia, Ecuador y Paraguay), conflictos fronterizos.

3-Analizar el rol específico de los gobiernos de Brasil (Lula da Silva, Dilma Rousseff) en la constitución de Unasur.

4-Determinar el grado de mayor o menor nivel de aceptación de los demás países miembros de Unasur al rol de Brasil.

5-Estudiar los distintos mecanismo de cooperación creados por Unasur, entre ellos (cabe destacar) el Consejo de Defensa Suramericano.

1.2 Hipótesis

Unasur, como proceso de integración aún en construcción, reuniría los elementos para constituirse en un espacio que fomente el diálogo político y el consenso o coordinar posiciones de los países en los tres aspectos que se fundamenta su agenda; política, económica y social. Las posibilidades de éxito de la Unasur se sostienen precisamente en la flexibilidad que presenta el organismo; en los antecedentes regionales a su surgimiento, que permiten identificar una constante construcción de la región sudamericana, como un bloque con intereses propios y comunes. Finalmente se considera que el liderazgo de Brasil es un factor determinante en la articulación y el establecimiento de prácticas de cooperación e integración regional .Si bien Unasur se encuentra en una fase incipiente, es un paso fundamental para lograr la consolidación de la región como bloque a partir de las prácticas de coordinación y futura integración política.

1.3 Marco Teórico

Dentro de las escuelas teóricas de las RR.II., el constructivismo se ubica como una escuela de carácter sistémica. Para la presente tesis, resulta pertinente , poner atención a los aportes del constructivismo, puesto que estudia las organizaciones internacionales .El constructivismo se ha enfocado en la importancia de las ideas y normas que determinan el comportamiento de los Estados, en especial, las que hacen ajustar su comportamiento a los diferentes actores del sistema internacional (Wendt, 1999).

Un Estado entiende a otros de acuerdo a la identidad que les atribuye a estos (Wendt, 1995), mientras que simultáneamente reproduce su propia identidad, por lo que para la comprensión de las relaciones entre estados es preciso comprender la relación intersubjetiva existente entre ellos (Hopf, 1998).

Las identidades estatales, para el constructivismo son cambiantes y dependen del contexto histórico, cultural, político y social. Además reconoce la capacidad de evolución o cambio en las ideas y normas, lo que posibilita pasar de sistemas competitivos a sistemas de cooperación o ayuda en las relaciones entre los Estados.

En relación a cómo se genera la política exterior, el constructivismo considera que la identidad del Estado es producto de las prácticas sociales (Hopf, 1998), las que son constitutivas o influyen la política estatal y que producen un efecto sobre la identidad del Estado en el exterior (Hopf, 1998).

Bajo esta lógica, la política exterior es vista como un proceso influido por las innovaciones intelectuales que las comunidades epistémicas (insertas en las organizaciones internas e internacionales) ,ayudan a producir y que son seleccionadas por procesos políticos, convirtiéndose en el fundamento de nuevos intereses nacionales (Adler y Haas, 1992).Las acciones del Estado en política exterior son constreñidas y empoderadas por las prácticas sociales prevalecientes a nivel interno e internacional (Hopf, 1998). Por lo anterior, a diferencia de otros enfoques en relaciones internacionales, para el constructivismo cada fenómeno a estudiar debe ser contextualizado (Hopf, 1998).

El constructivismo puede considerarse, como una teoría que complementa y enriquece el análisis de política exterior, ya que asume cuestiones como el interés racional de los actores, pero los problematiza; se encarga también de aspectos estructurales, tales como las influencias externas o sistémicas en la determinación de las preferencias nacionales. Esta escuela, complementa lo que las aproximaciones racionalistas dan por sentado, analizando las interacciones entre lo interno y lo internacional, no solo en términos de interés material, sino que también entre diferentes entendimientos epistémicos y prácticas que se

relacionan con los agentes políticos (Adler y Haas, 1992). Es decir, que la política exterior, su formación y el relacionamiento entre actores internacionales dependerán de identidades, intersubjetividades e intereses que no son necesariamente dados, sino que están constituidos por una serie de interacciones internacionales e internas del tipo material e ideal.

En definitiva, el constructivismo se hace cargo y trata sobre la influencia mutua, histórica y dinámica entre el agente y las estructuras sociales, esto es, las normas, las identidades y los significados. Estas dan sentido a la vida social en la cual tiene lugar la acción humana, pero se supone que en algún momento esta última dio origen a lo estructural. Este supuesto deja abierta la posibilidad al cambio de las estructuras, mediante un rol protagónico de los agentes en su capacidad de interpretación y reinterpretación de las relaciones sociales (Salomón, 2001).

El constructivismo entiende que a su vez, los actores pueden aceptar u oponerse a un discurso dominante y modificar la manera en la que otros actores ven el mundo. Por su parte, los discursos de estos agentes, que pasan a transmitir nuevos significados, vuelven a replicar identidades y prácticas a través de su lenguaje.

En relación a la integración regional (fase posterior a la cooperación), resulta pertinente hacer un análisis de las nociones de región, integración regional y regionalismo. En el caso de la región y aunque no existe un único elemento identificador, se trata de construcciones humanas basadas en percepciones influenciadas por factores geográficos, históricos, económicos, políticos y culturales. (Murillo, 2004). Por este motivo, cambian en el tiempo y se adaptan a las circunstancias y al entorno.

Desde esta perspectiva, cuando hablamos de integración regional es importante especificar, que el regionalismo haría referencia al proyecto político en sí. Aplicado al ámbito latinoamericano, el regionalismo parece ser un elemento cada vez más relevante en la agenda del desarrollo de la región.

La puesta en marcha de un proceso de regionalismo, claramente puede ser representada por la constitución de Unasur, teniendo en consideración que entre sus objetivos, se encuentran consolidar el conjunto de transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales acordadas por los países miembros de la organización. La existencia de estas instituciones supranacionales con jurisdicción (o posibilidad de adquirirla) junto a las actividades políticas, permitiría avanzar según J. Nye (1968) en la profundización del proceso de integración. De lo anterior, surge uno de los principales temas de debate que ha caracterizado al regionalismo en la actualidad, esto es; las razones o motivos que conducen a los Estados a ceder parte de su soberanía.

No caben dudas que para entender los nuevos procesos de cooperación e integración en el subcontinente, es importante destacar el protagonismo de aquellos individuos, que en el plano nacional tienen un papel de preponderancia en la asimilación de un proceso integrador. Esto es, los mandatarios capaces de tomar decisiones tanto a nivel interno como externo y que se convierten en los voceros de la opinión pública frente a las instituciones internacionales.

Se parte del entendido, de que para que estos presidentes tengan influencia en la consolidación política de un proceso integrador deben tener legitimidad y autoridad frente a la colectividad. Para el caso de Unasur, resulta paradigmático el análisis de la figura de Luiz Inácio Lula da Silva, como también de Hugo Chávez, Néstor Kirchner y Rafael Correa, entre otros. Asimismo, para comprender el impulso y desarrollo de Unasur, resulta fundamental profundizar en la evolución de Brasil en los últimos años, pues el tamaño de su economía (PIB) la ubica entre las diez economías más grandes del mundo.

Lo que durante décadas fue una promesa hoy es una realidad; Brasil es una potencia mundial emergente, y lo que suceda en este país marcará de una u otra forma, la proyección de articulación de los países miembros de Unasur. Por lo anterior, es procedente comprender y aproximarse a la noción de Potencia Mundial.

En forma tradicional, se distingue entre superpotencia, grandes potencias, potencias medias y potencias menores. Para nuestro propósito referido a Brasil nos resulta relevante comprender el significado de una potencia media en el sistema internacional. Una idea interesante es la que expone el autor Detlef Nolte:

En la literatura científica actual se hace una diferenciación entre potencias medianas tradicionales – como por ejemplo Canadá, Australia, Nueva Zelandia, los Países Bajos y los países escandinavos –, que en parte pierden influencia en la política internacional, y nuevas potencias regionales emergentes y potencias medianas emergentes (emerging regional powers y emerging middle powers), entre los cuales figuran por ejemplo Sudáfrica, India y Brasil. Mientras las potencias medianas tradicionales se definieron

principalmente por su papel en la política internacional.

Las nuevas potencias medianas son en primer lugar

potencias regionales y además potencias medianas

en el ámbito global. (Nolte, 2006:137).

Ateniéndonos a esta clasificación podemos conceptualizar a Brasil hoy como una potencia media al alza en el plano global y al mismo tiempo como una potencia regional. Teniendo en cuenta que no necesariamente una potencia media en el ámbito global debe ser potencia regional.

Podemos considerar como potencias medias a aquellos Estados que, debido a su dimensión (territorial, demográfica, económica, político-diplomática o militar) o a su situación geopolítica en una región determinada, presentan la capacidad y la voluntad necesarias para ejercer una cierta influencia en determinadas áreas de las relaciones internacionales. Esta influencia puede traducirse en la formulación o puesta en práctica de una política exterior activa e independiente, en una participación destacada en los intercambios internacionales en el ámbito comercial, de mediación, de participación activa en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en otras organizaciones internacionales, etc. Brasil ha ingresado en los últimos años en un proceso de consolidación y transformación de su status como potencia. Su proyección internacional está resultando evidente, aunque paradójicamente su legitimación en el plano Sudamericano está resultando un proceso extremadamente engorroso.

Sin embargo el área de influencia de Brasil no se aplica solo a esta subregión, sino que se está expandiendo progresivamente a toda América Latina. La “norteamericanización” de México desde la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y su mirada puesta en sus relaciones con Estados Unidos (EE.UU.), significó una retirada por parte de este país de Sudamérica.

Pese a que la política exterior de Brasil ha tendido a diferenciar dos áreas en América Latina: América del Sur por un lado y América Latina del norte y el Caribe y a esta última históricamente la reconoció como área de influencia de EE.UU., los acontecimientos ocurridos en Honduras (golpe de Estado), parecen haber modificado esta histórica posición de Brasil, ya que asumió un rol central y determinante en este conflicto y lo ha hecho en el rol de potencia regional. Por tanto su área de influencia ha traspasado Sudamérica. Además el radio de acción e influencia de Brasil evade el encapsulado regional, y gana espacios en el escenario global ya que participa cada vez más en la toma de decisiones que moldean el sistema internacional. La combinación de potencia media en el

ámbito global y potencia regional es lo que distingue a una potencia emergente como Brasil. Y el peso global de Brasil parece crecer a un ritmo continuado; el status de socio estratégico por parte de la Unión Europea (UE), la invitación para sumarse al Grupo de los ocho países más industrializados del mundo (G-8) con China e India, los acuerdos firmados con los EE.UU. en materia de cooperación energética relativos al desarrollo de los biocombustibles.

Teniendo en cuenta las características del tema de estudio y por ubicarse dentro del ámbito de las RR.II (Relaciones Internacionales), el enfoque se hará desde un análisis de estudio de caso. La ventaja del estudio de caso, es que la unidad objeto del estudio puede ser examinada de forma intensiva y se puede elegir las teorías, los conceptos, las variables y los criterios de operacionalización que mejor se ajusten al objeto que se estudia.

La presente tesis sigue una metodología inductiva, tanto en la definición de los conceptos de cooperación, integración y regionalismo. También utilizará el método cualitativo, para ello se llevarán a cabo la utilización de fuentes primarias; entrevistas, investigaciones y estudios sobre el tema. Secundarias; prensa escrita; revistas y periódicos.

Estas categorías seleccionadas tienen en cuenta dos aspectos: en primer lugar, la forma en que los objetivos básicos a alcanzar por Unasur, que se encuentran relacionados con sus necesidades y potencialidades, determinarán de forma correcta los pasos a seguir en la toma de decisiones en política exterior. En segundo lugar, los beneficios presentes al interior de un proceso de cooperación e integración regional que pueden ser de diversa índole y que, en la medida que se amplía el proceso, se van profundizando llevando beneficios a los miembros, por medio de una suma positiva, en el que no deberían existir perdedores absolutos.

El análisis de política exterior ha seguido una larga línea de investigación que paulatinamente ha incorporado nuevos elementos en sus estudios, en la medida que las condiciones nacionales e internacionales en que han ido cambiando. A modo de esquematización, estos elementos pueden categorizarse en tres dimensiones.

La primera dimensión, se refiere a la interacción entre lo interno y lo internacional. En términos generales, (Gourevitch, 1978) los estudios sobre política exterior consideran la estructura interna como variable explicativa, cabe preguntarse hasta qué punto esta estructura se deriva de las exigencias del sistema internacional, por ejemplo, a través de la influencia que ejerce la interdependencia compleja en el plano interno, a nivel de instituciones gubernamentales, actores del gobierno, privados, y en general a la compleja red de interacciones políticas existentes.

La política exterior trata con frecuencia la estructura interna como variable independiente, soslayando que esta y el sistema internacional son partes de un sistema interactivo. Los Estados no persiguen una política "ideal", sino que buscan llevar a cabo sus preferencias en un marco de constreñimientos, de una interdependencia política que impone ataduras al comportamiento de los Estados (Moravcsik, 1997). Los objetivos nacionales pueden estar constreñidos por el contexto internacional, determinando lo interno, o bien, desde lo interno se intentará influir el contexto internacional para alcanzar los fines propios del Estado o de los grupos que influyen su accionar. Para entender entonces la actuación de los estados es necesario tomar en consideración dos niveles de análisis. Por un lado, en el nivel interno, los grupos internos persiguen sus propios intereses e intentan determinar las políticas de gobierno, a la vez que los decisores de política buscan mantener el poder, por lo cual establecen coaliciones con estos grupos. Por otro lado, en el nivel externo, los estados buscarán maximizar sus intereses para responder a las demandas internas, aunque sin dejar de lado la cooperación con actores externos para obtener beneficios.

De esta manera, ambos niveles interactúan y se determinan el uno a otro, donde los gobiernos buscarán que lo negociado en la esfera internacional sea ratificado en el orden interno; y a su vez, lo negociado en el plano interno pueda ser llevado a cabo por los negociadores en el ámbito internacional (Putnam, 1988).

Entender la política exterior desde dos niveles de análisis se hace más presente en la medida que la expansión de la globalización, las nuevas tecnologías, normas internacionales, entre otros factores, chocan con dinámicas locales igualmente poderosas (Rosenau, 2001). El cruce entre los factores externos e internos que afectan la política internacional está creando un espacio como "frontera", donde ambas esferas convergen y en el cual resulta difícil diferenciar qué elementos priman en la consecución o fracaso de los acuerdos entre actores internacionales.

Otro aspecto se enfoca al objeto de estudio. Tradicionalmente el análisis de la política exterior se ha centrado en cuestiones institucionales, acentúa las características estructurales de los regímenes internos que constriñen las políticas, sin tener en cuenta ni el contenido de los intereses que persiguen sus objetivos a través de las políticas públicas, ni la orientación política de las personas que controlan la maquinaria del Estado (Gourevitch, 1978: 882). En este sentido, para entender la política exterior, además del tipo de régimen y estructura institucional para la toma de decisiones, es necesario analizar el patrón de coalición, es decir, el tipo y composición de las élites dominantes y sus relaciones, lo que requiere investigar cómo determinados intereses de grupo son capaces de conseguir sus objetivos a través de las instituciones.

En la tradición liberal, los principales actores en la política internacional son los individuos y grupos privados, quienes actúan racionalmente para alcanzar su bienestar material e ideal. En este sentido, los Estados u otras instituciones políticas –que representan a un subconjunto de la sociedad-, actuarán sobre la base de los intereses de los decisores de política, definiendo las preferencias del Estado y actuando intencionalmente en las políticas mundiales. Coincidentemente, el Estado es una institución representativa, constantemente sujeta a la captura y recaptura, construcción y reconstrucción por parte de coaliciones de actores sociales, quienes intentarán influir las políticas de gobierno para que estas sean consistentes con sus preferencias (Moravcsik, 1997: 517,518). Las preferencias del Estado entonces, pueden ser alteradas por las presiones sociales (Moravcsik, 1997).

La política exterior puede verse alterada en función de los cambios en la estructura política y social interna además de verse reorientada por las variaciones en la estructura internacional (Hermann, 1990). De acuerdo a esta línea de análisis, la política exterior se complejiza en la medida que interactúan diversos grupos que responden a distintos intereses, motivaciones y que podrán actuar de manera diversa ante los cambios tanto internos como externos. Dentro de esta diversidad, no todos los individuos y grupos actuarán de la misma forma y de manera racional (Hudson y Vore ,1995). *Los actores implicados en las decisiones de política exterior muchas veces no son capaces de manejar más de dos o tres alternativas de decisión al mismo tiempo; cada situación –y por tanto posterior toma de decisión-, puede ser interpretada de numerosas maneras dependiendo de los precedentes históricos usados, la personalidad, experiencia de los individuos, su predisposición social y cultural, entre otros elementos, que pueden socavar la organización racional de los costos y beneficios esperados* (Hudson y Vore, 1995: 210,211).

Lo anterior, puede afectar la política exterior y su desenvolvimiento en cuanto a la interacción con otros actores internacionales. En otras palabras, los grupos dominantes intentan llevar a cabo sus preferencias a través de la acción estatal, pero estas pueden estar en conflicto con las preferencias de los grupos dominantes de otros países, generando tensión en las relaciones interestatales; el conflicto entonces puede ser producto de la acción de determinados grupos que buscan alterar el *statu quo* (Moravcsik, 1997).

En la actualidad la política exterior se ve influida por cuestiones externas, internas y por el relacionamiento entre ambas esferas. Además, es preciso considerar que estas influencias pueden ser de carácter institucional o ideario, se relacionan tanto con las instituciones políticas, las coaliciones, las preferencias de los actores, los cambios en dichas preferencias y su relación con el medio externo, que a su vez, ejerce constreñimientos en el plano interno. El análisis de política exterior ha recogido estos nuevos elementos, ampliando su agenda

de investigación (que se caracterizó tradicionalmente por su carácter institucionalista y racional), incorporando dimensiones subjetivas asociadas a teorías como, por ejemplo, el constructivismo. No obstante, también es preciso incorporar las cuestiones estructurales y materiales que afectan la política exterior y a los actores que participan en ella.

Capítulo I

UNASUR en el marco del regionalismo

2.1 Aproximación entorno al regionalismo

El debate académico, ha sufrido en las últimas décadas un cambio como resultado de la evolución del contexto internacional y de la aparición de nuevas variantes y enfoques.

Son varias las teorías desde las que se ha intentado abordar el regionalismo, pero hasta ahora no podemos decir que exista una sola visión sobre el término. Los esfuerzos han encauzado a tratar de delimitar el concepto de regionalismo, analizar el lugar que ocupa en el ámbito de las relaciones internacionales.

Existen estudiosos que estiman, que la delimitación de una región geográfica no debe establecerse de manera exclusiva en base a criterios económicos, sino que se deben incluir aspectos culturales, sociales, y políticos. Desde esta visión, autores como Mansfield, hablan de “regionalismo geográfico”, entendido como el resultado de un vínculo natural de proximidad, ingresos, políticas convergentes y amplio flujo comercial. Siguiendo este parámetro, este autor distingue entre región, que sería entendida como un *“grupo de países localizados en la misma y específica área geográfica”* y regionalismo, que sería *“la consecuencia de la voluntad política de los dirigentes de los países que forman una determinada región geográfica”* (Mansfield, 1999:40). En este caso, el elemento geográfico sería el factor que impulsa a la política a buscar vinculaciones que tienen un carácter complejo.

El elemento geográfico también está considerado por autores como Hurrell (1995), quien considera que el regionalismo es un proceso que se desarrolla en un espacio definido (la región) este investigador entiende que el regionalismo implica también asumir otras variables como lo son; los grados de cohesión social, económica, política y organizacional. Para este autor, el regionalismo implica también, la existencia de otros elementos fundamentales como: a) la cooperación para obtener una serie de ganancias mutuas; b) la proximidad geográfica; c) la interdependencia de los participantes; d) la existencia de al menos tres miembros; la no limitación de áreas temáticas (Alagappa, 1995:362).

Desde esta perspectiva, se entiende que el regionalismo facilita las comunicaciones así como las acciones colectivas, esto es; por causa del

regionalismo los Estados pueden alcanzar sus intereses nacionales haciendo uso de mecanismos a los que accede por ser parte del sistema internacional. El elemento geográfico no es excluyente, los hechos han expuesto la existencia de modelos regionales entre países geográficamente distantes. En esas circunstancias, nos encontramos ante un regionalismo “no geográfico”, resultado de la implicación de varios elementos (económicos, políticos, sociales, culturales, etc.). Bajo este prisma la voluntad política es el principal impulsor, el proceso de globalización pudiera ser un buen ejemplo de este tipo de fenómenos. (Gragea, 1995).

El regionalismo es un fenómeno multidimensional, es un concepto dinámico y en evolución, que se torna de difícil definición, por causa de la variedad de criterios que lo van conformando. Para autores como Alagappa, el regionalismo es *“la cooperación entre gobiernos u organizaciones no gubernamentales en tres o más países geográficamente próximos e interdependientes para procurar ganancias mutuas en una o más áreas temáticas*. Para esta definición, el concepto de región, va más allá del ámbito estatal.

Para Hurrell (1995) la consolidación de una región, supone el surgimiento de una *“conciencia regional”* y de una *“identidad regional”* propia. Este autor considera, que el regionalismo se explica en términos de redes de interdependencia lo que se traduce en una relación de pertenencia, de tal manera que *“(…) para los que están fuera de la región, el regionalismo tiene significado político en la medida en que impone costes a los de afuera: ya sea a través del detrimento del impacto de los acuerdos económicos regionales, que diversifican el comercio y la inversión, o bien provocando el aumento en la distribución del poder político. De igual manera tiene importancia política cuando los de afuera (...) se ven obligados a definir sus políticas regionales hacia estados individuales. Para los que están dentro de la región, el regionalismo importa cuando la exclusión provocada por los acuerdos regionales implica costes, tanto económicos como políticos (como pérdida de la autonomía o reducción de las opciones en política exterior) y cuando la región se convierte en el núcleo de las decisiones a adoptar a lo largo del territorio”* (Hurrell, 1995:41).

Para algunos especialistas en el tema, el regionalismo es *“la política de las regiones y ello a pesar de los esfuerzos de un gran número de expertos empeñados en mantener este tipo de cosas fuera del alcance político”* (...) el *“regionalismo es la política gubernamental dirigida hacia los recursos naturales y humanos, pero trasladada a términos regionales, de tal manera que se analicen los datos que permitan una planeación estratégica. Regionalismo es la organización y acción ejercida por el pueblo de las regiones con el fin de lograr un bienestar hacia la región”* (Wolcott, 1945:307).

Desde este enfoque, la opción por el regionalismo es resultado de una decisión estratégica en la que intervienen actores que, consideran que sus intereses estarán mejor protegidos y lograrán, más fácilmente sus objetivos (Deblock, 2005:3). La integración política puede ser entendida como la evolución o desarrollo a través del tiempo hacia un sistema de toma de decisiones colectivo entre las naciones participantes.

Esto implica que los actores nacionales dejan paso a entes supranacionales en el proceso de toma de decisión, sin que esto signifique la eliminación de las naciones. El paso de la integración económica a la integración política y la interacción entre ambos conceptos, ha tratado de ser resuelto con multiplicidad de formulaciones teóricas. Las teorías políticas de la integración han avanzado de manera paralela a la propia evolución de la integración regional internacional, teniendo en cuenta la experiencia existente en la mayor parte de los continentes.

-El estudio de las teorías políticas de la integración y los diferentes debates desarrollados forman parte del proceso de comprensión del fenómeno regional pero, sin embargo, dejan de lado el análisis de la evolución de los diferentes proyectos regionales.

Para explicar el nacimiento de una nueva realidad, es precisamente la presencia de estas instituciones supranacionales con jurisdicción, que en conjunto a las actividades políticas, permitirá avanzar según J. Nye (1968) en la profundización del proceso de integración.

Se parte del postulado, de que todo proceso regional requiere la transformación del sistema político interno, lo que se traduce en la adaptación de las políticas estatales al esquema de integración. Nuevas normas que influyen en los diferentes sistemas estatales, desestructurando la visión tradicional e instalando nuevas formas de interacción con las instituciones supranacionales.

De lo anterior, se produce uno de los principales temas de discusión que ha caracterizado al regionalismo en los últimos años; las razones o motivos que conducen a los Estados a ceder parte de su soberanía, no sólo a favor de entidades supranacionales, sino también, a dejar que entes sub-estatales obtengan porciones de poder que hasta ese momento, habían quedado bajo la tutela de los entes nacionales. Junto al Estado, e independientemente de la evolución acaecida en los procesos de integración, cabe mencionar el rol jugado por todas las fuerzas sociales que, desde dentro de los gobiernos, impulsan el desarrollo de los movimientos regionales.

Al respecto, Nye (1968) distingue entre los gobiernos nacionales en el proceso de toma de decisiones y por otro lado, aquellos grupos de activistas leales que

de manera creciente se sienten más cercanos hacia los entes regionales, en el sentido de que satisfacen los intereses que de manera anterior fueron solucionados por los gobiernos nacionales.

Es importante resaltar el papel de quienes que en el plano nacional tienen un rol preponderante en la asimilación de un proceso integrador, esto es; aquellos líderes políticos capaces de tomar decisiones tanto a nivel interno como externo y que se convierten en los portavoces de la opinión pública frente a las instituciones supranacionales. Al respecto, se parte del supuesto de que para que estos líderes políticos tengan real influencia en la consolidación política de un proceso integrador deben de tener ante todo legitimidad y autoridad frente a la colectividad.

2.2 Regionalismo e Integración Regional

El regionalismo se imbuye en la realidad y se utiliza como canal para explicar el contexto en el que se desarrolla. Se convierte en una meta para la cual se necesita elaborar diferentes procesos, siendo en este sentido, donde se produce uno de los principales problemas terminológicos entorno al mismo, esto es, la diferenciación entre el objetivo y el proceso para conseguirlo, lo que se traduce en una cierta ambigüedad de conceptos como regionalismo e integración regional. La utilización del término “integración” genera confusión, como así lo prueba el hecho de que numerosos textos utilicen de manera indistinta, términos como: “integración”, “cooperación”, etc. (Haas, 1964).

En el intento de evitar la multiplicidad de conceptos, algunos autores han tratado de clarificar si la integración es en sí un proceso, un producto acabado o más bien una combinación de ambos aspectos (Laursen, 2004). Según esta visión y siguiendo las formulaciones de K. Deutsch, la integración sería *“la construcción al interior de un territorio, de un “sentido de comunidad” y de instituciones prácticas lo suficientemente fuertes y amplias para asegurar, por un “largo” plazo, expectativas seguras de “cambio pacífico” entre su población”*. Cuando un grupo de personas o Estados se han integrado de esta forma, constituyen una *“comunidad de seguridad”*. Para este autor, el término unión hace referencia a *“una fusión formal de dos o más unidades previamente independientes dentro de una sola unidad mayor, con algunos tipos de gobierno común”* (Deutsch, 1957:6). Según esta interpretación, la integración regional además de una decisión de agentes colectivos (Estados) que tienen como objetivo coordinar acciones dentro de una zona determinada (región), tiene como producto la construcción de una identidad supraestatal, que en el medio y largo plazo puede

acabar generando la creación de una entidad con una identidad e intereses propios.

En términos similares se manifiesta Haas al definir la integración como: *“el proceso según el cual, los actores políticos emplazados en diferentes lugares están convencidos del desplazamiento de sus objetivos y actividades políticas hacia un centro común en el cual existen instituciones con poder suficiente como para tener jurisdicción sobre los estados nacionales”*(Haas,1970:607).

Desde una perspectiva amplia, la integración regional pudiera entenderse como *“un proceso de construcción gradual de un nuevo agente que expresa su identidad y procura alcanzar sus intereses en una dimensión espacial específica y, por tanto, distinta de la de los participantes”* (Murillo, 2004:19).

Desde este enfoque la integración regional implica *“la transferencia de potestades, deberes y responsabilidades de un agente a otro en una región específica, sin que ello implique la desaparición de los primeros”* (Murillo, 2004:19). En definitiva es un proceso gradual, con altos y bajos, que se caracteriza por ser un dinámico y condicionado por factores internos y externos a la región.

2.3 Cooperación e Integración Internacional

La cooperación en el ámbito internacional genera y tiene una relación directa con la integración, en la medida en que esta se constituye en un impulsor, que permita a los Estados alcanzar una mayor cohesión en vista de la fase posterior, que es la integración. La cooperación será comprendida como una forma de relación interestatal, en la que se produce un proceso de alineamientos y coordinación de políticas. Algunos autores definen la cooperación, en sentido estricto, como el orden que reúne por igual a actores estatales como no estatales que con un interés político, alcanzan acuerdos específicos de carácter económico y comercial. De esta definición se establecen dos aspectos fundamentales que deben cumplir los Estados:

- Los Estados deben liderar el proceso
- La sociedad civil debe participar activamente, lo que la distingue de la mera concertación

La cooperación, como forma de interacción estatal, busca la complementación de distintas políticas, sin que ello implique un grado muy complejo de

coordinación, como sí se desarrolla en el caso de la integración. En este comprendido, la cooperación sería un instrumento para alcanzar la integración.

Es importante enfatizar la diferencia entre cooperación e integración. Ello nos permite comprender de mejor forma los procesos de integración económica que desarrollan algunos países. La cooperación es entendida como el mecanismo mediante el cual se realizan acciones direccionadas –por ejemplo- a reducir el desbalance comercial entre unidades económicas de países diversos, sin tener que integrarse totalmente. Por su parte, la integración busca suprimir algunas formas de discriminación en un lugar determinado.

De igual modo, se afirma que existe una diferencia tanto de carácter cualitativo como cuantitativo entre cooperación e integración, que se puede entender en la medida en que la cooperación incorpora políticas destinadas a armonizar las políticas económicas y disminuir la discriminación y la integración va más allá buscando suprimir las medidas discriminatorias. En este caso, los acuerdos internacionales sobre políticas comerciales pertenecen al área de cooperación y la abolición de restricciones al comercio es un acto de integración (Balassa, 1964).

Un ejemplo de estrategia de regionalismo es el que ha llevado adelante EE.UU. por décadas, es la cooperación con los países de América Latina, muestra de ello es la "Iniciativa para las Américas", impulsada por el gobierno Bush en 1990 como una decisión política para apoyar las reformas económicas de América Latina y el Caribe en la dirección deseada por EE.UU. Pero incluso, podemos ir más atrás y remontarnos a la década de los sesenta del siglo pasado, donde destaca la iniciativa del gobierno de John Kennedy, cuando impulsó la "Alianza para el Progreso". La "Iniciativa para las Américas" intento profundizar la promoción del comercio y la inversión y fue más allá del mero otorgamiento de ayuda financiera a los países latinoamericanos.

Esta fue una estrategia política, bajo la forma de cooperación comercial con el objetivo final de firmar acuerdos de libre comercio con países de la región y tener un área de libre comercio hemisférica, la financiación de proyectos y programas que promocionaran reformas en las políticas de inversión, la reducción de la deuda bilateral oficial para apoyar reformas de mercado y la modernización de sus economías. (Lombaerde y Garay ,2008).

2.4 La Integración regional y su ámbito de aplicación

En definitiva la definición de integración, se vincula al planteamiento de objetivos específicos regida por principios de afinidad. Se encontrarán ejemplos de integración por "tratado", como son los casos de la UE, Mercado Común del Sur (MERCOSUR), ya que además de constituirse mediante tratados internacionales en su interior pretenden la creación de instituciones de carácter supranacional que orienten el proceso integrador.

Existe una clasificación de "integración", que está conformada por los siguientes elementos: la económica, la política y la social. La integración económica es la que más se ha desarrollado en las últimas décadas, en la medida en que ha sido la que han logrado alcanzar un gran número de Estados. En función del grado de cohesión económica que quieran lograr los Estados asociados, será el nivel de integración, en el que se encuentren. De la misma forma, el aspecto económico ha incidido directamente en la división de las tendencias integracionistas a nivel económico; por una parte la integración desarrollada bajo un modelo neoliberal y capitalista; por otro lado, la integración con tendencia socialista. La primera es la que ha desarrollado la mayoría de las áreas de libre comercio que existen en la actualidad. Se pueden distinguir distintos grados o niveles que se practican en la integración económica.

Guinart (2006:1) establece siete fases para llegar a la integración económica;

- *Acuerdo Preferencial: Es un sistema de preferencias entre los miembros, baja de aranceles u otras medidas proteccionistas.*

- *Zona de Libre Comercio: En este modelo, todos los miembros del grupo eliminan los aranceles a los productos de los otros miembros, mientras que, al mismo tiempo, se conserva la independencia de cada uno de ellos para desarrollar políticas comerciales con los no miembros. Es decir, cada miembro de la Zona de Libre Comercio, puede mantener sus propios aranceles y otras barreras comerciales en el "mundo exterior".*

- *Unión Aduanera: En esta etapa de la integración económica, los miembros eliminan todos los aranceles y el grupo adopta una política comercial externa común con relación a los no miembros. Además, el grupo trabaja como una entidad en la negociación de todos los acuerdos comerciales con los no miembros. La aplicación de un arancel externo común elimina la posibilidad del trasbordo para los no miembros.*

- *Mercado Común: En el mercado común, los miembros eliminan todos los aranceles, adoptan una política comercial externa común para los no miembros y eliminan todas las barreras a los movimientos factoriales que se producen entre ellos. El libre movimiento de trabajadores y de capital, entre los miembros,*

representa un nivel superior de integración económica, así como una mayor reducción del control interno de la economía de cada país miembro.

- Unión Económica: Una forma adicional y comprensiva de la integración es la Unión Económica. Esta forma de integración económica de los países abarca todos los elementos del mercado común, así como la unificación de las instituciones económicas y la coordinación de la política económica en todos los países miembros. Aunque es evidente que siguen existiendo las entidades políticas.

-Unión Monetaria: Es el paso posterior a la Unión Económica donde los países fijan los tipos de cambio entre los miembros y se crea una moneda única.

-Unión Económica Plena: Formación de un único país.

2.5 El regionalismo y el Estado Nación en el contexto de la Gobernanza Global

El rol que juega la globalización como factor determinante del sistema internacional en las últimas décadas, ha provocado un continuo de reacciones en el ámbito de las relaciones internacionales. En un contexto, en el que las tesis neo-liberales, neo-institucionales y constructivistas cobraban mayor protagonismo frente al realismo clásico y el neo-realismo, comenzó un debate en torno a temas como la cooperación y el surgimiento de identidades colectivas.

En un momento en el que predominaban diferentes experiencias regionales, surgió un nuevo tema de discusión en relación a la gobernanza global, esto es, qué nichos existían para el desarrollo de la política nacional y cómo vincular la misma con un contexto global. Como declaran Hirst y Thompson, se trataba de *“enfatar especialmente las posibilidades de cooperación en una economía crecientemente internacionalizada, donde la política es concebida paulatinamente como policéntrica. (...). Al mismo tiempo se subrayaría la capacidad exclusiva del Estado de legitimar acuerdos tanto “hacia arriba” en su carácter de representante de la población de un determinado territorio, como” hacia abajo” en correspondencia con su legítima base de poder constitucional”* (Hirst y Thompson, 1999:139).

La literatura creciente en torno a estas temáticas, toma como referencia los estudios realizados por la Comisión de Gobernanza Global (identificada bajo su denominación inglesa Comisión on Global Governance), Es importante marcar que el uso del término “gobernanza” es significativo, pues se quiere hacer notar

la conexión existente entre varios factores (especialmente políticos y económicos).

A diferencia del concepto tradicional de “gobierno”, el término “gobernanza” es adaptable a varias realidades.

Gobernanza es definido como:

“La suma de las diferentes formas en que los individuos e instituciones, públicos o privados, manejan sus asuntos comunes. Se trata de un proceso continuo a través del cual, intereses diversos y hasta cierto punto conflictivos”. Además, *“(…) A un nivel global, la gobernanza ha sido vista, en primer lugar, como una relación intergubernamental, pero ahora también incluye la participación de organizaciones no gubernamentales (ONG's), movimientos de ciudadanos, corporaciones multinacionales y el mercado global de capitales (...).”* En definitiva *“no existe un modelo único de gobernanza global, no existe una única estructura o conjunto de estructuras. Se trata de un proceso dinámico y complejo de toma de decisiones interactivo, en constante evolución, que responde a las circunstancias cambiantes (Our Global Neighbourhood ,1995)”.*

Según determina esta Comisión, la integración regional no puede entenderse de forma aislada a las instituciones globales. Por ello, el regionalismo es analizado como un elemento básico para la adaptación de los Estados a las nuevas realidades del contexto global, de manera que no reemplaza al Estado Nación sino que lo posiciona en nuevas dinámicas y desafíos ,y lo confirma es su papel de actor principal.

Como señala Cerny, en este nuevo escenario global, *“los estados son concebidos como una instancia estratégica dentro de un sistema de niveles múltiples que se complementan en el ejercicio de la gobernanza de acuerdos a criterios funcionales.”*(1999:188) En este esquema, los Estados estarían relacionados con otros protagonistas, como organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales o capitales económicos globales. Siguiendo esta línea, el Estado se convierte en un puente de la gobernanza global, entre el nivel sub-nacional y el supranacional.

2.6 Regionalismo y globalización

Una macro región internacional es socialmente construida. En este sentido, se considera que *“las regiones son proyectos políticos y sociales, diseñados por actores humanos para proteger o transformar las estructuras existentes”* (Hettne y Soderbaum, 2000:38). El regionalismo es un proceso que tiene diversas

manifestaciones e intensidades. Así, el regionalismo comprende iniciativas de integración económica, de cooperación económica, de integración política o cooperación o concertación política. La intensidad de esas modalidades es variable. Por ejemplo, la integración económica regional puede expresarse desde la forma básica de una zona de libre comercio hasta la unión monetaria, pero incluso puede ir mucho más allá de lo comercial y expresarse en estrategia de desarrollo productivo conjunto.

En las últimas décadas la participación del Estado en el ámbito global, experimentó una serie de transformaciones, como resultado de considerar que los problemas tienen una naturaleza transnacional, demandando una respuesta en tal virtud.

Regionalismo y globalización aparecen vinculados y para muchos autores son complementarios; no en vano, la globalización sería entendida como un fenómeno que comprende ideas de integración, interdependencia, multilateralismo, apertura e interpenetración (Rüland ,2002).

“Más allá de una posible competencia en relación a los principios de las relaciones internacionales, globalización y regionalismo son complementarios. (...) La Globalización ha facilitado el surgimiento de un sistema multilateral de gobernanza global basado o construido sobre organizaciones regionales. El regionalismo sería la respuesta de los estados nación a ese conjunto de cambios derivados de la globalización” (Hettne, 2003:7).

Algunos especialistas han mencionado, la interrelación entre regionalismo y globalización depende en gran parte de la conducción del proceso por parte de los países envueltos en el mismo; si se produce una sinergia constructiva, es probable que se logre un efecto beneficioso de la experiencia regional (Acosta,1996). La definición que entrega Hettne sobre el regionalismo, hace referencia al conjunto de políticas que intentan organizar el sistema internacional a través de “regiones”, el regionalismo ha cobrado nuevo impulso a lo largo de las últimas décadas, contribuyendo tanto a potenciar la globalización y la regionalización y por lo tanto acotar el campo de actuación del Estado nación pero, a la vez, dotándolo de nuevos mecanismos para hacer frente a los desafíos de un mundo globalizado.

En este capítulo, se ha analizado la importancia de los paradigmas sobre regionalismo, cooperación e integración. A través de una revisión de los cambios registrados en el contexto internacional y de la experiencia histórica de cooperación e integración .El análisis nos lleva a concluir la existencia de un cambio de ciclo que es propicio para el desarrollo de nuevos escenarios globales. La región enfrenta –mediante la constitución de Unasur- los dilemas que tornan más complejo la articulación de intereses que deben confluir .Lo anterior

jerarquiza la importancia de la cooperación regional para –luego- impulsar la integración .Dentro de las ventajas que entrega la cooperación es que permite avanzar sin remitir a esquemas rígidos, dando espacio al nacimiento de procesos de varias velocidades, donde no es necesario que todos los Estados de la región actúen en simultaneo. El intento para superar el carácter fragmentado de la región sudamericana y la superación de un proyecto meramente comercial, incorporando una multiplicidad de temas en la agenda política ,económica y social ,son los elementos más significativos del renovado perfil en los esfuerzos de cooperación regional ,y es en ese nuevo enfoque y perfil en que UNASUR debe ser entendida.

Capítulo II

Fundación y estructuración de UNASUR

3.1 Unión de Naciones Sudamericanas, antecedentes

Los antecedentes históricos más cercanos del surgimiento de UNASUR se encuentran en las reuniones de presidentes de América del Sur, en las cuales, desde su primera realización (Septiembre del 2000), se visualizó la necesidad y el deseo de establecer una continuidad geográfica y una comunidad de valores que concurrieran en una agenda común de desafíos y posibilidades.

Lo anterior vino a materializarse, con la Declaración de Cusco de 2004, en el contexto de la III Reunión de Presidentes de América del Sur. No obstante, en este período, específicamente en 2002, se llevó adelante la declaración sobre la "Zona de Paz Sudamericana", que estipula a América del Sur como zona de paz y cooperación, y establece los principales compromisos internacionales que asumen los Estados que participaron en este proceso: *"Proscripción del uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados, del emplazamiento, desarrollo, fabricación, posesión, despliegue, experimentación y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa y su tránsito y el compromiso de establecer un régimen gradual de eliminación de las minas antipersonales"* (Cano Linares, 2010:37).

El año 2004 fue fundamental para la consolidación de los objetivos de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), ya que se fomentó, por una parte, el fortalecimiento de la institucionalidad existente en los procesos anteriores de integración regional; Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Comunidad Andina (CAN) y el MERCOSUR, también se planteó la convergencia de estos procesos en un área de libre comercio sudamericano. Sin embargo, las comisiones establecidas para trabajar estos objetivos se centraron más en el fortalecimiento de las instituciones del CSN y en la búsqueda de la integración económica, a través de diversos mecanismos de cooperación política, social y cultural, por tanto, como áreas prioritarias se definió el diálogo político, la integración energética, los mercados financieros, las telecomunicaciones y la justicia social (Baroni, 2010).

A partir de 2005 se celebraron tres reuniones ordinarias de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la CSN, en las cuales se definió: una agenda prioritaria y el plan de acción; la celebración de una Cumbre Energética Suramericana; el cambio de nombre a UNASUR; el establecimiento de un modelo de integración

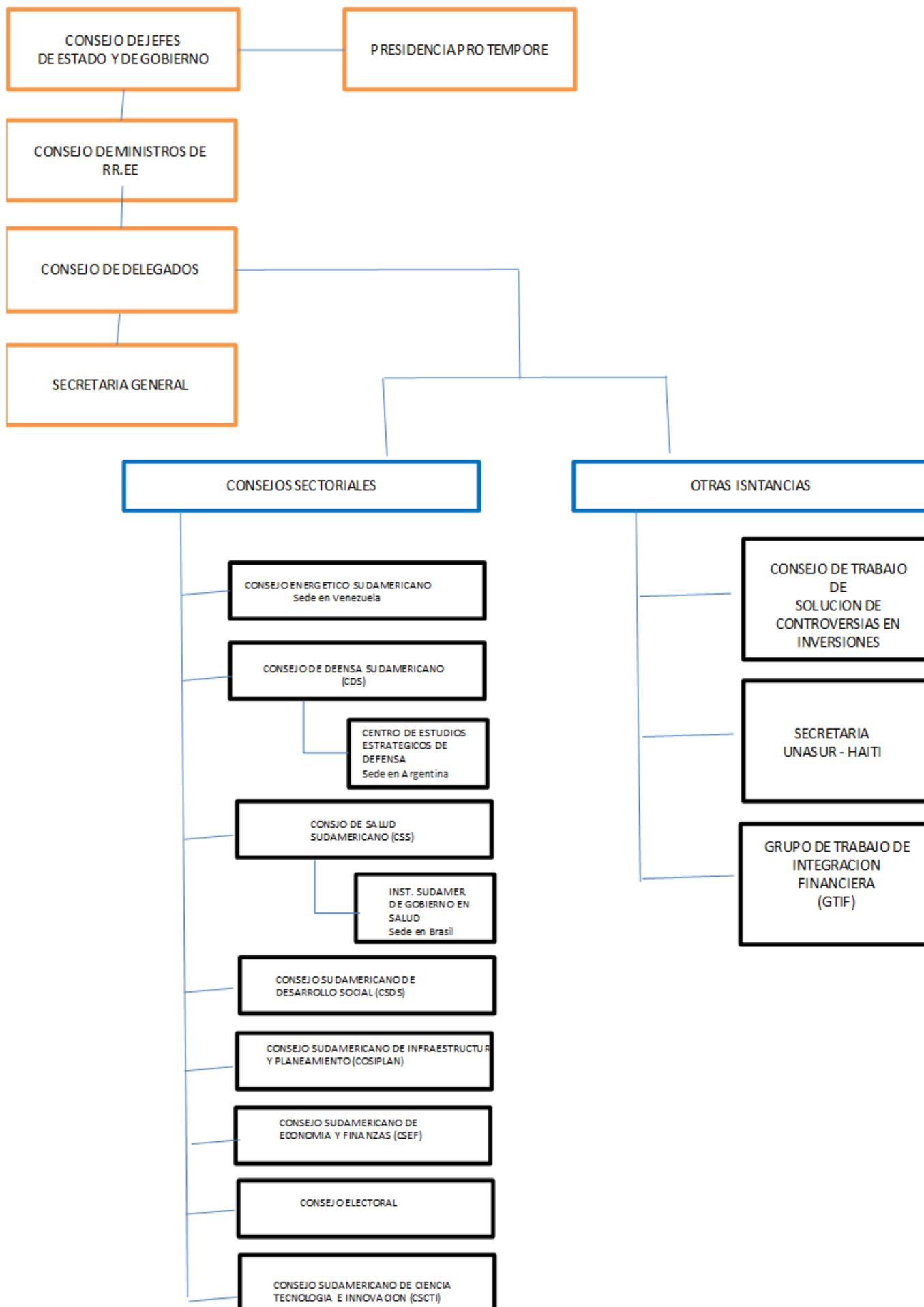
basado en la solidaridad, cooperación, soberanía, paz, respeto, democracia, pluralismo y desarrollo sostenible; la creación de los Consejos Suramericanos de Lucha contra el Narcotráfico; Infraestructura y Planeamiento, Desarrollo Social y la creación del Consejo Suramericano de la Educación, Ciencia, Cultura y Tecnología (COSECCTI) .Pero fue recién en el año 2008 que se suscribió en Brasilia ,**el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas** en una reunión extraordinaria de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR.

Luego de su constitución oficial como UNASUR ,se celebró la IV Reunión ordinaria de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, en la que se firmó “la declaración de Georgetown”; en ella se aprobaba el Protocolo Adicional del Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre un firme compromiso con la democracia y se creó el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF); y ya en el marco de la V Reunión, se suscribió la Declaración de Asunción respecto al proyecto de decisión sobre la creación de un Consejo Electoral de UNASUR.

De esta forma , con la entrada en vigencia del Tratado Constitutivo de la UNASUR, el desarrollo de la estructura e institucionalización de esta no se produce solo en el contexto de las reuniones ordinarias y extraordinarias de los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de América del Sur , sino además en el desarrollo de las reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores de la UNASUR, quienes designan al secretario general de este organismo y aprueban su presupuesto, entre otras competencias establecidas en el artículo ocho del mismo tratado.

En relación al tema de la participación democrática de actores no gubernamentales, se puede establecer que la UNASUR incorporó, como mecanismo de participación social la Cumbre Social; estas se han desarrollado en paralelo a las cumbres intergubernamentales. Este espacio ha permitido que representantes de la sociedad civil interactúen de manera directa con representantes de los gobiernos, lo que permite pensar en un proceso de integración más democrático (Serbin, 2007).

Organigrama de la estructura de UNASUR:



Desde su conformación, se han generado diversas expectativas por parte de cada uno de los Estados que le dan forma a UNASUR. En este sentido, pareciera que Brasil refuerza su carácter hegemónico en el sur del continente y a la vez, intenta reforzar la integración entre los Estados suramericanos, en contraposición con la política estadounidense, que favorece la suscripción de tratados de libre comercio.

No se puede desconocer, que existen razones históricas que alimentan un grado importante de susceptibilidad entre varios países sudamericanos. Un ejemplo es que Argentina fue un rival por excelencia de Brasil, pero esta situación se ha ido zanjando mediante el fortalecimiento del MERCOSUR donde Brasil sería el líder natural. En lo que respecta a Venezuela, su interés en la UNASUR se deriva de considerarla como el mecanismo para hacerle frente a la hegemonía norteamericana, lo cual le aseguraría un nuevo espacio político, pues en este aspecto se había debilitado al momento de su salida de la CAN (Chaves ,2010).

3.2 Marco normativo de la UNASUR

Constituido mediante el tratado fundacional, en el que se establece en su artículo 11 que [...] las fuentes jurídicas de UNASUR son las siguientes:

1. El Tratado Constitutivo de UNASUR y los demás instrumentos adicionales
2. Los acuerdos que celebren los Estados miembros de UNASUR sobre la base de los instrumentos mencionados en el punto precedente
3. Las decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno
4. Las resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores
5. Las disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados.

Asimismo, en el mencionado artículo se establece que las decisiones se tomarán por consenso, lo cual reafirma el carácter intergubernamental y se elimina de manera directa del elemento supranacional.

Respecto a la normativa derivada de la UNASUR, se debe analizar el artículo 12 del Tratado Constitutivo, ya que en él se establece de manera clara la obligación de adoptar la normatividad por "consenso" que, como se ha visto en otros casos, podría considerarse como una ventaja frente a los Estados con menor poderío económico de la región. Sin embargo, a nivel de un proceso de integración representa un gran retroceso en cuanto a los principios aplicables al derecho comunitario.

Por tanto, el artículo en su párrafo final señala que "los actos normativos emanados de los órganos de UNASUR, serán obligatorios para los Estados miembros, una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos", siendo este el procedimiento de incorporación aplicado en el MERCOSUR, y que ha generado inconvenientes en cuanto a la eficacia de la norma. En definitiva, el sistema de incorporación normativo se acerca más a lo establecido en el MERCOSUR que al empleado para la normatividad andina, cuyas normas gozan de supremacía y aplicación inmediata. La Diplomacia en la solución de controversias o conflictos que se presenten en este esquema. De la misma manera, se deberá avanzar en la consolidación del sistema de solución de controversias, que tiene una naturaleza eminentemente política, apartándose del establecimiento de órganos judiciales y jurídicos como se encuentran desarrollados en los procesos de integración existentes. De este modo, queda en manos de los Estados partes y del ejercicio consensual.

3.3 Órganos institucionales

El artículo cuarto del Tratado Constitutivo de UNASUR, establece que la organización posee una estructura institucional conformada por un Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Internacionales; Consejo de Delegadas y Delegados; una Secretaría General y el Consejo Energético Suramericano (CES).

Además de esto, en desarrollo de su institucionalización, y con el objetivo de cumplir de forma plena, directa, focalizada y especializada los fines propuestos por la UNASUR, tal como lo dispone el artículo 6 de su Tratado Constitutivo, se han creado una serie de instituciones, las cuales han sido producto de las decisiones tomadas por los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, lo cual reafirma el fuerte carácter intergubernamental de esta organización.

Su estructura institucional está encabezada por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (órgano de conducción política). Este Consejo es el órgano máximo de la UNASUR, y es el encargado de establecer los planteamientos políticos y el plan de acción, promoviendo los procesos de integración suramericanos y observar o fiscalizar la implementación de medidas que permitan llegar al cumplimiento de esos objetivos. Tiene la facultad de convocar a reuniones ministeriales sectoriales, crear consejos a nivel ministerial y decidir sobre propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (RR.EE.)

Ordinariamente se reúne anualmente, pero se prevé que a solicitud de un Estado miembro se puede convocar a reuniones extraordinarias interponiendo una

petición ante la Presidencia pro-tempore, la que, para su aprobación debe contar con el consenso de todos los Estados miembros.

En cuanto al Consejo de Ministras y Ministros de RR.EE. (órgano ejecutivo y coordinador del proceso), sus funciones principales son el llevar adelante las decisiones tomadas por el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, esto es realizado, por medio de la aprobación de resoluciones que implementan las decisiones. Propone proyectos de Decisiones, para que sean tomadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; asimismo, prepara las reuniones anuales de este Consejo. Además, aprueba el programa de actividades y el presupuesto anual de la UNASUR; implementa lineamientos políticos respecto a terceros; aprueba resoluciones y reglamentos de carácter institucional sobre temas de su competencia; aprueba el financiamiento de las iniciativas comunes de la UNASUR.

Las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de RR.EE. se realizarán en un período no mayor de seis meses, y existe la posibilidad de que la Presidencia pro-tempore autorice una reunión extraordinaria, siempre que sea requerida, por lo menos, a petición de mitad de los Estado miembros. En relación al nivel operativo de UNASUR, encontramos el Consejo de Delegadas y Delegados, conformado por uno o más representantes acreditados de los Estados miembros, los cuales se reúnen en el territorio del Estado que ejerce la Presidencia pro-tempore o en otro lugar que se acuerde. Sus reuniones son bimensuales.

Entre sus principales funciones se encuentran; la adopción de disposiciones para implementar las decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno y las resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; prepara las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; elabora proyectos de decisiones y resoluciones; promueve la complementariedad de esfuerzos, compatibilizando y coordinando las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes; conforma, coordina y supervisa los Grupos de Trabajo; propone el proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento de UNASUR para su consideración y aprobación por parte del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Respecto al órgano ejecutor, **la Secretaría General tiene su sede en Quito**, donde ejecuta los mandatos que le confieren los demás órganos de UNASUR, y ejerce también la representación de esta por delegación expresa de aquellos.

Está bajo la conducción del secretario general, quien es designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la propuesta realizada por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. El tiempo de duración en el cargo es de dos años, renovable por una sola vez, pero bajo ninguna circunstancia puede ejercer consecutivamente un secretario

general de la misma nacionalidad que la del anterior. Entre sus funciones se encuentran: apoyar a los demás órganos de la UNASUR en el ejercicio de sus funciones; promover iniciativas y efectuar seguimiento a las directrices de los órganos de la UNASUR; participar con derecho a voz y ejerce la función en reuniones de los órganos de la UNASUR; preparar el proyecto de presupuesto anual para la consideración del Consejo de Delegados y Delegadas y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución; celebrar, de acuerdo con los reglamentos, todos los actos jurídicos necesarios para la buena administración y gestión de la Secretaría General. El Secretario se encarga, además, de coordinar con otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe para el desarrollo de las actividades que le encomienden los demás órganos.

El secretario general, en el ejercicio de sus funciones, tiene dedicación exclusiva a UNASUR, por lo que no podrá recibir instrucciones de ningún Gobierno ni entidad ajena a esta. Igualmente debe garantizar una representación equitativa entre los Estados miembros, teniendo en cuenta criterios de género, idioma, étnicos y otros.

Uno de los órganos más importante dentro de la estructura institucional de la UNASUR es el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), creado como una necesidad de fortalecer la estabilidad en la región. Este Consejo es el resultado del consenso entre los diferentes órganos de defensa de los Estados miembros. Podría decirse que su antecedente es la iniciativa venezolana de crear una fuerza armada sudamericana, que en su reemplazo dio origen a este órgano, el cual fue aceptado por un amplio número de países, cuya principal función fue servir de garante en la crisis boliviana de 2008. En este caso, la propuesta brasileña apuntaba a que la intervención fuera convocada por el Gobierno democrático de Bolivia con la intención fundamental de consolidar la institucionalidad democrática (Serbin, 2007).

El fundamento jurídico de la creación de este Consejo se encuentra en el inciso s) del artículo 3° del Tratado Constitutivo de UNASUR. Se determina que su objetivo es el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa. No pudo crearse con la UNASUR por la oposición colombiana, que prefirió la conformación de grupos de trabajo previos antes que la conformación inmediata de este tipo de órganos.

De la misma manera, se identifica un estrecho vínculo entre la política de defensa de Brasil y el CDS, así como se presume que la no inclusión de Centroamérica y México obedeció más a no tener una confrontación directa con EE.UU. en esa zona estratégica. Entre tanto, la propuesta brasileña podría definirse según tres ejes principales: el primero, relacionado con la posición estratégica que representa para el continente suramericano, así como por la necesidad de

consolidarse como un actor político y económico global; el segundo tiene que ver con la visión estratégica militar de este país, la cual se fundamenta en su posición geográfica y en la lucha contra la drogas y la pobreza que viene librando desde hace varios años; y por último, el tercero, materializado en el manejo de la industria armamentista, que le permite la exportación de armamentos al mercado externo y al regional.

Lo anterior permitirá la reorganización de su industria militar de cara a la tecnificación de sus Fuerzas Armadas a nivel nacional, para conformar un escudo de defensa militar en Suramérica (Chaves, 2010). La conformación de este Consejo ha sido criticado por considerarse que podría parecerse a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) suramericana o provocar el debilitamiento de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la región, precisamente por el rechazo que genera por parte de algunos países de todo lo que sea producto de iniciativa o tenga participación norteamericana; por esta razón existe un consenso que apunta hacia el debilitamiento del sistema de seguridad interamericano. En este sentido, la Comisión de Seguridad Hemisférica, que opera en el seno de la OEA, es el único foro continental en materia de seguridad y defensa, lo que ha permitido el auge de otras formas alternativas de solución de conflictos relacionadas con el ámbito de la seguridad y defensa; la apuesta brasileña, a pesar de su poderío militar, radica en coordinar un sistema colectivo de defensa (Gratius, 2008).

Este Consejo, con la finalidad de convertirse en un órgano de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa para los países miembros de UNASUR, ha participado en las siguientes propuestas surgidas en las distintas declaraciones: i) la definición del Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación de la UNASUR; ii) el establecimiento de una fuerza de paz conjunta: "Cruz del Sur"; iii) el diseño de un documento objetivo, contrapropuesta a EE.UU., de la "Estrategia Suramericana", Libro Blanco del Comando de Movilidad Aérea (CMA), iv) la adopción y el desarrollo de medidas de fomento de la Confianza y la Seguridad en la Región, como sugerencia del Consejo de Ministras y Ministros de RR.EE ; v) la creación este año de un Consejo con el propósito de fortalecer la cooperación en materia de seguridad ciudadana, de justicia y la coordinación de acciones en contra de la delincuencia organizada transnacional, entre otras propuestas.

En un análisis de los órganos revela a UNASUR como una organización de cooperación. Un proceso más acabado, como sería uno de carácter de integración, requiere de voluntad política traducida en que las instituciones tengan algún grado de autonomía, autoridad y sean capaces de generar agenda propia en base a intereses comunitarios.

Se puede advertir, en que a diferencia de la CAN y MERCOSUR –ambos bloques ya asentados en compromisos jurídicos-, en el tratado fundacional de la

UNASUR no se hace mención a implementación de preferencias comerciales, arancel cero o menos aún a la creación de una unión aduanera entre los Estados miembros. UNASUR más que un proceso de integración propiamente dicho, sería una organización de cooperación regional con vocación integracionista. (Insignares, 2013).

Entre los órganos creados con posterioridad al Tratado Constitutivo se encuentran el Consejo de Salud Suramericano (CSS), fundado el 16 de diciembre de 2008 por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; es el órgano de consenso y de consulta de la UNASUR en materia de salud. Está conformado por los ministros de Salud de cada uno de los Estado miembros y tiene como función; consolidar a Suramérica como un espacio de integración en salud y al desarrollo, partiendo del principio de que es un derecho fundamental del ser humano, que involucra solidaridad, complementariedad y respeto a la diversidad e interculturalidad, todo lo anterior, se encuentra dentro del marco institucional de UNASUR. Del mismo modo, el Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS) fue creado por decisión de la III Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR; el CSDS se propone ser un espacio de diálogo, coordinación y cooperación sobre desarrollo social. Tiene como objetivos generales promover mecanismos de cooperación solidaria en políticas sociales de manera participativa y consensuada; contribuir al establecimiento de condiciones para el desarrollo de sociedades más justas y democráticas. Está conformado por las ministras y ministros en el área social o sus equivalentes de cada uno de los Estados miembros de UNASUR. En infraestructura, destaca la creación del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), creado por decisión de la III Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR; es definido como una instancia de discusión política y estratégica, a partir de la consulta, evaluación, cooperación, planificación y coordinación de esfuerzos, articulando programas y proyectos que permitan la implementación de la integración de la infraestructura regional de los países miembros de la UNASUR.

3.4 Consejo de Defensa Sudamericano

Las disposiciones del Tratado Constitutivo que aluden a materia de seguridad y defensa se encuentran dentro de los objetivos específicos de la UNASUR, en los literales q), s) y t) del Artículo 3, que disponen:

“La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivos específicos:”

q) La coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la

lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado;”

s) El intercambio de información y de experiencias en materia de defensa;”

t) La cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana,”

De las disposiciones antes transcritas, se infiere que el único precepto que alude al sector defensa propiamente tal y sobre el cual nace el Consejo de Defensa Suramericano, que se analizará más adelante, es el de la letra s) que se refiere a un intercambio de información y de experiencia en materia de defensa, sin hacer mención expresa a la creación del Consejo.

Los otros dos preceptos que aluden a la seguridad, uno de ellos se refiere a las nuevas amenazas, donde se señala que la coordinación entre los organismos especializados de los Estados tendrá en cuenta la normativa internacional existente, reconociendo así el carácter multilateral de estas amenazas; y, el otro, aborda la temática de la seguridad ciudadana, reconociendo la necesidad de cooperar para el fortalecimiento de las medidas que se adopten en esta área.

El 16 de diciembre de 2008, con ocasión de la Cumbre de Jefes de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas, celebrada en Costa de Sauipé Brasil, se acordó, por unanimidad, la creación del CDS. El Acuerdo fue adoptado mediante una Decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno, razón por la cual, para que sea obligatorio para los Estados Miembros, deberá ser incorporado en los ordenamientos jurídicos de cada uno de ellos, de acuerdo con sus respectivos procedimientos internos, según se desprende de lo señalado en el Artículo 12, inciso final, del Convenio Constitutivo de la UNASUR.

Durante la reunión efectuada en Santiago, para afinar el texto del CDS, el Ministro de Defensa chileno de la época, resaltó la importancia de la entidad que se crearía, expresando que *"ni en América del Sur ni en América Latina existe una institución de esta naturaleza"*. Agregando que, la decisión de conformar este Consejo es *"un paso notable en la dirección de crear una institución que nos permita establecer un órgano de coordinación, de intercambio de opiniones y experiencias"*. Es interesante destacar que a juicio de dicho Ministro, el Consejo de Defensa Suramericano, deberá asentarse sobre el actual proceso de integración que vive la región: *"Queremos que este Consejo de Defensa se monte sobre este proceso de integración, de acercamiento, de entendimiento, de creaciones de confianza mutua, para poder generar un ambiente de integración en la región más amplio, y que pueda ser una base para tener una América Latina más fuerte y mucho más unida"*(“Declaración de Margarita”,2007).

El gestor de esta iniciativa, el entonces Ministro de Defensa del Brasil, Nelson Jobim, preciso ,durante las visitas que realizó a todos los países Suramericanos y a EE.UU. ,previamente a la aprobación del CDS, que *“la propuesta brasileña no es una alianza militar clásica”*, en el sentido que el Consejo no constituye una unión de fuerzas militares, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), *“no es una alianza operativa, no es una OTAN del sur, no es un Ejército conjunto del sur, es una entidad que estará en el marco de la UNASUR para formar e identificar una política de defensa suramericana”*.

Asimismo, el mencionado Ministro brasileño, durante su visita al Colegio Interamericano de Defensa en diciembre del 2008, luego de reiterar lo señalado en el párrafo anterior, agregó que era importante crear una industria militar de defensa en Suramérica para tener una posición en la región y crear alternativas a la dependencia de insumos militares, crear centros de competencia en diversas áreas, aprovechándose de economías de escala; intercambiar información sobre amenazas de paz, establecer posiciones conjuntas en materias de defensa y proyectarlas en foros internacionales. Además señaló; *“no importan las asimetrías de los países, podemos ser actores protagónicos. El Consejo no es una alianza militar, los países de la zona no son expansionistas, están consolidados en la paz. Ningún país individualmente puede pensar en grande pero en conjunto podemos. Los conflictos convencionales están superados, debemos pensar en las amenazas no convencionales, las fuerzas deben estar preparadas para ambos. No participa Estados Unidos de América ya que los países sudamericanos somos capaces a través del diálogo de resolver los problemas”* (Jobim, 2008).

Lo que el CDS busca es la creación de un foro de diálogo, en donde impulsar una política regional. Se trata de identificar problemas comunes y fomentar la confianza, información y experiencias que allanen el camino de la integración regional en esta área. El objetivo es incrementar los intercambios de personal militar en el plano educativo castrense, de articular operaciones conjuntas de paz, de prever mecanismos conjuntos de actuación ante catástrofes naturales, de proyectar ejercicios tácticos conjuntos, de fomentar la industria de defensa para aumentar la autonomía de abastecimiento y de alinear posiciones comunes.

El Consejo, cuyo proyecto fuera propuesto por Brasil, no aborda temas relativos a la Seguridad, no obstante que el Convenio de la UNASUR contenía preceptos que podrían servir de antecedente y fundamento para tratar tanto el tema de la Defensa como el de la Seguridad. La respuesta podría estar ,en que el poder que pretende proyectar Brasil en el escenario internacional, requiere prioritariamente de un sector Defensa unificado, coordinado entre los países de la región y con una industria de defensa sólida e integrada, por lo que se le dio prevalencia a este sector. Además, otra razón puede ser la falta de definición precisa, en el ámbito hemisférico, sobre lo que es la seguridad y especialmente

la participación que a las Fuerzas Armadas le debe corresponder en esta área y las regulaciones constitucionales disímiles que en cada país existen al efecto. La multi dimensionalidad con que actualmente se conceptualiza a la seguridad, lo que la convierte en una noción mucho más amplia y difícil de delimitar en cuanto a las acciones que debe adoptar cada Estado para garantizar ese derecho, puede ser otro argumento que se tuvo en cuenta para limitarse sólo al sector defensa.

La naturaleza del Consejo, según se expresa en el Artículo 1 de la Decisión que lo crea, es la de ser “una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa”, y señala esta disposición como fundamento de su establecimiento los Artículos 3, literal s), 4 y 6 del Tratado Constitutivo de la UNASUR. El literal s) del Artículo 3, antes aludido, y como se dijera anteriormente, es el único precepto que se refiere a materias de Defensa en el Tratado de la UNASUR, mientras que los literales q) y t) aluden a tópicos relativos a la Seguridad, los que no son invocados como fundamentos de la creación del CDS. Los Artículos 4 y 6 antes citados, se mencionan como fundamentos para señalar que institucionalmente le compete al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, como órgano máximo de la UNASUR, adoptar la Decisión por la cual se creó el CDS. La creación de condiciones de confianza política es un requisito indispensable para someter materias de defensa a una coordinación regional.

En este sentido, es importante destacar que el CDS estará integrado por las Ministras y Ministros de Defensa de los Países Miembros de la UNASUR o sus equivalentes (Art. 6), por lo cual será una instancia eminentemente política y no militar la que adoptará las Decisiones; contrariamente a lo que ocurre, por ejemplo, con la Junta Interamericana de Defensa, actualmente dependiente de la OEA, o con la experiencia en Centroamérica de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas.

El Consejo cuenta con una instancia ejecutiva, compuesta por los Vice Ministros de Defensa, o sus equivalentes (Art. 8) y su presidencia corresponderán al país que también ocupe la presidencia pro-tempore de la UNASUR (Art.9). Las reuniones ordinarias del Consejo se efectuarán anualmente (Art. 12); sus Decisiones se adoptan por consenso (Art. 13) y la instancia ejecutiva del Consejo sesionará cada seis meses, sin perjuicio de sus reuniones extraordinarias (Art. 14). La estrecha relación y coordinación que debe existir en materias de defensa entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa, se reconoce en la Decisión por la que se crea el CDS, al señalarse en el Artículo 7, dentro de la estructura del Consejo, que: “Las delegaciones nacionales estarán compuestas por altos representantes de Relaciones Exteriores y de Defensa y por los asesores cuya participación los Estados Miembros consideren necesaria”.

El CDS ratifica la plena vigencia de las instituciones democráticas, con respeto irrestricto a los derechos humanos y ejercicio de la no discriminación en el ámbito de la defensa, con el fin de reforzar y garantizar el Estado de Derecho en la región (Art 3, literal b).

Sobre este punto, se hace un reconocimiento expreso de la subordinación constitucional de las instituciones de defensa a la autoridad civil legalmente constituida en los respectivos países (Art 3, literal g). La Decisión que crea el CDS, también señala que se abocará a preservar y fortalecer a América del Sur como una región libre de armas nucleares y de destrucción masiva, promoviendo el desarme y la cultura de paz en el mundo (Art 3, literal f); y que igualmente procurará fomentar la defensa soberana de los recursos naturales de los Países Miembros (Art 3).

En cuanto a las funciones de las Fuerzas Armadas, se afirma el pleno reconocimiento de las instituciones encargadas de la defensa nacional consagradas en las Constituciones de los Estados Miembros (Art 3, literal h). Igualmente, y luego de reiterar en diversas preceptos el respeto irrestricto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados y la no intervención en sus asuntos internos y autodeterminación de los pueblos, (Art 3, literal a), en la segunda parte del literal m) del Artículo 3, acogiendo una petición expresa de Colombia, se señala que se rechazará la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley que ejerzan o propicien la violencia, cualquiera sea su origen. Al igual como ocurre en el Tratado de la UNASUR, la Decisión que aprueba el CDS también trata el tema de las asimetrías, proponiendo reducir las desigualdades existentes entre los sistemas de defensa de los Países Miembros, a objetivo de fortalecer la capacidad de la región en el campo de la defensa. En la misma línea, se expresa que se tendrán presentes los principios de gradualidad y flexibilidad en la promoción de iniciativas de cooperación en el campo de la defensa, reconociendo las diferentes realidades nacionales (Art. 3, literal i).

Los tres objetivos generales que tiene el CDS, están dirigidos a consolidar a América del Sur como una zona de paz, como base de la estabilidad democrática; construir una identidad suramericana en materia de defensa, 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 (Art 4). Llama la atención que se señale a América Latina y El Caribe ,puesto que la UNASUR no incluye como países miembros a los de la zona del Caribe ni México, no obstante ello debe considerarse teniendo en cuenta la posibilidad que existe en el futuro de adherirse al Convenio de la UNASUR, lo cual se permite en su Artículo 20.

Dentro de los objetivos específicos del CDS que se señalan en el Artículo 5 de la Decisión correspondiente, cabe destacar los siguientes:

- Visión conjunta en materia de defensa;
- Intercambio de información sobre situaciones regionales e internacionales;
- Articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre Defensa;
- Construcción de una visión compartida respecto a las tareas de defensa;
- Fortalecer la adopción de medidas de fomento de la confianza;
- Promover el intercambio y cooperación en el ámbito de la industria de la defensa
- Estimular el intercambio en materia de formación y capacitación militar, procesos de entrenamiento entre las Fuerzas Armadas y cooperación académica;
- Compartir experiencias y apoyar acciones humanitarias;
- Compartir experiencias en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas;
- Intercambiar experiencias sobre procesos de modernización de los Ministerios de Defensa y de las Fuerzas Armadas;
- Promover la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de la defensa.

El CDS supone un primer paso en una forma de coordinación en materia de defensa en la que EE.UU. no tiene participación. Desde una aproximación constructivista se puede plantear que esta escuela entrega luces, puesto que considera que el poder material (capacidad militar de un Estado) no es necesariamente explicativo de una situación de amenaza o el establecimiento de alianzas; lo importante para esta teoría son las percepciones, identidades y los significados que los actores internacionales le otorgan a las acciones. El dilema de seguridad para los constructivistas, es una estructura social compuesta de entendimientos intersubjetivos en que los Estados son tan desconfiados entre sí que pueden suponer los peores escenarios sobre las intenciones del otro, y como resultado, definen sus intereses en términos de autoayuda (Wendt, 1995). El caso contrario *corresponde a una comunidad de seguridad, la cual está compuesta por conocimiento compartido y en que los Estados confían el uno al otro para resolver sus disputas sin la necesidad de guerra* (Wendt, 1995:8).

Otro aspecto a destacar, que si bien no se encuentra enunciado como un objetivo del CDS, sí se menciona expresamente como un principio en el literal i) del Artículo 3, es el relativo a los recursos naturales de la región, donde se señala que el Consejo actuará bajo el principio de “fomentar la defensa soberana de los recursos naturales de nuestras naciones”. Aquí se pretende vincular la importancia que tienen los recursos naturales para los diversos Estados de la región en el orden económico-comercial, con una visión estratégica, incorporándolos a las agendas de la defensa nacional, como una hipótesis de conflicto ante una potencia extra continental. Este nuevo escenario planteado, intenta redimensionar el rol y las funciones del instrumento militar en función de la preservación y control de los recursos naturales, colocando el foco en un

desafío mayor para la estabilidad de los sistemas de defensa regional, ya que estas nuevas premisas y objetivos están ligados a la creciente construcción de una conciencia regional sudamericana sobre la responsabilidad compartida que le caben a los sistemas de defensa y a los instrumentos militares de la región en la búsqueda del objetivo del fortalecimiento del desarrollo socioeconómico de la región.

El creciente debate sobre un rol protagónico de los sistemas de defensa en la preservación y control de los recursos naturales hídricos, minerales y de biodiversidad está claramente en línea con un involucramiento más activo de los actores de la defensa nacional en la consecución del gran objetivo del desarrollo económico-social preservando la autonomía y la integridad territorial de los Estados miembros, en el marco de un proceso de creciente complementación en el orden de las políticas de defensa. (Lahoud, 2008).

La propuesta de conformación de un Consejo de Defensa Sudamericano, permite recrear un espacio de reflexión y debate en el que las políticas nacionales de defensa son vistas no sólo como parte integral de un proyecto de construcción de desarrollo justo e inclusivo, sino, además, pueden ser visualizadas como un espacio concreto de consolidación de la integración política y militar entre los países sudamericanos de cara a uno de los desafíos más críticos que el Siglo XXI plantea: la construcción de una Nación Sudamericana que pueda consolidar la soberanía política e independencia económica (Lahoud, 2008).

Desde el año 2013, Argentina, Brasil y Ecuador fueron los pioneros en la creación de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), con el propósito que sea un *“organismo de educación superior y de postgrados, para preparar en doctrina e identidad regional a civiles y militares, y así evitar injerencias de otros países o zonas geopolíticas”* (Embajada de Venezuela en Bolivia, 2013).

Respecto de la creación de la ESUDE como un centro académico en Defensa y Seguridad, el ex Ministro de Defensa de Argentina, Agustín Rossi, manifestó en una reunión sostenida con el Secretario General de la organización, Ernesto Samper, que: Este proyecto (...) tiene el objetivo de ir generando pautas comunes de formación para la totalidad de los miembros de UNASUR (...) si bien la Escuela no apunta a reforzar los recursos materiales de los diferentes ejércitos, sí apunta a unificar los criterios de soberanía y de amenazas externas y a tener la misma idea sobre la defensa regional. (Diario Contexto, 2015).

El 5 de Diciembre de 2014 en Quito, Ecuador, los Ministros de Defensa y alto representantes de los 12 países miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), aprobaron los estatuto definitivos para la ESUDE y como parte de los eventos organizados a propósito del Octavo Aniversario del

organismo regional inauguraron el 17 de Abril 2015 la Escuela de Suramericana de Defensa, designando como su primer secretario General al profesor Brasileño Antonio Ramaho, según un acuerdo previo de los doce países que conforman UNASUR. (La Vanguardia, 2015).

El nuevo centro de estudios y formación en materia de defensa y seguridad regional en su malla curricular abordará la ciber defensa, visión estratégica y la creación de una doctrina común, entendiendo Suramérica como una zona de paz y estabilidad democrática.

El secretario general de la UNASUR, Ernesto Samper, recalcó, que el nuevo centro pretende ser algo muy distinto de lo que fue la Escuela de las Américas, en alusión a la entidad creada por Estados Unidos para formar y entrenar a los militares latinoamericanos, y que de acuerdo con el ex presidente colombiano utilizó una muy cuestionada doctrina de seguridad nacional para legitimar sangrientas invasiones y golpes militares. *“Esperamos que a diferencia de esa inefable Escuela de las Américas, la ESUDE prepare a nuestros ejércitos, no para la guerra, sino para la paz, y para enfrentar amenazas comunes y desafíos globales como el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de armas, y la ciberdefensa”*, señaló. (Portal del Sur, 2015).

Lo tratado en este capítulo ,muestra que UNASUR ha sido capaz de desarrollar una institucionalidad que identifica determinados objetivos comunes ,sobre los que va definiendo acciones y metas compartidas y por una vía en paralelo ;procesar los temas de conflicto ,permitiendo un acercamiento paulatino de posiciones ,para arribar a puntos de convergencia para tratar dichos temas .Expresión concreta de lo anterior es la constitución del CDS ,que tiene como objetivo consolidar a América del Sur como una zona de paz y generar una identidad suramericana en temas de defensa.

El requisito fundamental será la persistencia y continuidad en el tiempo, para ello resulta esencial la voluntad política de los gobiernos –por sobre los cambios de signos ideológicos- en pos de la consolidación de UNASUR, esto supone una convicción de los diversos actores que les incumbe e influyen, una clara conciencia de la necesidad de fortalecer la cooperación, como palanca del desarrollo político, económico y social.

Capítulo III

Intervenciones de UNASUR

Se hará una revisión de las ocasiones en que Unasur, mediante una acción coordinada entre sus miembros ha sido un factor determinante en la resolución de conflictos en la región. En forma previa, se pondrán en revisión algunos conceptos del constructivismo que son útiles en función de los objetivos de este capítulo.

Uno de los aspectos centrales de Unasur, se encuentran en el rol que ha desarrollado en el contexto de las crisis nacionales e internacionales. Será necesario centrarse en el rol que le cupo a esta organización, en la resolución de ciertos conflictos que obstaculizaron el proceso de cooperación regional o pusieron en un severo entredicho el clima pacífico existente entre los países sudamericanos.

Sin que fuera originalmente planeado por quienes formularon el esquema de integración sudamericana, actualmente la apuesta por la gobernabilidad pasó a ser uno de los elementos de importancia en la vida de la Unasur, al defender de manera irrestricta a los gobiernos elegidos democráticamente, que han contribuido a darle forma. Resulta importante, en este sentido, indagar cuál ha sido su papel en escenarios complejos y de alta conflictividad política, tratando de establecer de este modo, qué herramientas ha encontrado una entidad todavía sin plena consolidación para viabilizar distintas propuestas de resolución de conflictos; más aún, teniendo en cuenta que están o fue en su inicio constituida como una entidad multilateral dedicada a la solución de controversias, sino como una organización encargada de auscultar, recomendar y coordinar distintos medios y formas de integración regional (Kersfeld, 2012).

La Unasur se ha convertido en un actor de fundamental importancia a la hora de garantizar la continuidad democrática en un país amenazado por la desestabilización, así como también para asegurar la paz y la resolución de conflictos mediante la creación de foros e instancias de diálogo y cooperación. Su historia, y la de su principal instancia de resolución de conflictos, las cumbres presidenciales, se hallan vinculadas a los problemas nacionales e internacionales que surcaron la vida de la región en los últimos años. Se puede establecer que la solución de controversias en el marco de Unasur, no ha estado tanto en el plano jurídico sino más bien en el plano político.

Queda más que patente una opción por la democracia, después de históricas experiencias dictatoriales en muchos países que conforman Unasur, cobra

relevancia la idea de que los problemas podrán tener más y mejores soluciones cualitativas ,cuando se tenga la capacidad de unir esfuerzos en torno de una serie de objetivos comunes.

El Tratado Constitutivo de UNASUR de 2008 en su artículo 21 habla de la Solución de Diferencias y prevé 3 etapas que son:

1-Negociaciones directas entre las partes las partes en conflicto

2-Si no se llegara a un acuerdo por la vía anterior el paso siguiente es someter las diferencias a consideración del Consejo de Delegados y Delegadas que tienen 60 días desde su recepción para pronunciarse y emitir recomendaciones para solucionar la controversia.

3-En caso de no alcanzarse una solución ésta instancia elevará la diferencia al Consejo de Ministras y Ministros de RR.EE. para su consideración en su próxima reunión.

Esta instancia privilegia ante todo las negociaciones directas entre las partes. Este método presenta las ventajas de ser rápido y directo, pero si hay una parte que bloquea la negociación, ésta queda anulada. Este mecanismo de las soluciones directas tiene un sistema subordinado en el caso en que falle esta etapa. En ese caso el Consejo de Delegados emite recomendaciones en 60 días. Esta instancia no es vinculante puesto que se limita a recomendar soluciones Si los 2 anteriores fracasan se eleva al consejo de Cancilleres que lo considerará en una reunión posterior. Esta última instancia no especifica ningún sistema, se atiende solamente a una reunión ulterior de Ministros.

El Consejo de delegados o el Consejo de cancilleres toman decisiones o recomendaciones solo por el mecanismo del consenso.

Por otra parte el Tratado Constitutivo habla del Diálogo Político, así lo expresa el artículo 14 del Tratado Constitutivo:

*“La concertación política entre los Estados Miembros de UNASUR será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos Los Estados Miembros reforzarán la práctica **de construcción de consensos** en lo que se refiere a los temas centrales de la agenda internacional y promoverán iniciativas que afirmen la identidad de la región como un factor dinámico en las relaciones internacionales”*

La dificultad de este proceso puede surgir en varios casos, por ejemplo si se presentan diferencias ideológicas, diferencias de métodos y de personalidades

entre Ejecutivos y puede llegar a frenar el proceso. El sistema tiene un fuerte anclaje de acuerdos y mecanismos de concertación política.

4.1 Estabilidad institucional de Bolivia. Septiembre del 2008.

En la II Cumbre Sudamericana realizada en Cochabamba el 8 y 9 de diciembre de 2006 se habían producido manifestaciones opositoras al presidente Evo Morales en esa ciudad. La oposición está localizada en los departamentos más ricos de Bolivia: Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando. La oposición se manifestaba por una parte, en favor de una mayor autonomía de esos departamentos e incluso se llegó a hablar de la creación de un nuevo país y por otra parte se oponían a aprobar una Constitución Nacional de corte indigenista. El gobierno denunció que había en marcha un intento de golpe de estado civil.

La situación tuvo su punto crítico el 11 de septiembre de 2008. Los de mayor gravedad se produjeron en Pando, donde campesinos afines al presidente Evo Morales marchaban para presionar al entonces prefecto opositor Leopoldo Fernández. Los funcionarios y grupos afines a la prefectura autonomista, en su intento de impedir la marcha, reprimieron, causando la muerte de campesinos y dos muertos de los autonomistas. Ante los graves hechos que se registran en la República de Bolivia y en pos del fortalecimiento del diálogo político y la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana los países integrantes de la UNASUR convocaron a una reunión que se concretó en Santiago de Chile el 15 de septiembre de 2008. En ese encuentro se firmó la "Declaración de Santiago" donde textualmente se decía: "*Expresan su más pleno y decidido respaldo al Gobierno Constitucional del Presidente de la República de Bolivia Evo Morales, cuyo mandato fue ratificado por una amplia mayoría en el reciente Referéndum y advierten que sus respectivos Gobiernos rechazan enérgicamente y no reconocerán cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional en Bolivia*"(Malamud,2008:5). Se señaló también que; "*En este contexto, expresan su más firme condena a la masacre que se vivió en el Departamento de Pando y respaldan el llamado realizado por el Gobierno boliviano para que una Comisión de UNASUR pueda constituirse en ese hermano país para realizar una investigación imparcial que permita esclarecer, a la brevedad, este lamentable suceso y formular recomendaciones de tal manera de garantizar que el mismo no quede en la impunidad*".(Malamud,2008:6)

Los presidentes de UNASUR acordaron crear una Comisión abierta a todos sus miembros, coordinada por la Presidenta *Pro-Tempore de Chile*, Michelle Bachelet, para acompañar los trabajos de una mesa de diálogo conducida por el legítimo Gobierno de Bolivia.

La “Comisión de UNASUR para el esclarecimiento de los hechos de Pando” entregó el informe al presidente de Bolivia, Evo Morales en el Palacio de Gobierno, el 3 de diciembre de 2008.

Entre las principales conclusiones de la Comisión podemos mencionar: “La convicción intelectual y moral según la cual el 11 de septiembre de 2008, en la localidad de Porvenir y otros sitios del Departamento de Pando, República de Bolivia, se cometió una masacre en el sentido empleado por la ONU. (Numeral 1) “De la masacre fueron víctimas fatales un número no definitivamente establecido de campesinos. El número enteramente comprobado hasta el momento es de 20 campesinos asesinados. Dicha masacre reviste por sus características los rasgos de una violación extremadamente grave y flagrante del derecho a la vida y a la integridad de la persona, cuyo goce y ejercicio es condición de todos los derechos humanos” (Numeral 2). *“Resulta de la investigaciones realizadas por la Comisión que las víctimas de las ejecuciones sumarias o extralegales constituían población civil que fue objeto de un ataque generalizado o sistemático, realizado con conocimiento de dicho ataque, en el curso del cual se cometieron múltiples asesinatos. Una violación de esta naturaleza configura desde el punto de vista del derecho penal internacional un crimen de lesa humanidad”* (Numeral 3) *“Aun cuando hubo personas que actuaron personalmente, los agresores de los campesinos lo hicieron en forma organizada y respondían, según algunos testimonios, a una cadena de mando y contaban con funcionarios y bienes del gobierno departamental al servicio de la empresa criminal”* (Numeral 4).

La situación de Bolivia fue también analizada en la Reunión Extraordinaria de la UNASUR realizada en Salvador, Costa de Sauipe, Brasil del 16 de diciembre de 2008, la Presidenta *Pro Tempore* informó respecto del trabajo de las comisiones para acompañar los trabajos de una mesa de diálogo y para el esclarecimiento de los hechos de Pando, cuya labor fue positivamente valorada por los Jefes de Estado de la Organización. En relación a la última se aprobó por consenso una declaración en la que se reconoce el trabajo realizado por ésta, congratulándose de que la promoción y protección de los derechos humanos y el apoyo a la institucionalidad hayan sido uno de los primeros pasos de UNASUR, para avanzar en la integración sudamericana.

4.2 Golpe de Estado en Honduras. Junio del 2009

Después de varias décadas de inestabilidad institucional, dictaduras y cruentas guerras civiles, los países del área de América Central habían logrado consolidar procesos democráticos, no obstante se dio un golpe de Estado al estilo

tradicional en la República de Honduras el 28 de junio de 2009. Es lógico que un cambio de régimen no tenga sólo una explicación, sino que puede estar motivada por una serie de hechos que culminaron con aquella situación.

La crisis económica mundial repercutió fuertemente en Honduras. Con la intención de aliviar los efectos externos, el presidente Manuel Zelaya subió el salario mínimo al nivel del costo de vida, se renovaron las licitaciones para la compra de **medicamentos** y se solicitó a las empresas de petróleo reducir el precio importación. En 2007 Honduras fue duramente golpeada por el alza récord de los precios del petróleo. El país importa todo el combustible que consume y carece de capacidad de refinamiento. Cuatro compañías controlaban el mercado: Chrevron, Exxon Mobil, Royal Dutch Shell y la local Dipsa. Ante el aumento de los precios de los combustibles a nivel internacional, el Presidente Zelaya racionalizó el consumo y aumentó el precio de la electricidad. En 2007 decretó un recorte de los precios del combustible que trajo como consecuencia una reducción en el suministro. Frente a estas alternativas, el presidente recurrió al petróleo ofrecido por el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, que resultaba mucho más económico. Honduras ingresó así al programa Petrocaribe y el Congreso aprobó esta decisión en marzo de 2007 dejando de lado a los proveedores antes mencionados. Desde entonces este programa le había ahorrado al gobierno de Honduras 125 millones de dólares. (Wall Street Journal Américas, 2009:3).

El presidente Manuel Zelaya quería ser reelecto para un nuevo período de cuatro años, pero como en muchos otros países, la constitución de Honduras no lo permitía (Artículo 239). Esta Constitución sólo puede modificarse a través del Congreso Nacional (Art.373). Si se logra ese objetivo, el artículo 374, que establece que es inmodificable el artículo que se refiere a la reelección. Se sanciona a los funcionarios que tomen esa iniciativa, (reelección) con el cese inmediato de sus funciones y quedan inhabilitados por diez años para el ejercicio de toda función pública. De acuerdo a esta normativa, el Presidente Manuel Zelaya proponía un referéndum no vinculante para que el pueblo se expresara sobre el posible cambio de la Constitución Nacional.

La Corte Suprema declaró ilegal el referéndum, dejó cesante al Presidente Zelaya y ordenó a las fuerzas armadas que actuaran en consecuencia. En cumplimiento de esas instrucciones las fuerzas armadas, en horas nocturnas, detuvieron al presidente y lo deportaron a Costa Rica. Según se consigna , Zelaya le confesó al Presidente Lula de Brasil, que previamente antes de Costa Rica, fue llevado a la base que los EE.UU. en Honduras (Gosman,2009) .Las motivaciones políticas, del Golpe de Estado, quedaron expresadas por el presidente de facto, Roberto Micheletti, en un entrevista concedida a la prensa argentina. El periodista le pregunta ¿Cuáles fueron las causas del golpe de Estado: la corrupción, la convocatoria a la Asamblea Constituyente o intentos de

cambios sociales? Micheletti contesta: “*lo sacamos por su izquierdismo y corrupción*”. Además señaló que “*él fue presidente liberal como yo. Pero se hizo amigo de Daniel Ortega, Chávez, Correa y Evo Morales. Se fue a la izquierda, puso toda gente comunista, nos preocupó*” (Restivo, 2009:20). En la misma entrevista Micheletti expresa que “*nuestro único error fue sacarlo, (al Presidente Manuel Zelaya), como lo sacamos. En el resto actuamos con la ley*”.

Los golpistas dejaron en claro su posición, por expresiones del nuevo canciller, Enrique Ortez Colindres, cuando en un programa periodístico de la Televisión hondureña le preguntaron por las reacciones internacionales frente al golpe de Estado dijo sin reparos que no le atribuía importancia alguna a la OEA y a “los otros grupitos que andan por ahí”, le pidió a José Luis Rodríguez Zapatero que “vuelva a sus zapatos” y aseguró que no iba a hablar de El Salvador “porque no vale la pena hablar de un país tan chiquito, en el que no se puede jugar al fútbol porque la pelota se cae a otro país”. Definió al presidente de los EE.UU., Barack Obama, como “ese negrito que no sabe nada de nada” (Periódico Clarín, 2009).

El mismo día del Golpe de Estado la Presidencia Pro Tempore de UNASUR, ejercida por la presidenta de Chile, Michel Bachelet, rechazaba enérgicamente el intento de golpe de estado en Honduras y entregaba su más pleno y decidido respaldo al gobierno Constitucional del Presidente de la República, José Manuel Zelaya; *UNASUR no reconoce ninguna situación que implique la ruptura del orden institucional democrático, del estado de derecho, o que comprometa la estabilidad de la República de Honduras*. En particular, condena el secuestro del Presidente Zelaya y sus ministros y la toma de instalaciones gubernamentales por grupos que buscan desestabilizar la democracia y expresa su decisión de no reconocer a ningún otro gobierno que no sea el legal y legítimamente elegido, y exige el restablecimiento de la democracia y la reinstalación inmediata del Presidente legítimamente elegido, José Manuel Zelaya.

Finalmente, UNASUR manifiesta su convicción que los conflictos internos deben resolverse únicamente en el marco de la institucionalidad democrática y el estado de derecho”. (Ministerio de Relaciones Exteriores. Santiago, 2009).

En la III Cumbre de Jefes de Estado de UNASUR, realizada el 10 de agosto de 2009 en Quito, Ecuador, los presidentes de UNASUR volvieron sobre el tema y al finalizar la reunión manifestaron; *La condena al Golpe de Estado en Honduras* y reiteran los términos contenidos en los comunicados de la UNASUR del 28 de junio y del 20 de julio de 2009 sobre el golpe de Estado en Honduras, así como las resoluciones y declaraciones emitidas por la ONU, OEA, MERCOSUR, CAN y otras instancias internacionales. Reafirman que no reconocerán ninguna convocatoria a elecciones por el gobierno de facto. Respaldan la misión del Secretario General y de los Cancilleres de la OEA. Convocan a la comunidad internacional a extremar los recursos necesarios y adoptar nuevas medidas para

asegurar el restablecimiento del Presidente José Manuel Zelaya en el ejercicio pleno de sus funciones y la restauración pacífica de la democracia en Honduras, en el marco de la reconciliación nacional y de la paz, con nuestra irrestricta solidaridad con el pueblo hondureño” (www.comunidadandina.org, 2009).

Luego de las deliberaciones de la Cumbre Presidencial de UNASUR realizada en Campana, Argentina, el 4 de mayo de 2010 no se logró un consenso sobre la situación política e institucional en Honduras. El canciller de Uruguay, Luis Almagro expresó *No hubo consenso. El punto central de disenso es que hay países que reconocieron al gobierno de Honduras y hay países que no lo reconocieron*. El ministro de Relaciones Exteriores uruguayo aludió al reconocimiento que hicieron Colombia y Perú al nuevo gobierno de Porfirio Lobo tras el golpe de Estado que derrocó a Manuel Zelaya en Honduras, mientras los restantes países se niegan a aceptar las nuevas autoridades. Almagro aseguró que *sí hubo consenso relativo sobre que es necesario realizar gestiones ante terceros para hacer conocer que hay países que no acompañan como se está dando el proceso en Honduras* (Periódico La Nación, 2010). Si bien en un primer momento el Golpe de Estado fue tratado con celeridad por UNASUR, el seguimiento del mismo quedó a cargo de distintos organismos de la región, como quedó expresado en el numeral 20 de la Declaración de Quito del 10 de agosto de 2009.

A partir de entonces la OEA tuvo un papel en este conflicto. No obstante la participación activa de Unasur ,su rol se fue escindiendo y perdiendo relevancia .El golpe de Estado logró imponerse ,pero más allá de ciertas disensiones internas ,quedó en claro la apuesta por la democracia y la resolución pacífica del conflicto por parte de Unasur.

4.3. Conflictos fronterizos entre Colombia y Venezuela. Julio del 2010

En reiteradas oportunidades el gobierno de Colombia había denunciado la presencia de jefes y grupos guerrilleros colombianos, en territorio venezolano. A pocos días de concluir su mandato Álvaro Uribe Vélez, el 15 de julio de 2010, hizo públicas estas denuncias en distintos ámbitos como por ejemplo a los medios de prensa, en la OEA y en la Corte Penal Internacional. En una reunión con varios medios de comunicación realizada el 27 de julio de 2010 el Ministro de Defensa de Colombia, Gabriel Silva, mostró fotos, videos y entregó coordenadas que probarían la presencia “confirmada, clara, concreta de terroristas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en el vecino país”. Al momento de entregar

las declaraciones a los medios mencionó que el jefe guerrillero de las FARC, Iván Márquez, se reunía en territorio venezolano con varios cabecillas de esa organización. Además explicó que las informaciones entregadas por 12 desmovilizados, fueron recopiladas entre 2007 hasta junio de 2010 y documentadas con fotos, videos y desplazamientos de los guerrilleros a través del sistema GPS.

Con posterioridad, el gobierno de Colombia solicitó el 16 de julio de 2010 a la OEA que convoque a la mayor brevedad posible a una sesión extraordinaria del Consejo Permanente, para examinar la presencia de jefes de las FARC y el ELN en territorio venezolano. El gobierno colombiano aclara que la solicitud a la OEA está precedida por innumerables esfuerzos fallidos para la solución de este grave problema a través del diálogo directo con Caracas. En distintos momentos, según el texto “se entregó información sobre el particular al gobierno venezolano y el tema fue abordado en reuniones privadas de los presidentes”. Se recuerda también en el documento que se “pidió incluso a terceros países la facilitación de este diálogo, entre otros, a España, Cuba y Brasil” (www.infobae.com ,2010).

La reunión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA, solicitada por Colombia y presidida por el embajador de El Salvador, Joaquín Alexander Maza, se realizó el 22 de julio de 2010. En la misma, el embajador de Colombia ante ese organismo, Luis Alfonso Hoyos, denunció que el gobierno de Venezuela tolera la presencia de guerrilleros izquierdistas en su territorio. Pidió al gobierno de Venezuela que enfrente y persiga a los grupos guerrilleros y los entregue para que sean juzgados por la justicia. El representante permanente de Venezuela, embajador Roy Chaderton, negó la validez de las pruebas presentadas por el representante de Colombia, cuestionó las acusaciones y desaprobó que hubiese usado a la OEA como escenario para presentarlas (OEA Comunicado de Prensa, 2010).

Mientras se desarrollaba la reunión en Washington, el presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez, anunciaba en Caracas la ruptura de relaciones bilaterales de su país con Colombia, confirmadas en la OEA por su embajador Roy Chaderton. Los diplomáticos colombianos tenían un plazo de 72 horas para salir de ese país. Venezuela ordenó que su personal diplomático también abandonase Bogotá.

En la misma reunión de la OEA, Colombia también propuso el envío de una Comisión Internacional de Verificación a Venezuela para que visite en un período no mayor de 30 días los campamentos de la guerrilla en ese territorio. El Secretario General de la OEA, el chileno José Miguel Insulza, aclaró que estas cuestiones se pueden resolver bilateralmente llamando al diálogo y ofreciendo los buenos oficios, mediando en el diferendo. Insulza dijo que la OEA tampoco está en condiciones de enviar una comisión internacional sin la anuencia de

Venezuela. Ecuador mostró su molestia por la convocatoria de la reunión de la OEA. Su canciller Ricardo Patiño, manifestó que “Se lo advertimos a Insulza, por lo menos tres o cuatro veces, pero no entendió. Quien estaba llamado, estuvo advertido y no cumplió con su deber es el secretario de la OEA, lamentablemente” (Periódico “La Nación”,2010).

Otra instancia en este conflicto fue presentada por el Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Jaime Bermúdez, quien manifestó en una entrevista al diario “El País” que su gobierno estudia presentar una demanda ante los tribunales internacionales contra los presidentes de Ecuador, Rafael Correa y de Venezuela, Hugo Chávez, por el supuesto apoyo a las FARC.(Periódico “El País”,2010).

Reunión de cancilleres de UNASUR

Concluida la reunión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA, y a solicitud de Caracas, se reúnen en Quito, el 29 de julio de 2010, los cancilleres de los países miembros de UNASUR. En la misma no se pudieron superar las diferencias existentes entre los dos países.

El canciller ecuatoriano, Ricardo Patiño, manifestó que no se pudo lograr un documento de consenso. Los cancilleres propusieron una reunión de presidentes para superar la crisis. La propuesta de una reunión cumbre de UNASUR se fue diluyendo ante la activa gestión diplomática que se estaba desarrollando entre los presidentes de la región. (Obarrio, 2010).

La cumbre entre los presidentes de Colombia y Venezuela

Con la asunción a la presidencia de Colombia, el 7 de agosto de 2010, de Juan Manuel Santos, la situación conflictiva existente entre ese país y Venezuela, comenzó a diluirse. El día posterior a la asunción de Santos, se celebró una reunión de tres horas en Bogotá, con la presencia de canciller de Venezuela, Nicolás Maduro, su par colombiana María Ángela Holguín, y el Secretario General de UNASUR, Néstor Kirchner, donde se concretó la convocatoria de una cumbre entre los presidentes de Colombia y Venezuela para el día 10 de agosto de 2010. Ese día se reunieron en la Quinta San Pedro Alejandrino, Santa Marta, Colombia, los presidentes de Colombia, y el presidente de la República Bolivariana de Venezuela. En esta reunión participaron además los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países y el Secretario General de UNASUR, Néstor Kirchner. Retribuyendo la estadía de Chávez en Colombia, el Presidente Santos, es invitado a visitar Caracas, hecho que se concreta el 2 de noviembre de 2010.

Resulta importante explicar cómo se produce entre los dos países un cambio tan radical en sus posturas. En primer lugar debe tenerse en cuenta que con la asunción a la presidencia de Santos se produce un cambio en la Política Exterior en el relacionamiento con los países limítrofes completamente distinta a la del Presidente Uribe. En el discurso de toma de posesión, el 22 de mayo de 2010 el Presidente Santos dijo:

“Me enorgullece haber sido el arquitecto, en la década de los noventa, como Ministro de Comercio Exterior, de la integración con Venezuela, con Ecuador y con muchos otros países del mundo; una integración que generó cientos de miles de empleos que trajeron prosperidad y bienestar a nuestros pueblos. Uno de mis propósitos fundamentales como presidente será reconstruir las relaciones con Venezuela y Ecuador, restablecer la confianza, y privilegiar la diplomacia y la prudencia. Les agradezco a tantas personas de buena voluntad que se han ofrecido a mediar en la situación con Venezuela, pero debo decir honestamente que, dadas las circunstancias y mi forma de ser, prefiero el diálogo franco y directo”. (Santos, 2012).

Se debe destacar que el conflicto entre Colombia y Venezuela, con movimiento de tropas en la frontera preocupó a los países de la región. Frente a esos acontecimientos es que UNASUR tuvo una activa participación en este conflicto.

Luego del anuncio de ruptura de relaciones bilaterales con Colombia varios presidentes de América del Sur comenzaron a manifestar su preocupación. El Presidente Lula de Brasil, se puso en contacto con el Presidente Chávez para apaciguar los ánimos del mandatario y con esa misma intención se comunicó con el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos quien le asegura que pronto restablecerá las relaciones bilaterales con Venezuela.

El Secretario General de UNASUR por ese entonces, Néstor Carlos Kirchner luego de visitar a Hugo Chávez en Caracas se traslada a Bogotá para asistir a la asunción del nuevo presidente. Con posterioridad, Néstor Kirchner fue invitado a una reunión con los cancilleres de Colombia, María Ángela Holguín y de Venezuela, Nicolás Maduro. Luego de esta reunión la canciller de Colombia, declaró que se había dado el primer paso para normalizar las relaciones entre los dos países y que el segundo paso quedaba a cargo de los mandatarios. Kirchner calificó a la reunión como ejemplar para el inicio de la distensión entre los dos países.

Se debe mencionar, que previa a la reunión entre los dos mandatarios el presidente Santos se había reunido brevemente con el Secretario General de UNASUR, Néstor Kirchner para acordar la agenda que se discutiría con el presidente Chávez. Santos agradeció públicamente los esfuerzos diplomáticos para poner término a la crisis.

El diálogo entre el presidente Santos de Colombia y el Secretario General de UNASUR, fue impulsado, según Obarrio, por la excelente relación entre los altos mandos militares de Colombia y el embajador argentino en Bogotá, General Martín Balza (Obarrio,2010).

La estabilización de las relaciones entre Colombia y Venezuela, se logró en gran medida a los cambios en la Política Exterior de Colombia y de su nuevo presidente Juan Manuel Santos, el cual asumió una postura más abierta al diálogo (esto en contraposición a su antecesor Álvaro Uribe, quien ha sido denunciado por tener vínculos con grupos paramilitares) y a la activa participación del entonces secretario general de UNASUR, Néstor Kirchner en la zona de conflicto.

4.4. Intento de Golpe de Estado en Ecuador. Septiembre del 2010

Un clima de inestabilidad comenzó en Ecuador cuando se aprobó la Ley Orgánica del Servicio Público por la legislatura, el 29 de septiembre de 2010, en la que se hacían recortes presupuestarios en la Administración Pública en general. Esto encendió la protesta de la tropa policial y de un grupo de militares, ya que por la misma se dejaban de lado conquistas sociales logradas por estos sectores.

Miles de policías se concentraron en el cuartel principal de Quito, el 30 de septiembre de 2010. Parte de la Fuerza Aérea tomó el aeropuerto de esa ciudad. Entonces el presidente Rafael Correa decidió dirigirse al Cuartel. Ante los reclamos y silbidos, desafió desde la ventana a los uniformados diciendo *“Si quieren matar al presidente, mátenme, aquí estoy”*. Posteriormente, al intentar retirarse, fue agredido con granadas de gas lacrimógeno; los empujones y corridas que siguieron le causaron lesiones en una pierna operada recientemente. La custodia presidencial lo auxiliaba con máscaras anti gas, pero las fuerzas policiales se la sacaban, logrando ingresar finalmente al Presidente Correa en el Hospital Policial (Ramonet, 2011:12).

Con posterioridad un grupo de policías motorizados rodeó el Congreso impidiendo que los legisladores ingresaran al recinto. Por la noche, luego de estar retenido durante nueve horas, tropas especiales aliadas al gobierno retiraron al presidente del Hospital para llevarlo al centro donde una gran cantidad de simpatizantes los esperaba. Aunque la medida parecía una insubordinación por razones sindicales, el secuestro y agresión del presidente Rafael Correa causó impacto internacional y reflató los fantasmas de Golpe de

Estado. La OEA, la UNASUR, la UE y los EE.UU. repudiaron el hecho y reclamaron la inmediata liberación del presidente.

La UNASUR fue convocada de urgencia en la ciudad de Buenos Aires donde concurrieron los presidentes de la región. El 1º de octubre de 2010 se reunieron en el Palacio San Martín, de Buenos Aires, en una Cumbre Extraordinaria los presidentes de UNASUR con motivo de los incidentes en Ecuador que pusieron en riesgo su estabilidad Institucional. Se firma la Declaración de Buenos Aires, que condenó el intento de Golpe de Estado y el secuestro del Presidente Correa, y en donde se reafirmó el compromiso con la preservación de la institucionalidad democrática, el estado de derecho, el orden constitucional, la paz social y el irrestricto respeto de los derechos humanos. Asimismo los mandatarios se comprometieron a incorporar un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR, conteniendo la cláusula democrática.

4.5 Destitución del Presidente de Paraguay. Junio del 2012

El 22 de junio de 2012 el Senado de la República de Paraguay en un proceso de juicio político, supuestamente por no haber cumplido adecuadamente con sus deberes de Jefe de Estado frente a un grave incidente con 17 muertos, destituye al Presidente Fernando Lugo. En su lugar asumió la presidencia el vice Luis Federico Franco Gómez.

La UNASUR en su Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en Mendoza, Argentina el 29 de junio de 2012, dispuso la suspensión del Paraguay del organismo. La decisión se produjo tomando en cuenta el Tratado Constitutivo que establece la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto a los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad, económico y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros.

La decisión se adoptó luego del envío de una misión de Cancilleres y del Secretario General a la ciudad de Asunción los días 21 y 22 de junio de 2012 en cumplimiento de un mandato de los Jefes y Jefas de Estado en su Reunión de Río de Janeiro del 21 de junio de 2012 con el objeto de conocer *in situ* todos los aspectos de la situación política del país. La delegación mantuvo contactos con el presidente Fernando Lugo y con el vicepresidente Luis Federico Franco Gómez.

Se condenó el proceso y se suspendió a la República del Paraguay de participar en los órganos e instancias de la Unión hasta tanto el Consejo revoque la

suspensión, y se dio por concluido el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore que había recaído en el Paraguay. Se resolvió promover la suspensión de la República del Paraguay en los foros y mecanismos de diálogo y concertación política e integración de la región. Se designó a la República de Perú para que asuma en la fecha la presidencia Pro Tempore de UNASUR. Luego de las elecciones realizadas en Paraguay con el triunfo de Partido Colorado, el 21 de abril de 2013, con el 45 ,9 % de los electores, asumió la presidencia Horacio Cartes, el 15 de agosto de 2013. La UNASUR admitió el reingreso del Paraguay al organismo en la reunión de Lima el 9 de agosto de 2013.

En todos los casos revisados en este capítulo, se puede constatar, la transformación o un giro en el modo de tratar los conflictos en Sudamérica. El hecho de que las medidas a adoptar para solucionar determinadas crisis ,fueran decididas por UNASUR y no como lo fue tradicionalmente mediante resoluciones de la OEA (a excepción de la crisis hondureña), sino a través de decisiones coordinadas de los Estados miembros de UNASUR ,le entregó una legitimidad determinante que resulta inédita y no comparable con otras experiencias del pasado .En una visión de futuro ,esto viene a corroborar que los países sudamericanos pueden y están en condiciones de resolver sus problemáticas, sin necesidad de la intervención de potencias exógenas a la región.

Desde una perspectiva constructivista, las acciones de Unasur se direccionan hacia la consolidación de determinadas prácticas, se observa la existencia de preferencias compartidas en torno al respeto de los derechos humanos, la soberanía y la autodeterminación, el derecho internacional, como también de la democracia como régimen político y el auspicio de medidas que generen confianzas recíprocas.

No obstante el procedimiento de resolución de conflictos, sigue siendo un flanco a fortalecer dentro de la agenda institucional de UNASUR. Los acuerdos presidenciales y las resoluciones adoptadas por las cancillerías, ocupan ese espacio con resultados dispares, dependiendo de las causas de los problemas que enfrentan y a la posibilidad de una resolución positiva en un corto espacio de tiempo. UNASUR es una organización que nació al amparo de un grupo de presidentes que compartían visiones políticas más o menos afines , esto encierra un gran riesgo, puesto que podría perder relevancia en la medida que se produzcan disensiones entre los distintos proyectos políticos (esto podría hacerse más que patente con los cambios de signo político de los gobiernos de Argentina y Brasil), resulta necesario repensar, si su vigencia tendrá valor y poder en función de la ideología política de los presidentes de turno o la consolidación y evolución de la estructura institucional de UNASUR ,se superponga a los cambios de signos ideológicos de cada país.

Capítulo IV

La UNASUR y sus desafíos

5.1 Brasil y el Liderazgo regional

Desde el año 2010, Brasil se encuentra entre las siete primeras economías del mundo, superando a Gran Bretaña, Francia, Italia y Canadá (BM-WORLD DATABANK, 2010). Brasil es un referente mundial en productos como el café, la caña de azúcar, las naranjas y el jugo de naranjas – de los cuales llegó a ser el primer exportador mundial en 2007, o el calzado, la soja y las bananas, respecto de los cuales Brasil fue el 2° exportador mundial, también ese mismo año. Incluso ha logrado ser el mayor exportador de carnes en 2007, siendo que a mediados de los 90 el país importaba ese producto (La Nación, 2007).

La economía brasileña no se limita a la exportación de materias primas. De hecho es un referente mundial en productos de gran valor agregado como la producción de aviones, la producción de tubos de acero sin costura para la exploración de petróleo y la producción de motores mixtos capaces de funcionar con combustibles fósiles y biocombustibles, energía de la cual también es un referente mundial. Una prueba de ese crecimiento es el fenómeno de las *multilatinas* brasileñas (Goldstein, 2010; Santiso, 2008).

Aunque tal vez el dato que mejor ilustra el desarrollo de Brasil y de su mercado interno es que en seis años, de 2003 a 2009, 27 millones de brasileños salieron de la pobreza y pasaron a engrosar las filas de la clase media. Con ello, el sector medio de la sociedad brasileña alcanzó los 91 millones de personas, es decir el 49,22% de la población, que detenta el 46% de la renta nacional, cuando en 2003 solo detentaba el 37% (Fundación Getulio Vargas, 2009).

En el 2009, Brasil hizo el 47,36% de los gastos militares en América del Sur. Si bien la participación brasileña ha mermado desde el año 2000, cuando los gastos de Brasil llegaron a ser el 54,86% de Sudamérica, ello se explica en buena medida por el importante gasto militar de Colombia que del 13% en el 2000 pasó a representar el 18,45% de Sudamérica. Aun así, Brasil sigue consolidado en el primer lugar, duplicando los gastos del segundo en la lista, justamente Colombia (SIPRI, 2009). La compra de los submarinos Scorpene a Francia, así como los 50 helicópteros de largo alcance EC-725 Super Cougar a Eurocopter y de los 36 cazas Rafale, son ejemplo de ese proceder (Mercopress, 2010).

Lo que interesa destacar más detenidamente son los esfuerzos de Brasil por

lograr el acompañamiento de la región, objetivo que parece haber sido encarado a través de la creación de una nueva institucionalidad en América del Sur. La literatura especializada coincide en que la construcción regional de América del Sur es un proyecto de “*fuerte acento brasileño*” (Peña, 2009:46). Este tipo de liderazgo consiste en lograr una participación activa de otros Estados a partir su convencimiento en torno a una visión o proyecto. Dado que el elemento central no son las capacidades militares o económicas, sino la “*active acquiescence of other regional states to a hegemonic project*” (Burges, 2008:66), este tipo de liderazgo se revela particularmente adecuado para potencias como Brasil con limitadas capacidades tradicionales de liderazgo. Los formuladores intelectuales de la política exterior actual, consideran que la autonomía significa pensar a Brasil en el mundo “desde dentro hacia fuera”, es decir, a partir de sus intereses específicos y de su proyección en un mundo que también parece ser más restrictivo. La posición es de afirmación de los intereses nacionales, de la necesidad de articular la acción colectiva de países del Sur con vista a la transformación del orden por la vía de la transformación de las normas internacionales vigentes y de la búsqueda del equilibrio mundial mediante la construcción de polos regionales de poder. Se articula, así, el concepto de autonomía, es decir, que Brasil participe activamente en la transformación de las normas internacionales para hacerlas más próximas a los intereses y valores brasileños (Soares de Lima, 2009).

En el proceso de cooperación sudamericano, se puede concluir que Brasil ha sido determinante en la evolución y en las características de esa construcción regional (Lockhart, 2011). Un ejemplo de ello son los límites geográficos del proceso. Una de las premisas del ascenso de Brasil ha sido la no confrontación directa con EE.UU. (Varas, 2008:3). Teniendo en cuenta la fuerte presencia – económica y militar – de ese país en el Caribe, en América Central y en México, limitarse a América del Sur era la alternativa lógica a seguir. De esta forma, además, se excluía a México, el contendiente natural de Brasil en la disputa por el liderazgo regional; aunque vale aclarar que desde su ingreso al NAFTA ese país parece haber desatendido su proyección latinoamericana (González, 2008:122) y estar cada vez más integrado a América del Norte (Tokatlian, 2001:143).

Considerar los países que quedaron incluidos en el proceso es igualmente importante. No tanto por la participación de países no identificados con la identidad latinoamericana, como Surinam y Guyana, sino más bien por la superación de ciertas dinámicas instaladas hasta entonces para con Brasil.

En ese sentido, el acercamiento con Argentina, luego del retorno a la democracia, y la constitución misma del Mercosur implicaron la superación del *síndrome de la desconfianza* (Soares de Lima, 2009) y desde el Cono Sur se convirtió en una zona prioritaria en la política regional de Brasil (Gardini, 2010).

En este naciente orden sudamericano, se promueven esquemas de cooperación inéditos, logrando que la región desarrollara sus propios principios, objetivos y sus reglas de funcionamiento. Dicho de otra forma, Sudamérica se va constituyendo en un sistema en sí. Propuestas como la iniciativa IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur) en infraestructura, la convergencia Mercosur-Comunidad Andina en lo comercial, el CDS y su Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, todos ellos organizados dentro de la CSN-Unasur y otras iniciativas como la del Banco del Sur, son algunas de las muestras de esa lógica sudamericana. No obstante, es oportuno aclarar que la eficacia y resultados de muchas de esas iniciativas aún están por verse. Además, cabe señalar que no todas ellas fueron promovidas por Brasil y que en algunas ocasiones el desarrollo de esos instrumentos desnaturalizó su concepción original.

Las Cumbres de Presidentes de América del Sur iniciadas en el año 2000 en Brasilia, la posterior creación de la CSN en 2004 y la creación de la Unasur a través del Tratado de Brasilia de 2008, forman parte de un mismo proceso de construcción regional que puede sintetizarse en el término CSN-Unasur. Esas propuestas y las prácticas que ellas alientan son las que le dan a la integración sudamericana sus rasgos propios y la diferencian de cualquier otra experiencia. Su caracterización es, de hecho, materia de debate donde dos posturas se disputan el podio: aquella que define el proceso como post-neoliberal (Grugel y Riggirozzi, 2012); (Sanahuja, 2008) y aquella que lo califica como de post-hegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012). No obstante, ninguno de los dos términos logra una síntesis de la riqueza del fenómeno, aunque el segundo contempla más claramente su elemento característico: la centralidad de la dimensión política en el sentido de aprovechar los nuevos márgenes de maniobra internacional (Falomir Lockhart, 2013:102-3).

Es justamente en esa dimensión donde Brasil ha logrado establecer las bases de una gestión regional sin injerencia de actores externos. Desde otro punto de vista, esto puede leerse como la construcción de un cerco donde hacer valer más libremente su liderazgo.

Ya se mencionaron algunas crisis político-institucionales de los países miembros en las que Unasur logró anticiparse a cualquier intervención de la OEA. En referencia al CDS, no podemos dejar de mencionar la adecuación de sus objetivos con dos funciones que definen el proyecto político de Brasil: la estabilidad regional y el desarrollo productivo. El Consejo se estableció como instancia de diálogo y de coordinación de políticas de Defensa y Seguridad, constituyéndose en el ámbito propicio para fomentar los vínculos y la cooperación entre los vecinos de modo de generar una *estabilidad consensuada*, al menos en lo que respecta a los procedimientos (Falomir Lockhart, 2011:174).

Priman los intereses de Brasilia: sosteniendo a los gobiernos que les eran favorables y oponiéndose a grupos que podían llegar a privilegiar otros vínculos, por ejemplo con EE.UU. El caso del CDS y su Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa son paradigmáticos. Hasta su creación, tanto la cooperación militar como la definición de la doctrina de Defensa y Seguridad eran definidos en el seno de la OEA y la Junta interamericana de Defensa. En la creación del CDS se observa, además, el proceder consensual de Brasil en la construcción regional.

La variable económica era hasta hace muy pocos años atrás, una de las fortalezas de Brasil, en la actualidad la economía brasileña atraviesa por un agudo proceso de recesión. Salvo ciertos sectores exitosamente internacionalizados, Brasil se encuentra todavía en desventaja a la hora de competir con la producción industrial de otros países. Por eso América del Sur es un mercado de mucho valor para la industria brasileña. De allí que su interés en crear un área de comercio preferencial en el subcontinente, idea que data desde 1993 con la propuesta de crear el Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA). Lo interesante es como ello se llevó a cabo en torno al MERCOSUR como polo de atracción: primero con un acuerdo de complementación económica con Chile, luego con Bolivia y más tarde con el resto de los miembros de la Comunidad Andina. En esa convergencia hacia el Mercosur no se puede obviar el acceso de Venezuela al bloque y el proceso de incorporación de Bolivia y Ecuador (Lockhart, 2014).

En materia de infraestructura destaca la creación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA). Con el compromiso de todos los miembros en torno a la idea de propiciar la integración física y productiva de la región. Responde a una nueva concepción del subcontinente como “un espacio geoeconómico plenamente integrado” (IIRSA, 2010).

Su objetivo es eliminar uno de los principales déficits de América del Sur: la falta de comunicación entre los propios sudamericanos; un resabio del *colonialismo* (Soares de Lima, 2009). La iniciativa identifica diez ejes de integración y desarrollo, diseñados en franjas multinacionales que concentran flujos de comercio, actuales y potenciales, dotándolos de transporte, energía y comunicaciones, y promoviendo cadenas productivas –que pudieran generar valor agregado-, con economías de escala a lo largo de esos ejes.

Es sabido que las economías relativamente integradas y complementarias sacan mayor provecho de las áreas de libre comercio (Soares de Lima, 2006:2) por lo que las eventuales ganancias son importantes. Sin embargo, una serie de razones posicionan a Brasil como su principal beneficiario. En primer lugar, hacer llegar más rápido y más barato sus productos manufacturados al resto de

Sudamérica. En segundo lugar, ganar acceso a los puertos de la cuenca del Pacífico a través de los corredores bioceánicos. En tercer lugar, los ingentes contratos de obra pública para sus empresas, ayudadas por el financiamiento del Banco Nacional de Desarrollo Social (BNDES). En cuarto lugar y de mayor trascendencia geopolítica, sentar las bases de un tipo de vinculación que cohesionase socio-productivamente a los países sudamericanos de manera de contrarrestar el impacto fragmentador de los TLC.

Incidencia en la institucionalidad sudamericana en la relación de Brasil con sus vecinos. La evaluación de la dimensión, referida al hecho de que el conjunto de la región comparta los valores promovidos por Brasil en esa construcción, se hizo a partir de un análisis del lenguaje utilizado en tres documentos de la CSN-Unasur. Esos documentos correspondientes a tres momentos-hito en la construcción de ese proceso regional: el Comunicado de Brasilia, correspondiente a la primera reunión de presidentes de América del Sur del año 2000; la Declaración de Cuzco de 2004, donde se decide crear la CSN, y el tratado constitutivo de la Unasur de 2008. Teniendo presente que Unasur se basa en el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr “un mundo multipolar, equilibrado y justo” (Tratado de Unasur, Preámbulo). La idea de paz y estabilidad y democracia, así como la de justicia distributiva, figuran en los tres documentos con una impronta equiparable.

El Comunicado refiere a la “consolidación de la democracia y de la paz en toda la región” (Punto 20); la Declaración, a la identificación de la CSN con “los valores de la paz y la seguridad internacionales, a partir de la afirmación de la vigencia del derecho internacional y de un multilateralismo renovado y democrático”; y el Tratado, a que la Unasur se funda en “en los principios rectores de: irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia (...)” entre otros. La reivindicación de la justicia y la equidad también están presentes, en el Comunicado y la Declaración, haciendo referencia al orden (comercial) internacional. Solamente el tratado refiere a ese valor en relación a los propios miembros de la Unión: “reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible” (Tratado de Unasur, Preámbulo).

En relación a la posibilidad que tiene todo miembro de expresarse en las distintas instancias para hacer valer su voz. El rasgo intergubernamental de la CSN-Unasur y la modalidad de realizar los encuentros con “agenda abierta” otorga esa posibilidad. De hecho, la fructífera producción de declaraciones por encuentro es signo de ello. Dos cumbres son especialmente ilustrativas en este sentido: la I Cumbre de CSN de Brasilia de 2005, cuya Declaración final fue acompañada por nueve Declaraciones específicas; y la II Cumbre de CSN de Cochabamba de 2006, a la que se le adjuntaron doce Declaraciones específicas

sobre temas varios. Más aún, en el primero de los encuentros señalados se llegó a dejar constancia de las propuestas enviadas por carta tanto por el presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez, como por el presidente de Venezuela, Hugo Chávez (Pagina web Secretaria General de la Unasur: <http://docs.unasursg.org/>).

La regla de funcionamiento en Unasur es el consenso, lo que en sí no es ni perjudicial ni beneficioso para ninguna de las partes en el ámbito de la legitimación, puesto que no les resta soberanía y poder a los Estados. Así por ejemplo, el consenso exigido en la definición de la doctrina de defensa y seguridad de Sudamérica parecen reportar legitimidad a la relación en estudio, sobre todo de parte de aquellos, como Colombia, que tenían alguna reticencia.

Sin embargo, la regla del consenso también ha sido utilizada por Brasil para adaptar propuestas que podían afectar sus intereses. El caso del Banco del Sur es el más evidente. La idea original de Venezuela era crear un *Fondo Monetario para América Latina* que permitiera independizarse del Fondo Monetario Internacional (FMI). Brasil no podía desconocer el hecho de que seis países sudamericanos adhirieran a la causa y decidió participar en la creación de la nueva institución financiera sudamericana.

Sabiendo que su participación (financiera) definiría la suerte del proyecto, decidió participar a cambio de que el Banco del Sur no funcionara como un FMI latinoamericano sino sólo como un banco de desarrollo y que los créditos sólo pudieran concederse a favor de los estados miembros de la Unasur (Convenio Constitutivo del Banco del Sur, 2009). Recordemos que Brasil tiene su propio banco de fomento regional, con pleno control, lo que explica que la inoperatividad del Banco del Sur desde su creación.

La carencia de capacidades tradicionales de poder, llevó a Brasil a buscar un liderazgo basado en una visión o proyecto que lo tenga como referente y le reporte el acompañamiento de sus vecinos. Sin embargo, ello no implica que no exista posibilidad de que Brasil haga uso de su poder. Dos indicadores nos permiten asignar un valor a esta dimensión: limitación de uso de poder al solo efecto de garantizar la paz y estabilidad regionales, y el manejo de los conflictos para con sus vecinos.

Existen ciertas constantes de la política exterior brasileña, como la negativa a recurrir a la fuerza, el apego al Derecho Internacional y a la resolución pacífica de los conflictos (una excepción a este proceder, fue la guerra por el territorio del Acre que enfrentó a Brasil y Bolivia a comienzos del siglo XX).

Respetando esos pilares Brasil ha tendido privilegiar las soluciones políticas a cualquier otra alternativa. Antes de la construcción sudamericana, en el último

conflicto armado de la región entre Perú y Ecuador en 1995, la mediación del país (junto con el acompañamiento de Estados Unidos, Argentina y Chile) condujo al Acuerdo de Paz de Brasilia en 1998. Ésta fue una “prueba de fuego” para Brasil ya que fue la primer vez que asumió una política activa en pos de la estabilidad regional, teniendo un papel decisivo en la resolución del conflicto (Arbulú, 2013) La intervención de Brasil en el conflicto consistió en La intervención consistió en la creación de una misión de observadores militares encargada de supervisar y controlar la separación de las fuerzas enfrentadas, establecer un área desmilitarizada y propiciar una desmovilización gradual, a la vez que mediaba para alcanzar una solución política.

Con la construcción Sudamericana, especialmente con la creación del CDS, Brasil busca morigerar las acciones unilaterales, como la incursión colombiana en territorio de Ecuador, y gestionar los disensos. Concebido como una instancia de diálogo, el Consejo se volvió un motor de las Medidas de confianza entre los socios regionales, como la publicación y revisión de los Libros Blancos de Defensa, el intercambio entre academias militares y el establecimiento de un sistema de publicación de equipamiento y gastos militares. Se trata de una iniciativa más enfocada en los conflictos intra-estatales de la región que en las supuestas amenazas exteriores (García, 2008).

Una de las metas del CDS hace suponer, que los Estados miembros, no pueden percibir su creación como algo plenamente deseable. Nos referimos al objetivo de desarrollar un *polo regional tecnológico* para proveer de equipamiento a la región, favoreciendo así la compatibilidad entre fuerzas armadas. Siendo Brasil los únicos productores regionales de aviones avanzados y de grandes dimensiones, blindados de asalto y otros armamentos, ese objetivo no es más que la proyección regional de su propio objetivo de alcanzar la autonomía de su industria militar. Gracias al CDS la industria militar brasileña tendría grandes perspectivas de crecimiento en tanto como proveedor sudamericano. Como contrapartida, sus vecinos corren el riesgo de generar una nueva dependencia.

En lo que respecta a la influencia institucionalizadora, hemos visto que Brasil ha logrado -en parte- hacer de Sudamérica una región, es decir un sistema con sus valores, objetivos y normas de funcionamiento. Mencionamos también que estas iniciativas fueron incluso secundadas por actores clave de la región, como su rival histórico, la Argentina; por Colombia, respecto de quien se dudaba su participación en el CDS o la aceptación de la convergencia comercial para con el Mercosur; e incluso por Venezuela, que intentó disputar el liderazgo regional brasileño durante la primera década del milenio. Lo que nos impide asignar la más alta calificación es la desnaturalización que hizo Brasil de distintas propuestas de sus vecinos que no necesariamente convenían a sus intereses. Remitimos a lo dicho respecto al Banco del Sur. En relación a la provisión de bienes públicos ,por carencias o por decisión, Brasil y su construcción regional

proveen escasos bienes públicos a la región : la defensa y la seguridad, por regla de consenso y construcción colectiva, es suministrada por los mismos *dispensers*; la infraestructura regional, continúa esa lógica con el agravante de que no todos los países pueden beneficiarse (indirectamente) de los contratos de obra pública y de las operaciones de financiamiento; lo comercial sigue el proceso de liberalización de los 90 por lo que tampoco puede decirse que es propio de esa nueva institucionalidad.

En definitiva, no se puede concluir en forma categórica, sobre el reconocimiento de la posición de liderazgo de Brasil por parte de sus vecinos. Al menos no de forma generalizada. Sin embargo, ellos sí nos permiten apreciar en qué dimensiones los el resto de los Estados miembros, le reconocen autoridad a través de Unasur y en cuáles ello no ocurre y por qué motivos. Así, la audiencia de estados sudamericanos parece conceder legitimidad en lo referente a los valores promovidos, en lo que hace a la limitación de uso de la fuerza por parte de Brasil que les reporta la nueva institucionalidad. Sin embargo, la cuestión se torna mucho más compleja cuando se analiza el funcionamiento, en lo que refiere a la dimensión participación, y todavía más discutida en el diseño y en los beneficios recibidos por el resto de los miembros de Unasur, como consecuencia de su participación en tal proceso de cooperación.

Si bien no parece haber restricciones para que los distintos actores sudamericanos puedan manifestarse e incidir en la agenda de debate, los intereses de Brasil parecen condicionar el funcionamiento de esta construcción regional, limitando cualquier tipo de acción o de desarrollo institucional que se pueda contraponer a sus aspiraciones de líder, incluido el avanzar desde un proceso de cooperación hacia uno de profundización, que sería el de integración.

Brasil debe superar un reto importante: el dilema global-regional común a otras potencias regionales que aspiran a tener un rol preponderante en el mundo. Para que sean reconocidos mundialmente ,los aspirantes tienen que ser legitimados en el plano regional ,ya que no poseen capacidades materiales o poder blando suficiente para actuar de forma autónoma en la política internacional .Por otra parte ,su valor para las para las potencias también está en función de su capacidad de coordinación y de construcción de consensos .Esa ecuación delicada no se resuelve fácilmente ,y Brasil ha experimentado algunos tropiezos con Argentina por su pretensión de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Para un país como Brasil, que recién ha puesto en práctica una cooperación regional activa, la alianza con Argentina es crucial en la coordinación de la acción colectiva de América del Sur, en particular en los temas de seguridad y estabilidad regional. La experiencia demuestra que, cuando eso ocurrió, los resultados fueron positivos, como por ejemplo en el intento de golpe de Estado en Bolivia y también en el episodio de tensión entre Colombia y Ecuador (Soares de Lima, 2009).

No obstante todos los logros de Brasil en su política regional, se debe mencionar un aspecto coyuntural que ensombrece estos logros. En el año 2016, se ha agravado la crisis político institucional, derivados en gran medida de bullados casos de corrupción, además de indicadores económicos en declive. Brasil ha entrado en una fase de recesión. En un año, el país, que hace una década asombraba al mundo con cifras de crecimiento positivas, se ha desplomado un 4,5%, sin esperanzas a la vista de que mejore esta situación. Es la recaída económica más violenta de los últimos veinte años. El consumo familiar –uno de los motores de los años del expresidente Lula- retrocede un 4,5%. Nadie se fía, nadie compra y nadie vende. Sobre todo porque el desempleo –otro fantasma en alza- llega ya al 8% y nada augura que no siga subiendo. La agricultura, que constituía un mercado paralelo, que parecía indestructible también se resiente, sobre todo debido a la menor demanda de soja de China. Ni siquiera las exportaciones -en teoría beneficiadas por la devaluación del real de los últimos meses- consiguen remontar. La construcción de infraestructuras se desploma con un 6,3% menos de actividad. Esto último se explica no sólo por el sombrío ambiente económico sino por un fenómeno de corrupción del que surgen nuevas aristas: los dueños de las mayores empresas de construcción del país se encuentran en la cárcel, acusados de sobornar a empleados de la petrolera PETROBRAS (Petróleo Brasileño).

El descrédito de la élite brasileña (políticos y empresarios) es alta y esto incide en el clima que se cierne sobre el país. Nadie es capaz de vislumbrar dónde puede acabar el pozo de corrupción de Petrobras, que incide en la economía directamente. El círculo vicioso de revelaciones de corrupción que conducen a una crisis política que alimenta su vez una crisis económica no se ha deshecho en lo que va de año. El efecto más patente de todo lo mencionado es la caída del Gobierno de Dilma Rousseff, mediante un -cuestionado- proceso de impeachment. Esta coyuntura interna, hace suponer que al menos durante un periodo, toda la estructura de poder brasileña se enfocará a los problemas internos, pero a mediano plazo –necesariamente- retomará su agenda de coordinación regional.

5.2 Inserción internacional de Unasur, el caso de Haití

En América del Sur, se puede constatar un cambio de enfoque en relación a la cooperación, marcado por una renovada orientación estratégica y fundamentación geopolítica del regionalismo. Dicha estrategia busca superar el reduccionismo comercial-economicista dominante bajo los postulados del regionalismo abierto. La Unasur sería expresión de un 'regionalismo posliberal' que parece erigirse como respuesta a la carencia de mecanismos de

cooperación y eventualmente de integración regional latinoamericana y *al simultáneo agotamiento del modelo del regionalismo abierto, en interacción directa con las transformaciones del orden mundial y los nuevos vientos políticos de la región* (Sanahuja, 2008:14).

Este nuevo enfoque del regionalismo, para el caso sudamericano, tiene como norte seis principios claves (Sanahuja, 2008);

a) el predominio de la agenda política sobre la agenda comercial, en coherencia con las visiones de los gobiernos progresistas y de centro-izquierda de la región.

b) la recuperación de la agenda del desarrollo, desplazando a las políticas del Consenso de Washington y distanciándose de las orientaciones del regionalismo abierto.

c) el retorno del Estado frente al protagonismo del sector privado y las fuerzas del mercado dominantes en el modelo anterior.

d) un mayor énfasis en la 'agenda positiva' de la integración, centrada en la creación de instituciones y la promoción de políticas comunes, junto con una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales.

e) mayor preocupación por las carencias de integración física regional, con el objetivo de mejorar la articulación de mercados nacionales.

f) mayor relevancia dada a las dimensiones sociales de la integración y al tratamiento de disparidades y asimetrías interestatales y subnacionales, vinculando la integración regional con los objetivos nacionales de reducción de la pobreza y de desigualdad (Sanahuja, 2008:22-24).

La Unasur se construye a partir del reordenamiento de las prioridades de la agenda sudamericana, en torno a temas no comerciales que fueron marginados en la agenda en épocas pasadas. Entre ellos: la infraestructura física, la cooperación energética, el tratamiento de asimetrías, la dimensión ambiental, las agendas sociales e incluso temas de seguridad regional.

Un sello del regionalismo posliberal es naturalmente su visión crítica de la lógica de la integración unidimensional, centrada en lo mercantil bajo el regionalismo Abierto. Desde sus primeros pasos, el proyecto sudamericano ha sido animado por una concepción de unión que enfatiza el fortalecimiento de la soberanía regional frente a los poderes internacionales. En este caso, principalmente frente a EE.UU., por tratarse de la mayor potencia hemisférica y mundial.

En el desarrollo del principio de soberanía regional en el campo de la seguridad colectiva, la mayor prueba que ha afrontado la Unasur, es el acuerdo suscrito por los gobiernos de Estados Unidos y Colombia sobre el uso de bases militares colombianas por personal militar norteamericano. A la concepción de la soberanía como un proceso de construcción de consensos para reivindicar –por medio de la unión– los intereses de los países sudamericanos frente a los poderes mundiales, el gobierno de Colombia ha opuesto una versión localista de soberanía, que parece simular ,su lineamiento a la política exterior de Washington.

Desde el año 2008 se agudizaron los conflictos originados por la estrategia contrainsurgente y antinarcóticos norteamericana, puesta en práctica por Colombia a partir del discurso de la lucha contra el terrorismo. En aplicación de la “doctrina Bush” de extraterritorialidad e intervenciones preventivas, con el ataque al campamento de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) en marzo del mismo año, se produjo la violación de la soberanía territorial ecuatoriana y, con ella, la peor crisis de las relaciones colombo-ecuatorianas.

La diplomacia sudamericana salió bien parada de esta prueba, en la que se evitó el escalonamiento de la crisis regional, y de la cual la Unasur salió fortalecida por conducto de la reafirmación del liderazgo de Brasil, cuyo papel fue definitivo en el éxito de los acercamientos y la disminución de las tensiones.

Está en juego si prevalecerá la estrategia estadounidense para la región, en pos favorecer sus intereses geoestratégicos, o se impondrá la estrategia sudamericana de solucionar los problemas regionales sin injerencia externa, unificando gradualmente a Sudamérica frente al mundo con una política exterior coherente. En su momento, Washington hizo una oferta de mediar entre Venezuela y Colombia en esta crisis provocada-en parte- por sus proyectos militares. Esto es una muestra del grado o nivel, en que está decidido a mantener su estrategia tradicional de injerencia en América Latina.

El discurso del presidente Obama presentado en la Quinta Cumbre de las Américas –realizada en Trinidad y Tobago en abril de 2009– que prometía emprender una ‘nueva relación con América Latina’, parece haber perdido fuerza frente a las nuevas realidades geoestratégicas y los lineamientos tradicionales de la política exterior norteamericana.

UNASUR en Haití

La cooperación entre UNASUR y Haití se inicia en agosto del 2010 con la inauguración de la Secretaría Técnica de UNASUR en dicho país, a fin de prestar

colaboración en los temas de mayor urgencia. Entre ellos se destacan las persistentes necesidades de salud, magnificadas por el brote de cólera de octubre del 2010; la inseguridad alimentaria y la respuesta a los problemas de vivienda de los desplazados por el terremoto del 2010. También es de importancia su cooperación en materia de estabilidad institucional y la vigencia del Estado de Derecho. Las contribuciones al desarrollo de la Secretaría Técnica de UNASUR en Haití han estado guiadas por el espíritu del CSS, no invasiva, respetuosa de la identidad cultural, la historia del país y de la región y el desafío de construir o reconstruir la soberanía estatal (Ojeda Medina, 2013). Entre el 2010 y 2012, UNASUR desarrolló 15 proyectos en distintas localidades de Haití (Bouquets y Lascahobas, 2012). A nivel sectorial, a diferencia de la cooperación bilateral de Argentina y Brasil, es significativa la relevancia que cobran los proyectos de DD.HH. en relación al resto de los sectores (40%), aun cuando la dimensión social de la cooperación continúa siendo mayoritaria (53%).

Los organismos regionales identifican la necesidad de llevar a cabo reformas amplias y a largo plazo en materia de administración de justicia, por medio de acciones de capacitación destinadas a instituciones haitianas a fin de que garanticen a la población la realización de una justicia efectiva e imparcial, esto fue planteado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el 2010 y la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).

Al respecto, las organizaciones internacionales señalan que el sistema judicial de Haití —caracterizado por su politización, corrupción, escasez de recursos y falta de transparencia— avanzó lentamente hacia su recuperación durante 2011, esto según la OACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos).

En otro orden de cosas, el terremoto provocó el derrumbe de la mayoría de las instituciones gubernamentales en la capital, agravando las deficiencias existentes en la gobernanza y la prestación de servicios. Según el Estado haitiano, el 60% de la infraestructura gubernamental, administrativa y económica fue destruida, incluidos el Parlamento, el Palacio de Justicia y varias cortes. Las instalaciones de al menos 20 comisarías de policía de Puerto Príncipe y otras localidades, también sufrieron graves daños durante el terremoto y algunas se derrumbaron por completo (Amnistía Internacional ,2010). Cabe destacar que, además de las instituciones de justicia, los informes recabados señalan la fuerte necesidad de fortalecer las capacidades de las instituciones gubernamentales para satisfacer las necesidades inmediatas y los derechos de las poblaciones afectadas y desplazadas (MINUSTAH, 2011). A su vez, la reforma y el fortalecimiento de la policía sigue siendo considerada como una prioridad para el gobierno y para la MINUSTAH (CDH-ONU, 2011 y MINUSTAH 2012).

Participación Social y Política

Esta temática, refiere a acciones que fomentan la participación ciudadana de los haitianos. Se trata del apoyo a diversas formas de participación de los ciudadanos más allá de los procesos electorales. Incluye instrumentos de democracia directa y el apoyo a las organizaciones para representar y defender a sus miembros. También abarca proyectos tendientes a favorecer la participación ciudadana en los asuntos públicos, incluyendo el diseño e implementación de políticas, junto a acciones de monitoreo y responsabilización de los gobiernos para la rendición de cuentas y transparencia. Incluye, a su vez, el estudio y la enseñanza de educación cívica y educación en derechos humanos en todos los niveles.

Finalmente, esta área de actuación contempla proyectos de apoyo a procesos electorales, en tanto acciones de supervisión de procesos electorales, observación electoral y educación cívica de electores (Informe de Actividad de la Secretaría Técnica de UNASUR en Haití, 2012).

Proyecto de Salud Pública en Mirebalais – Lascahobas

Fortalecimiento de una estrategia de atención primaria de salud y de vigilancia sanitaria comunitaria ante la epidemia de cólera en comunidades campesinas de Mirebalais y Lascahobas del Departamento Centro. La Secretaría Técnica brinda apoyo financiero. Para este programa se han comprometido la suma de U\$S 236.948,40. Este Acuerdo se firmó el 2 de enero del 2012 y tuvo vigencia hasta el 31 de agosto del 2012. La organización ejecutora es Médicos del Mundo Argentina. El objetivo de este proyecto fue beneficiar a las comunidades de más bajos recursos que no tienen acceso a las instalaciones de salud y cuyas condiciones sanitarias son precarias.

Experiencias en la localidad de Canaán, comuna de Croix-des-Bouquets.

La Secretaría Técnica UNASUR-Haití participó en aspectos sustantivos del diseño y en aspectos presupuestarios financiando la construcción de 854 viviendas provisorias que buscan asegurar el alojamiento de familias de desplazados en la población de Canaán, comuna de Croix des Bouquets, situada a unas dos horas en tiempo real de la capital Puerto Príncipe. La ONG (Organización no gubernamental) “Un Techo Para Mi País”, constituye la agencia de ejecución de este proyecto, instala mesas de diálogo para relevar las necesidades de las familias y facilita la participación de los referentes sociales, quienes orientan en la elección de las familias adjudicatarias. Entre los indicadores que se toman en cuenta figuran la cantidad de niños de corta edad,

la falta de trabajo estable de los miembros de la familia, en general madres jefas de hogar, etc. De un total de 854 viviendas de transición, al 5 de marzo del 2012, se habían construido 551. Este Acuerdo se firmó el 20 de junio del 2011, comprometiéndose para el mismo un monto total de U\$S 1.788.125 para financiar la adquisición de bienes y servicios y la selección y contratación de profesionales. El proyecto, en vigencia hasta el 28 de mayo del 2012, también comprende un Centro de Salud y Educación en la comuna de Croix-des-Bouquets.

Desarrollo del Sistema de Administración de Justicia en Haití

Este tema refiere a proyectos de apoyo a las instituciones, sistemas y procedimientos del estamento judicial haitiano, tanto formales como informales. Se trata de proyectos tendientes a favorecer la mejora de los marcos jurídicos, constituciones, leyes y reglamentos legislativos y constitucionales. También incluye proyectos que apuntan a reformas en la administración de justicia y sistema legal, la integración de los sistemas formales e informales de la ley. A su vez, contempla la educación pública legal, la difusión de información sobre los derechos y recursos de la justicia, junto a campañas de sensibilización al respecto.

Proyecto del Código Procesal Penal

La Secretaría Técnica de UNASUR en Haití colaboró con el Gobierno de ese país en la reforma de textos legales en materia de derecho penal y procesal penal. En ese ámbito financió el tramo final de las actividades de investigación científica y de redacción de anteproyectos encomendados al ex Ministro de Justicia René Magloire, tendientes a realizar la ansiada reforma del Código Penal y del Código de Instrucción Criminal, que ambos datan de 1835. Estas actividades se basaron en las Conclusiones de la Reunión sobre temas de la justicia penal realizada en la localidad de Moulins sur Mer en septiembre del 2011. Los fondos destinados a este programa ascendieron a U\$S 13.500. Para facilitar el acceso a la justicia y contribuir a la lucha contra la detención preventiva prolongada, UNASUR-Haití apoyó técnica y financieramente el Sistema Nacional de Asistencia Legal, desde abril de 2011 hasta enero de 2012. A este programa se dedicó un presupuesto de aproximadamente U\$S 1.000.000. Además de esto, cabe afirmar que la orientación doctrinaria y las normas jurídicas vigentes hoy en este ámbito tienden a reconocer que la defensa en juicio y especialmente ante las jurisdicciones penales de personas sin recursos, constituye un derecho humano que el Estado debe satisfacer a través de un servicio público.

En líneas generales, son proyectos de apoyo a ministerios de Justicia y Asuntos de Interior; jueces y tribunales; asociaciones de abogados; enseñanza y formación en materia jurídica; servicios jurídicos y asistencia jurídica. (Informe de Actividad de la Secretaria Técnica de UNASUR en Haití, 2012).

5.3 Las Asimetrías al interior de UNASUR

Si hay una particularidad de la integración en la región latinoamericana es el hecho de una multiplicidad de iniciativas y proyectos regionales. Pareciera que se superponen los distintos mecanismos regionales en una suerte de mezcla, característicos del regionalismo abierto de los años noventa. Sin embargo, en la primera década del siglo XXI, bajo el llamado regionalismo postliberal, que aspira a introducir más agendas además de la estrictamente económico-comercial, han proliferado más proyectos de cooperación e integración.

Este hecho puede ser interpretado como un impulso integrador voluntarista, en virtud del cual nuevas temáticas y actores impulsan nuevos procesos regionales; o también puede ser analizado como una suerte de “huida hacia adelante”, esto es, cuando los existentes mecanismos de integración se estancan o surgen controversias en su seno, en vez de resolver los problemas, se opta por crear otro proyecto, con la intención de que funcione o que, por lo menos, distraiga la atención sobre las causas que generaron las desavenencias en el caso precedente. No obstante, las respuestas no suelen estar en los extremos ni en las simplificaciones y es probable que haya elementos de ambas aproximaciones a la integración sudamericana.

El MERCOSUR surgió con la firma del Tratado de Asunción de 1991 suscrito por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como cristalización del previo acercamiento bilateral argentino-brasileño en los años ochenta. Su prioridad económica, dirigida a incrementar los flujos comerciales interbloque, estaba acompañada de la voluntad política de consolidar las recuperaciones democráticas en la región tras las dictaduras militares de los años precedentes. La grave crisis regional (tanto socioeconómica como político-institucional) que se desencadenó a raíz de la devaluación del real brasileño en 1999 supuso, al mismo tiempo, una ventana de oportunidad para repensar la manera de integrarse y para acometer, a partir de 2003, una redefinición de la agenda sociopolítica del MERCOSUR de la mano de la creación de un parlamento regional, un fondo redistributivo para atenuar las asimetrías. El ALBA, rebautizada en 2009 como Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, surgió a finales de 2004 como un proyecto venezolano-cubano para oponerse al ALCA, liderado por los EE.UU. Su inspiración fue crear un esquema

de intercambio igualitario y un modelo de desarrollo social contrapuesto al modelo neoliberal que emanaba desde la iniciativa del ALCA y, en ese sentido, ha tenido importantes repercusiones económicas para sus miembros más pequeños. Por otra parte, se pone en duda que pueda ser considerado como un mecanismo de integración regional estricto al no conformar una región por sí misma.

En todo caso, el ALBA funcionó como una plataforma para el intento de liderazgo regional de Hugo Chávez sustentado en los ingentes ingresos de la venta de petróleo, primero con un discurso antinorteamericano de oposición al ALCA y, posteriormente, con ciertas fricciones con Brasil para marcar su rol influyente ya no sólo en la cuenca amazónica y el Caribe, sino también en el resto de Sudamérica.

UNASUR viene a representar formalmente el instrumento o herramienta integrador bajo el cual se aglutina toda Sudamérica, en una suerte de suma entre la CAN y el MERCOSUR, al que se añade Chile, Surinam y Guyana. El concepto de “Sudamérica” en contraposición al tradicional de “Latinoamérica” se materializó con la creación, a iniciativa brasileña, de la CSN en la cumbre de Cuzco de 2004. En esa Cumbre se establecen los tres componentes iniciales del proyecto sudamericano. El primero es la concertación y coordinación de las políticas exteriores, con el propósito de afirmar a Sudamérica como grupo regional en las relaciones internacionales. El segundo es la convergencia de la CAN, MERCOSUR, Chile, Guyana y Surinam en un Área de Libre Comercio de Sudamérica. El tercero es la integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica mediante IIRSA. Sin embargo, en cierta medida, el presidente venezolano Hugo Chávez cooptó parcialmente la iniciativa brasileña y a raíz de la cumbre de Isla Margarita de 2007 pasó a llamarse Unión de Naciones Sudamericanas. Al igual que el ALBA, la UNASUR es difícilmente considerada como un proyecto de integración al uso, dado que se organiza más como un órgano o foro de coordinación y cooperación política para resolver ciertas materias de alta política (estabilidad geoestratégica) e impulsar determinados ámbitos prioritarios para el desarrollo del conjunto de la región (principalmente, energía e infraestructuras).

De este modo, la UNASUR más que responder a los modelos de cooperación eminentemente económica del regionalismo abierto de los noventa, se encuadra más claramente en el regionalismo postliberal de principios del siglo XX. Asimismo, en gran medida la relevancia de la UNASUR descansa sobre el reto que plantea a la OEA a la hora de abordar ciertas materias. Se puede criticar la falta de convergencia regional que se observa al examinar la “cohabitación” entre proyectos como el MERCOSUR, Alianza del Pacífico (AP), ALBA y UNASUR. Así, encontramos opiniones escépticas respecto a la posible

convivencia complementaria de estos mecanismos, dado que tienen bases divergentes y, en algunos casos, enfrentadas.

Atendiendo a tres elementos centrales (Gardini,2010) de cada mecanismo de integración regional –la relación con el hegemón internacional, el rol de líder y el modelo económico de desarrollo ,se puede constatar que persiguen fines divergentes o que la convergencia que presentan entre sí es muy incipiente aún. En esta línea, podemos recordar, en relación con la hegemonía estadounidense, los países sudamericanos fluctuaron, entre la ambivalencia que le muestra MERCOSUR hasta el antagonismo del ALBA, pasando por la cierta rivalidad que el liderazgo brasileño en UNASUR presenta ante Washington. Y, respecto al modelo de desarrollo en cada caso, hay grandes diferencias entre la adhesión del MERCOSUR a lógicas capitalistas y de desarrollo a través del comercio internacional, la apuesta de UNASUR por la integración regional física para facilitar los intercambios intrarregionales y las exportaciones y el modelo del ALBA, sustentado en un comercio justo entre sus pueblos que priorice el desarrollo social. Sin embargo, a pesar de que podemos resaltar las disparidades y las tensiones que presentan los distintos proyectos regionales entre sí, se puede también entender el solapamiento de las membresías en diferentes procesos de integración regional no como una anomalía, sino como una característica de una particular integración, en este caso, de cuño latinoamericano. De hecho, la pluralidad de iniciativas integradoras tiene una doble lectura. Por un lado, más que divergente, este solapamiento puede ser entendido a la manera de círculos concéntricos.

De este modo, habría un eje principal entre Buenos Aires-Brasilia de carácter geoestratégico y que salvaguardaría la estabilidad regional. Cabe señalar que a la luz de sucesos acaecidos recientemente, como es el triunfo presidencial de la centro-derecha en la Argentina y la destitución de Dilma Rouseff, este eje podría sufrir modificaciones. No obstante no debe perderse de vista que más allá de estas contingencias, las relaciones entre Brasil y Argentina tienen fundamentos económicos profundos y estructurales; Brasil es el principal socio comercial de Argentina, tanto en importaciones como exportaciones (medido en millones USD) y Argentina es el segundo socio comercial de Brasil (sólo superado por China).Ambos países representan las economías más grandes de América del Sur y desarrollan proyectos científicos y tecnológicos en conjunto con proyecciones a mediano y largo plazo. Por todo lo anterior no resulta una casualidad que el Presidente electo de Argentina, haya decidido realizar su primera visita internacional a Brasilia. Una segunda circunferencia abarcaría el MERCOSUR, en la que se pone en común tanto el proyecto económico comercial como el sociopolítico de forma más incipiente.

Una tercera circunferencia sería toda la región sudamericana, representada bajo la UNASUR, que tendría una función principal de foro de concertación política,

tanto para evitar posibles escaladas hostiles entre países, como para servir de plataforma para pensar la inserción internacional de la región, por ejemplo, a través de la coordinación energética o de infraestructuras, tal y como evidencia el que la IIRSA, surgida en 2000, se haya reacomodado posteriormente en el seno de la UNASUR.

No podemos dejar de mencionar la creciente importancia que va adquiriendo la Alianza del Pacífico (AP), integrada por Chile, México, Colombia y Perú, además de varios países en calidad de observadores. Esta organización tiene un marcado carácter enfocado al libre comercio, así entre sus ejes se encuentran el alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y fomentar el intercambio comercial con los países asiáticos.

Siguiendo con esta imagen de circunferencias concéntricas, la reciente iniciativa continental que excluye a EE.UU. y Canadá, la CELAC, podría ser vista como un cuarto círculo concéntrico, en el que la inclusión de México, Centroamérica y el Caribe habilitaría para poder hablar toda América Latina con una voz común en ciertos asuntos internacionales. Sin embargo, el aumento en el número de tomadores de decisiones suele ser inversamente proporcional al grado de sintonía y consenso entre ellos.

Esta ampliación de actores llevará aparejada una menor profundización en la toma de decisiones, quedando este foro reducido a recomendaciones o declaraciones sobre temas generales que gozan de gran consenso entre todos los países de la región, como pueden ser las políticas pro-democracia y derechos humanos o en favor del desarrollo de sus pueblos y otros asuntos de esta naturaleza.

Desde una visión pragmática, podemos acercarnos a esta pluralidad de acrónimos como si de distintas materias y temáticas a abordar se tratara y, por tanto, cada proyecto de cooperación e integración regional aspirara a acometer una función diferente. Esta lectura sustentada en proyectos diversos vería, por tanto, cada iniciativa como capaz de satisfacer un ámbito concreto y, en virtud de ello, serían todos válidos y cada uno funcional a sus objetivos específicos. El ALBA sería interpretada como la tribuna político-ideológica desde la que Venezuela aspira a un cierto liderazgo, primero en el área caribeña y posteriormente en la sudamericana, independientemente de que su adhesión plena al MERCOSUR le permitiera el acceso al mercado brasileño y, por tanto, mejores condiciones comerciales para dos economías muy compatibles.

Del mismo modo, podría argumentarse que el MERCOSUR sería el trampolín brasileño para actuar como un “jugador global” (Malamud, 2011), pero que para lograrlo requiere al mismo tiempo de UNASUR para garantizar una región estable en lo geoestratégico y con un tejido de infraestructuras que le habiliten

para colocar sus productos manufacturados en los mercados de la región, máxime si nos atenemos a la reprimarización de sus exportaciones a los mercados extra regionales (especialmente en su comercio con China).

Por su parte la AP representa un claro giro a una visión economicista y neoliberal del significativo integración. Esta aproximación con un cariz utilitarista podría parecer parcialmente simplificadora e incapaz de mostrarnos suficientes claves para acercarnos a la realidad de la integración y aprehender sus elementos más importantes, pero no cabe duda de su potencial explicativo para una dimensión de poder en lo concerniente a estas distintas iniciativas regionales.

Frente a estas visiones más proclives a la idea de complementariedad, como ya se apuntó, este conglomerado de siglas y proyectos regionales también puede ser valorado como una debilidad del regionalismo latinoamericano en la medida en que la ampliación se genera en detrimento de la profundización, o lo que es lo mismo, cuando no se avanza más en un proyecto pudiera parecer que se decide hacer emerger uno nuevo en una suerte de continua huida hacia delante. Esto podría ser una muestra de la ineficiencia del diseño institucional de dichos proyectos. Desde un análisis estrictamente pragmático, podrían ser evaluados como poco relevantes para las sociedades regionales, en la medida en que el sujeto político al que piden cuentas y el que les representa, sería el Estado y no la región. No cabe duda de que desde este enfoque se estaría omitiendo tanto la capacidad de ofrecer bienes regionales tales como; consolidación democrática, economías complementarias y de escala, infraestructuras, cooperación energética y políticas públicas comunes. Esta visión ahondaría la brecha entre el discurso de las cumbres presidenciales y lo implementado por las burocracias nacionales, que es uno de los temas recurrentes de la integración latinoamericana.

Sin embargo, este planteamiento opacaría las sinergias que se pueden crear entre las distintas iniciativas o cómo se potencian al actuar sobre distintos planos de la realidad regional. Por ello, no debe ser necesariamente entendido como una debilidad, sino como múltiples apuestas a la espera de ver cómo evoluciona cada una de ellas, intentando que se retroalimenten entre sí.

Hay autores que cuestionan el verdadero núcleo duro de la integración regional. *Así, pese a la aspiración de convertir al ALBA en el 'núcleo duro' de la integración latinoamericana en el marco de la visión bolivariana de Chávez, el esquema se apoya principalmente en la participación de países centroamericanos y caribeños, con la inclusión adicional de Bolivia". Por lo que al MERCOSUR respecta, no obstante sus debilidades institucionales, el bloque aspira a convertirse en el 'núcleo duro' de la gobernabilidad regional, la estabilidad democrática y la paz en el espacio sudamericano, sobre todo en base a la relación especial construida entre Argentina y Brasil (Serbín, 2009:149).*

En el seno del MERCOSUR, además de la evidente cooperación estratégica entre Argentina y Brasil, se extiende la dinámica socio-económica y político-institucional a través de todos los estados del MERCOSUR mediante el FOCEM (Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR). Este fondo, que se creó en el año 2004, contaba inicialmente con un escaso monto de 100 millones de dólares estadounidenses para financiar proyectos que tuvieran como objetivo la reducción de las asimetrías entre distintas áreas del territorio MERCOSUR o para estimular la integración productiva, con el foco puesto en fortalecer la cohesión social y la convergencia estructural dentro de la propia región. Pero lo que le hace más reseñable es su concepción como una suerte de fórmula redistributiva al dividirse sus aportaciones y sus beneficiarios de forma inversa. Así Brasil aporta el 70% y recibe el 10%, Argentina da el 27% y recibe el 10%, mientras que Uruguay da un 2% y obtiene un 32%, al igual que Paraguay, que aporta un 1%, recibiendo un 48% del desembolso total del fondo. En síntesis, a pesar de su limitado efecto (tanto por las escasas cantidades desembolsadas como por problemas técnicos en su implementación), constituye un caso de cooperación con una lógica vecinal redistributiva y de complementariedad económica e identitaria.

En relación con UNASUR, podemos determinar un tipo de cooperación con dos dimensiones diferenciadas. Por un lado, una potencia emergente como Brasil despliega, a través de su Agencia Brasileira de Cooperación, una suerte de cooperación hacia estados menos desarrollados como pudieran ser los estados lusófonos africanos, en una actuación que recuerda parcialmente a la tradicional cooperación Norte-Sur, pero que pretende introducir nuevos elementos (ampliar la agenda de desarrollo social). Por tanto, Brasil sustenta esta cooperación en una lógica identitaria y de inserción internacional, en términos de influencia política y de proyección a otras regiones. Esta lógicamente es parcialmente extrapolable –aunque en menor medida debido a su menor tamaño- a los otros integrantes de la UNASUR, dado que sus proyectos de cooperación y el hecho de integrar un mecanismo regional como este les sirve de instrumento para una mayor inserción internacional y, al mismo tiempo, como herramienta de política exterior.

Las potencias emergentes cooperan entre sí en coordinación política y en desarrollo económico (a través de la transferencia de conocimiento para una mayor eficiencia productiva) para mejorar su inserción internacional en un mundo globalizado. Sin ser potencias revisionistas del orden internacional, sí son reformistas, y su manera de propugnar un nuevo orden multipolar contempla ir ganando mayor relevancia internacional a través de esta coordinación política al más alto nivel.

En línea con lo que abordábamos en este trabajo, el impulso brasileño a

UNASUR se constituye en un escalón más para su consolidación como líder regional, a pesar de sus reiteradas negativas a aceptarlo en aras a evitar los costes económicos y, sobre todo, de fricciones políticas que ello generaría con sus vecinos. Por tanto, la cooperación en este contexto de liderazgo brasileño sería la condición de posibilidad para poder cuestionar el “viejo orden internacional” y obtener una mayor legitimidad para una serie de nuevos actores que, de este modo, pretenderían mostrar que se pueden hacer las cosas de otro modo en la escena internacional. Independientemente de que este hecho se materializara en el ansiado asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, tanto el hecho de ser democracias multiculturales de dimensiones casi continentales como de presentarse como adalides del soft power y de la cooperación persigue obtener el reconocimiento y legitimidad para postularse como actores relevantes y, en última instancia, como *jugadores globales*.

En definitiva, cabe plantearse si el conglomerado de iniciativas, característico del regionalismo latinoamericano, fomenta avances recíprocos y sinergias compartidas o si implica un desgaste tanto de recursos como de expectativas incumplidas que se suplen con nuevos proyectos ilusionantes en una suerte de “huida hacia adelante”. Dejando quizás al margen la ALBA que es claramente confrontaría y excluyente con otros mecanismos de integración, la coexistencia entre MERCOSUR y UNASUR principalmente, no tiene por qué ser visto como una debilidad, sino al contrario. Al analizar la coyuntura internacional actual en relación con UNASUR, MERCOSUR y también la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), *“circunstancias externas que plantean claras necesidades de acción concertada entre países de la región; instituciones regionales que existen y pueden ser utilizadas; personalidades políticas de amplia experiencia a cargo de ellas; diagnósticos elaborados por instituciones de prestigio. Todo indica entonces que están reunidos los elementos necesarios para impulsar una concertación eficaz de los esfuerzos regionales”* (Peña, 2011:7).

Queda por ver, cómo evoluciona cada una de estas iniciativas en el futuro próximo ahondando en la profundización de lo ya existente o siguiendo con las ampliaciones a nuevas iniciativas, tal y como nos revela una de las más recientes de todas ellas: la AP y el Foro del Arco del Pacífico, que integra a México, Ecuador, Chile, Perú Colombia y los países centroamericanos, todos ellos bañados por el Océano Pacífico y unidos en este proyecto para coordinar y mejorar su comercio con Asia.

En este caso, más que un proyecto de integración regional desde los estados, es una iniciativa “desde abajo” (de las cámaras de comercio, empresarios y exportadores) para coordinar medidas políticas y económicas. Esto es, una integración económica que pone énfasis en los flujos comerciales y la recepción de inversión extranjera. Este hecho muestra la dificultad para evaluar un proceso

actualmente en curso y del que carecemos de perspectiva temporal para discernir las tendencias duraderas de las coyunturas puntuales.

Por otra parte, y en lo concerniente a la cooperación, hemos visto como la forma de relacionamiento entre países que se conciben a sí mismos como “en desarrollo” y el tipo de apuesta por la integración regional determina las modalidades y prioridades de la cooperación Sur-Sur. Siendo todas compatibles, pareciera que cada una aborda de forma funcional las estrategias para las que fueron diseñadas.

Mientras que, por un lado, el FOCEM aspira a limitar las asimetrías en el bloque MERCOSUR; por otro lado, la cooperación en el marco de la ALBA dimensiona el pretendido liderazgo venezolano en la región; y Brasil, por su parte, consigue desarrollar una doble lógica, tanto patrones de cooperación con países extra regionales con un enfoque más próximo a la tradicional cooperación Norte-Sur, como de coordinación y cooperación política con otras potencias emergentes como India y Sudáfrica, en virtud de las cuales prioriza alcanzar un posicionamiento relevante en el nuevo orden mundial (aspiraciones geoestratégicas), aunque también sostenga un discurso basado en obtener mejoras en el desarrollo. Lo analizado nos evidencia, cómo la integración regional y la cooperación Sur-Sur siguen siendo fenómenos que pueden ser perdurables. En segundo lugar, también que la región sudamericana, y más específicamente Brasil, está desplegando una amplia actividad en el ámbito global, con crecientes aspiraciones en diversos foros y con mayores responsabilidades a la hora de incidir en las agendas internacionales.

Indicadores de los países miembros de UNASUR

Dentro de las fortalezas más sustanciales de UNASUR es lo integral del proyecto que aborda temáticas políticas, económicas y sociales. La condición de bloque geográfico compacto, con fronteras regionales circunscritas por los Océanos Atlántico y Pacífico, fortalece al bloque en términos geoestratégicos y en su relación con otras potencias y procesos de integración en otros lugares del planeta. La continuidad geográfica permite la realización de proyectos de infraestructura que generen vías de comunicación y desarrollo de proyectos económicos entre los Estados de UNASUR, en definitiva aspirar a un proceso de sinergia en diversos ámbitos. Pero lo anterior puede encontrar una enorme barrera, sino se lleva adelante una reducción significativa de las asimetrías entre los distintos países que conforman la organización, se torna fundamental enfrentar esta problemática en pos de este proyecto de cooperación regional.

País	Superficie Km²	Población Millones	PIB (PPA) 2015	PIB per Cápita 2015	Índice de Desarrollo Humano (ONU)
Argentina	2.780.400	42,1	947.573	22.302	0,836
Brasil	8.515.767	206,5	3.263.832	16.155	0,755
Bolivia	1.098.581	10,4	69.962	6.224	0,662
Colombia	1.141.748	50,4	682.977	13.480	0,720
Chile	756.102	17,5	409.329	23.057	0,832
Ecuador	283.561	15,4	180.216	11.303	0,732
Guayana	214.970	0,7	5.514	6.921	0,636
Paraguay	406.752	6,8	58.301	8.476	0,679
Perú	1.285.216	31,3	371.344	11.860	0,734
Surinam	163.820	0,5	9.188	16.261	0,714
Uruguay	176.215	3,6	69.978	21.055	0,793
Venezuela	916.445	33,8	538.922	17.759	0,762

Conclusiones

Unasur nació como una organización que pretende una superación sobre la fragmentación, es el mecanismo más completo hasta la actualidad en América del Sur, porque su génesis abarca a dos sistemas de cooperación que existían con anterioridad, el primero de ellos, el MERCOSUR, una unión aduanera y un acuerdo de integración económica, que agrupa a la Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y más recientemente a Venezuela. El segundo la CAN una unión aduanera, integrado por Bolivia, Colombia, Ecuador, y Perú. Sin embargo su unión resalta y es relevante a la hora de profundizar sobre energía, infraestructuras o seguridad, mediante el Consejo de Defensa Sudamericano. Aunque no es un modelo definido en su Tratado Fundacional como supranacional, sino de cooperación, su intención es claramente encaminarse hacia un modelo de integración.

Unasur es sujeto de Derecho Internacional y goza de personalidad jurídica, tal y como lo establece su Tratado Constitutivo. No obstante carece de políticas propias de una unidad supraestatal, por ello, salvo en materia de proyectos específicos de infraestructura y energía y declaraciones sobre paz y seguridad, la Unión -hasta el momento- carece de una Política Exterior como tal, no existe por tanto, un Servicio Exterior común, ni tampoco se manifiestan pasos para su creación. Sin embargo, es importante definir que las posiciones concretas y relevantes comunes antes de acudir a algún Foro de representación y peso político en la comunidad internacional, Brasil ha sido el país que dirige estas posiciones; como ejemplo tenemos las declaraciones y acciones conjuntas para enfrentar el desastre de Haití y declaraciones conjuntas sobre crisis institucionales que han afectado a países miembros de Unasur e incluso en crisis políticas producidas fuera de Sudamérica, como la de Honduras.

Hemos de destacar que, la principal apuesta de la Unión de Naciones Sudamericanas es el de la cooperación, esto no significa en ningún momento que pese a las debilidades y problemas dentro del mismo modelo pueda dar el salto hacia un proceso de integración. Sin embargo, los ámbitos comerciales, energéticos y de seguridad son los pilares de la cooperación que Unasur abarca hasta el momento. Se debe mencionar que se complementa, quizá no de manera correcta, pero sí muy acorde a las necesidades principales con el MERCOSUR, la CAN y el ALBA. Por tanto, concluimos que Unasur, al igual que cualquier modelo opta por un compromiso de cooperación en primer lugar, no rechazando un futuro de manera supranacional, esto es de integración.

Latinoamérica a través de su historia, ha demostrado no tener precisión hacia donde direccionarse en forma conjunta. Las intenciones a través de declaraciones un tanto retóricas de los gobiernos sudamericanos apuntan hacia

una pretendida “integración”, sin embargo, pareciera que realmente no desean perder control alguno sobre su territorio y población que enmarca al principio de soberanía. Sin duda alguna, los problemas de comunicación entre los países latinoamericanos en general suponen un problema principal, ya que se podría mejorar la calidad en el diálogo político. Las cumbres presidenciales que se desarrollan en el marco de Unasur tienen elementos positivos sobre todo para encarar problemáticas coyunturales, pero resultan insuficientes para abordar problemáticas estructurales. Generar mecanismos que mejoren de forma concreta la comunicación e interacción entre los diferentes actores, para definir políticas comunes que beneficien a los sectores y objetivos ya establecidos en los tratados constitutivos, resulta fundamental a la hora de realizar acuerdos que se encaminen hacia un proceso consistente de integración regional.

Señalado lo anterior, Unasur puede ser un poderoso instrumento de integración, que responda y apunte a crear un nuevo instrumento de coordinación política entre los países de América del Sur, en torno de cuestiones de infraestructura, finanzas, políticas sociales, energía y defensa. Sin embargo, aún carece de una estructura funcional instalada y confronta numerosas tensiones entre sus miembros. La constitución oficial incluyó la definición de algunos elementos de su estructura institucional: una Secretaría General en Quito, un Parlamento Sudamericano en Cochabamba, planes para crear un Banco Central regional y una moneda única, un pasaporte regional y la propuesta de un CDS. Sin embargo, también puso en evidencia las reticencias y dificultades políticas que enfrenta.

Han existido conflictos coyunturales que dejan en evidencia debilidades en el seno de Unasur; un ejemplo es cuando Néstor Kirchner iba a asumir la presidencia de la organización, chocó con el rechazo formal de Uruguay, que se opuso debido al papel de Kirchner en el conflicto de las papeleras que se generó entre Argentina y Uruguay. El gobierno uruguayo argumentó que su posición como presidente en relación con este conflicto lo inhabilita para actuar como Secretario General de un organismo que, entre otras funciones, debería asumir la prevención y resolución de crisis entre sus miembros. Uruguay amenazó con retirarse del nuevo organismo si la candidatura de Kirchner era confirmada. Esta situación revela con claridad que las agendas nacionales se imponen a una agenda de carácter regional.

Además de estos elementos políticos, nacionales y regionales, que afectan el futuro de la Unasur, el organismo debe superar el reto de estructurar un organismo eficiente y profesional capaz de enfrentar una compleja agenda regional, en una coyuntura internacional marcada por la crisis financiera y por las incertidumbres económicas de los años venideros, que golpean particularmente a los países cuyo crecimiento económico reciente se explica por los altos precios de los *commodities*.

Cabe sumar a este desafío la tendencia presidencialista propia de las culturas políticas de la zona. Una de las consecuencias de esta tendencia es la inclinación a enfrentar y resolver las crisis a través del encuentro de los presidentes en reuniones cumbres. Estas reuniones se realizan básicamente en reacción a situaciones críticas, en lugar de desarrollar políticas sostenidas y consistentes que, en el marco de los procesos de consolidación democrática, requieren de un activo involucramiento y una amplia participación de otros actores, incluyendo a una ciudadanía organizada y a actores políticos que, como los partidos y los parlamentos, necesitan una mayor legitimación democrática en la mayoría de los países. Sin estos elementos, por más que se desarrollen estrategias de cambio estructural coordinadas en el ámbito regional, la capacidad preventiva –y no meramente reactiva– de un organismo emergente como la Unasur estará en cuestión.

Para consolidar la Unasur no basta con ciertos liderazgos personales, ni con la mera voluntad política, frecuentemente débil y en ocasiones contradictoria, de los Estados miembros. Se requiere también una estructura institucional sólida y eficiente. En este marco, la consolidación de la Unasur y del liderazgo brasileño en la región como parte del proceso de afirmación de América del Sur como un polo relevante en el mundo confronta una serie de retos, tanto políticos como institucionales.

Si bien la Unasur demuestra, una voluntad política, esta voluntad política, aunque necesaria, puede resultar insuficiente, sobre todo si nos guiamos por la experiencia del Mercosur. Es necesario consolidar un mecanismo regional complejo y una estructura institucional efectiva que permitan avanzar en la integración y la estabilidad y convertir a la región en un referente en el marco de un sistema internacional multipolar, esto último se torna más difuso a la luz de determinados sucesos políticos y económicos que se han producido recientemente en tres países fundamentales de la región; Brasil, Venezuela y Argentina.

La crisis de Brasil, es el resultado de la combinación de una crisis económica y una crisis política. La ofensiva de la centro-derecha política, alimentado por un malestar popular generalizado en contra de la clase política brasileña en su conjunto (Rousseff destituida y un débil apoyo a Michel Temer, actual mandatario) sumada a la corrupción en la estatal Petrobras, ponen una incógnita sobre las futuras políticas del Estado brasileño. Brasil es el país que ha conseguido diseñar una estrategia nacional y regional, que incluye el desarrollo de un complejo industrial-militar autónomo y una política exterior independiente. La situación actual, pone en riesgo toda la estrategia brasileña desarrollada en forma consistente durante los últimos trece años.

La crisis de Venezuela, tiene un elemento económico, derivado de la abrupta caída internacional del precio del petróleo, seguida de la crisis de liderazgo político, que le impide seguir siendo un referente en la región. Las elecciones parlamentarias de diciembre recién pasado, que le otorgaron una mayoría en el Congreso al conglomerado opositor al gobierno de Nicolás Maduro, pueden agravar las crisis que atraviesa el país, puesto que lo más probable es que aumenten las tensiones entre gobierno y oposición por efecto de políticas de bloqueo de ambas partes.

En Argentina, el triunfo presidencial de Mauricio Macri, puede representar un giro importante en la política exterior de Argentina, llevada adelante por el kirchnerismo durante más de doce años. Macri tiene una visión de derecha, por lo que se presume un acercamiento político y económico hacia Estados Unidos y un quiebre con Venezuela, este escenario por sí solo generaría tensiones en las futuras cumbres presidenciales que se realizan en el marco de Unasur.

Otro aspecto preocupante, es el potencial parálisis del Mercosur, donde la crisis brasileña abre grietas en los acuerdos comerciales con Argentina y Venezuela. El cambio del ciclo económico con la baja de precios de las commodities pone al Mercosur ante la necesidad de transitar hacia otro modelo productivo. La falta de debates estratégicos en la región, que afecta a los institutos especializados, las academias, los partidos de izquierda y progresistas, y también a los movimientos sociales. Las urgencias del momento han relegado los temas de fondo, que incluyen desde la inserción de cada país y la región en un mundo que cambia, hasta los diversos proyectos nacionales.

Se ha perdido una década, en gran medida por el “facilismo” de seguir detrás de los altos precios de las materias primas, que actuaron como una suerte de paralizante de la voluntad de transformaciones estructurales.

Los procesos de cooperación (y más aún los de integración) no son fáciles, evolucionan a paso lento muchas veces (bien lo saben en lugares como Europa). Lo importante es que Unasur ha seguido –dificultades mediante- adelante. Ha logrado en unos cuantos años un Tratado Constitutivo, ha contribuido para descomprimir y solucionar crisis institucionales como las señaladas en esta tesis. Esto representa un logro en relación a lo que acontecía en el siglo XX, porque demuestra que los países de América del Sur, actuando en forma coordinada no requieren de la tutela de potencias exógenas a la región.

No es un hecho irrelevante, que Brasil y Argentina sean miembros del G-20 (Grupo de los veinte países industrializados y emergentes), esta organización se ha convertido en el nuevo referente mundial para discutir y resolver las problemáticas económicas globales más acuciantes, como el fenómeno de las crisis bursátiles y el terrorismo, entre otros temas. En una visión superadora de

la contingencia y teniendo una mirada en términos estructurales y de largo plazo, las futuras decisiones y cambios que ocurrirán en el mundo, contarán con la participación de América del Sur como un actor global de creciente relevancia . En definitiva Unasur significa el rescate de la identidad suramericana en un proyecto que podría permitir la defensa de los intereses comunes, trabajando para fortalecer un orden internacional multilateral y democrático. El momento es de transformaciones en el escenario internacional y América del Sur debe aprovecharlo para conformar una nueva etapa en las relaciones internacionales.

La historia y el presente vinculan a América del Sur, y UNASUR es la posibilidad cierta de la construcción de un futuro en común.

Bibliografía

- Acosta Lebrón, J (1996). *Algunos fundamentos de la teoría de la integración económica internacional*. Serie de ensayos y monografías.
- Adler Emanuel, Haas Peter (1992) *Conclusion: Epistemic Communities, World Order, the Creation of a Reflective Research Program* .En www.researchgate.net
- Alagappa, Mutiah (1995), “*Regionalism and Conflict Management: A Framework for Analysis*, *Review of International Studies*, n° 21.
- Aguayo, Julio (2009), *UNASUR, una instancia de integración de nuevo tipo. Política Internacional. Análisis y Propuestas*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Amorin, Celso, (2009) *La integración suramericana*. En Revista Diplomacia, Estrategia y Política. Brasilia.
- Ayllón, B. y Surasky, J., (2010) *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Madrid, Editorial Catarata
- Arbulú, Enrique (2013) *Las operaciones de paz en la frontera peruano-ecuatoriana: La MOMEPE y los esfuerzos de coordinación entre los garantes del protocolo de Río*, en Agenda Internacional, n 6
- Balassa, Bela. (1964) *Hacia una teoría de la integración económica*. En M. Wionczek, *Integración de la América Latina. Experiencias y perspectivas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Baroni, Andrea (2010) *UNASUR: alternativa de integración frente a desafíos internacionales emergentes*, Revista de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.
- Benítez, Oscar César (2012) *Los nuevos procesos y organizaciones en el sistema interamericano (UNASUR y CELAC) y sus implicancias en relación a la OEA*. Relato en el XXIV Congreso Argentino de Derecho Internacional.
- Beaugé, María Fabiana (2012), *Los Organismos Latinoamericanos. Una mirada desde la Teoría de las Relaciones Internacionales*. En el XXIV Congreso Argentino de Derecho Internacional.
- Briceño Ruíz, José (2003) *Las teorías de integración regional. Y su praxis en Europa y América Latina*. Universidad de los Andes. Mérida.
- Briceño Ruíz, José (2013) *Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina* Revista de Estudios Internacionales, U. de Chile. vol.45 n°.175, Santiago.

- Bhagwati, J. & Krueger, A. (1995) *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, AEI Press.
- Burges, Sean (2008) *Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War* International Relations vol. 22
- Caballero Santos, S., (2011), *Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana*, en Revista Brasileña de Política Internacional, Brasilia, Vol. 54.
- Calderón, Emilce (2010) *Brasil y el Consejo Sudamericano de Defensa: ¿liderazgo de la cooperación o gestión pragmática del disenso?*, Jornadas de Relaciones Internacionales “Poderes Emergentes: ¿hacia nuevas formas de concertación internacional? FLACSO, Buenos Aires.
- Cano Linares (2010) *La Unión de Naciones Suramericanas: un ambicioso e innovador proceso de construcción de integración regional* .Revista Electrónica Iberoamericana
- Casas Gragea, Ángel (2012) *Integración latinoamericana y caribeña: Política y Economía* .Fondo de Cultura Económica.
- Cerny, Philip (1999) *Globalization, governance, and complexity*”. En: Globalization and Governance. London. New York: Routledge,
- Chaves, Carlos (2010) *La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la Unasur* en www.flacso.edu.ec
- Deutsch, K., (1957) *Political Community and the North Atlantic Area: International organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, New Jersey.
- Deblock, C.,(2005) *Régionalisme économique et mondialisation: que nous apprennent les théories?* , *Cahier de Recherche* , Centre d'Études Internationales et Mondialisation, Institut d'Études Internationales de Montréal, Universidad de Québec.
- Donadío Linares, Luciano M., (2012) *Nuevos procesos de integración en América Latina. Un Análisis Histórico y Coyuntural del Fenómeno*. Congreso Argentino de Derecho Internacional. Santa Fe.
- Durán, Roberto, (1980) *La corriente funcionalista en la Teoría de las Relaciones Internacionales*. Revista de Ciencia Política. Santiago de Chile.
- Durán, Roberto y Oyarzún Lorena (2010) *El escenario regional como complemento a los Tratados de libre comercio* En Revista de Ciencia Política PUC.

- De La Fontaine, Dana y Seifert, Jurek (2010). *The role of South-South cooperation in present Brazilian foreign policy: Actors, interests and functions*", *Stockholm Papers in Latin American Studies*, Stockholm. <http://www.lai.su.se>
- Falomir, Nicolás (2013) *La identidad de UNASUR: ¿regionalismo post-neoliberal o post-hegemónico?* Revista de Ciencias Sociales
- Fearon, James, y Wendt, Alexander (2002) "Rationalism v. constructivism: a skeptical view", *Handbook of international relations*.
- Finnemore, Martha (1993) *International organizations as teachers of norms: the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and science policy* International Organization.
- Finnemore, Martha (2005) *Fights about rules: the role of efficacy and power in changing multilateralism* Review of International Studies
- Freres, Christian (2013) *Cooperación Sur-Sur: un elemento clave para el despegue del Atlántico Sur* Revista CIDOB
- García, Jonás (2008) *El Consejo de Defensa Sudamericano: ¿Instrumento de integración regional o mecanismo para la hegemonía del Brasil* , UNISCI Discussion Papers.
- Gardini, Gian Luca (2010) *The Origins of Mercosur .Democracy and Regionalization in South America* .Palgrave MacMillan, Studies of the Americas
- Goldstein, Andrea (2010) *The Emergency of Multilatinas: The Petrobras Experience*, Universia Business Review.
- González, Guadalupe (2008) *México en América Latina: entre el Norte y el Sur y el difícil juego del equilibrista*", en Ricardo Lagos (ed.) *América Latina: ¿Integración o fragmentación*, Buenos Aires.
- Gosman, Eleonora (2009) *Luego del golpe, Zelaya fue llevado a la base estadounidense en Honduras*. Diario Clarín. Buenos Aires.
- Gourevitch, Peter (1978) *The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics* ,En *International Organization* Vol. 32, No. 4
- Gratius, Susanne (2008). *¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano* En FRIDE, Madrid
- Grugel, Jean Riggiozzi (2012) *Post Neoliberalismo en America Latina: reconstruyendo el Estado después de la Crisis*, en *International Institute of Social Studies*

- Guinart, Martin (2005) *Integración Económica (Un análisis teórico de la integración)*, Buenos Aires, en Centro Argentino de Estudios Internacionales, n°
- Haas, E., Richardson, J (1964)., *The concept of Atlantic Community* publicado en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 3.
- Haas, Ernest, (1958) *The Uniting of Europa: Political, Social and Economic Forces 1950*, Stanford, California. Stanford University Press.
- Haas, E.,(1970) *The Study of Regional Integration: reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*, International Organization, vol. 24, n° 4
- Haas, E. (1964), *Beyond de Nation-State. Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, California
- Hettne, B.,(2003) *Regionalism, Interregionalism, and world order: the European challenge to Pax Americana*, Working Paper Series, n° 3
- Hirst, P., Thompson, G. (1999), *The International Economy and the Possibilities of Governance*, 2ª edición, Cambridge Polity Press.
- Hopf, Ted (1998) *The promise of constructivism in international relations Theory*, International Security, MIT Press.
- Hofmeister, Wilhelm (2003) *Brasil y sus vecinos: en búsqueda del liderazgo regional en América del Sur*, Centro de Estudios Fundación Konrad Adenauer.
- Hudson, Valerie y Vore, Christopher (1995) *Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow* En Mershon International Studies, Vol.39 n°2
- Hurrell, A.,(1995) *Regionalism in Theoretical Perspective*", artículo publicado en Fawcett, L., Hurrell, A.,*Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford University Press
- Hurrell, A.(1995), *Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics*", *Review of International Studies*, n° 21,
- Hurrell, Andrew (2002) *There are No Rules: International Order After September 11*, *Review International Relations*, n°16.
- Hurrell, Andrew (2005) *Legitimacy and the use of force: can the circle be squared* *Review of International Studies*,n° 31
- Inostroza, María Victoria y Pezzano, (2012) *Luciano, Competencia de la UNASUR para la adopción de sanciones análisis y comparación con la OEA*. Ponencia en el XXIV Congreso Argentino de Derecho Internacional. Santa Fe.
- Insignares, Silvana, (2013), *La UNASUR: ¿integración regional o cooperación política?* ,en *Revista de Derecho* n°40

- Jobim, Nelson (2008) *A Defesa na Agenda Nacional: O Plano Estratégico de Defesa*, en Interesse Nacional

- Jobim, Nelson (2009) *La defensa de la prosperidad sudamericana*. Revista DEF. Buenos Aires.

- Kehoane, Robert (1984) *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton.

- Kersfeld, Daniel (2012) *El papel de la Unasur ante los conflictos internacionales*.En Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. 58

- Krasner, Stephen (1982) *Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables*, En International Organization, n 36

- Lagos, Ricardo (2012) *La Carta Democrática está puesta a prueba*. Diario Clarín. Buenos Aires.

- Lavagna, Roberto (1994) *Integración*. Oikos Revista de posgrado, investigación y doctorado. Buenos Aires.

- Lampreia, Luis Felipe (2000) *Cúpula da América do Sul en Carta Internacional Sao Paulo*, N° 87

- Laursen, F. (2004) *Comparando los esquemas de integración regional: ¿Regímenes internacionales o aspirantes a Estados*, En La Unión Europea y el TLCAN: Integración regional comparada y relaciones mutuas, UNAM, México.

- Lombaerde & Garay (2008) *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional, Siglo XXI*.

- Malamud, Andrés (2005) *Mercosur turns 15: Between rising rhetoric and declining achievement* Cambridge Review of International Affairs.

- Malamud, Andrés (2011) *A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy* Latin American Politics and Society.

- Malamud, Carlos (2008) *La Cumbre de Unasur en Santiago de Chile y el conflicto en Bolivia* En Revista Real Instituto Elcano n°121, España.

- Mansfield, E, Milner, H. (1999) *The New wave of regionalism* En la Revista *International Organization*, volumen 53.

- Mansfield, E., Milner, H. (1997) *The Political Economy of Regionalism* Columbia University Press, New York.

- Marcondes, M (2008) *IIRSA Iniciativa para la integración de la Infraestructura Regional Suramericana* En Integración Suramericana y Globalización: El papel de la Infraestructura.
- Martínez Coll, Carlos (2001) *Grados de integración económica* En La Economía de Mercado, virtudes e Inconvenientes.
- Mendible, Alejandro (2007) *Las relaciones entre Venezuela y Brasil*, En ÀGORA Trujillo.
- Miranda, Roberto (2009) *Corolario de Brasil: la Argentina sin poder en el nuevo tablero regional*, Revista Relaciones Internacionales
- Mitrany, David. 1966. *A Working peace System*. Chicago
- Moravcsik, Andrew (1997). *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*, Revista International Organization N° 51
- Muriilo, Carlos (2004) *Aproximación a los regímenes de Integración Regional* .Revista Electrónica de Estudios Internacionales N°8
- Nolte, Detlef (2006) *Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis* GIGA working paper 30.
- Nolte, Detlef y Wehner, Leslie (2012) *Unasur and the New Geopolitics of South America*, Madrid
- Nye, Joseph (1968) *Comparative Regional Integration: concept and measurement*. International Organization.
- Obarrio, Mariano (2010) *La mediación con altibajos*. Diario "La Nación". Buenos Aires.
- Oyarzún Serrano., Lorena. (2009). "Debilidades en los procesos de integración latinoamericanos. Una aproximación al caso de UNASUR". Ponencia presentada en LASA Congress 2009, Río de Janeiro, Brasil, 11-14 de junio. Disponible en: <http://lasa.international.pitt.edu/members/congresspapers/lasa2009/files/OyarzunSerranoLorena.pdf>
- Oyarzún Serrano, Lorena, (2008) *Sobre la naturaleza de la integración regional: Teorías y debates*. Revista de Ciencia Política. Santiago de Chile.
- Oyarzún Serrano, Lorena, (2010) *El papel de la UNASUR*. Foreign Affairs Latinoamérica México.
- Ojeda Medina ,Tahina y Bancet ,Alice (2013) *La Cooperación Sur-Sur en la Gobernanza del Desarrollo :nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda* ,Serie Documentos de Trabajo.
- Peña, Felix (2009) *¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse?*, Nueva Sociedad

- Pinheiro Guimaraes, Samuel (2007) *El mundo multipolar y la integración sudamericana*. "Res Diplomática". Buenos Aires.
- Prieto Corredor, Germán Camilo (2008) *Brasil frente a UNASUR: Un bajo compromiso ante una enorme responsabilidad*. Primer Congreso de Ciencia Política. Asociación Colombiana de Ciencia Política UNIADES. Universidad de los Andes. Bogotá.
- Priotti, Anahí y Trucco Marcelo (2012) *Las cláusulas democráticas en los procesos de integración latinoamericana* XXIV Congreso Argentino de Derecho Internacional.
- Putnam, Robert (1988) *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games* .En *International Organization*, Vol. 42, No. 3.
- Quagliotti de Bellis, Bernardo (2009) *¿América del Sur en carrera armamentística?* Revista Geosur. Montevideo.
- Ramonet, Ignacio, (2011) *Pedí una pistola para defenderme. Entrevista al Presidente de Ecuador Rafael Correa*. "Le Monde Diplomatique". Buenos Aires.
- Restivo, Néstor,(2009) *Sacamos a Zelaya porque se fue a la izquierda, puso a comunistas*. Diario "Clarín. Buenos Aires, 30 de Septiembre de 2009.
- Rosenau, James (2003) *Globalization and Governance :Bleak Prospect for Sustainability* .En <http://www.fes-globalization.org/publications>.
- Ruland, Jürgen (2002) *Inter- and Transregionalism: Remarks on the State of the Art of a New Research Agenda National*, Europe Centre Paper N°34
- Sanahuja, José Antonio (2008) *Del Regionalismo abierto al Regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina*", *Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe*, N° 7, CRIES, Buenos Aires.
- Sanahuja, José Antonio (2011) *Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de Unasur*, *Pensamiento Propio*, 33
- Saint Pierre, Héctor Luis y Castro, Gustavo Fabián, (2008) *El Consejo Sudamericano de Defensa*. Newsletter. Red de Seguridad y Defensa de América Latina .
- Serbin, Andrés (2009) *América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa?* .Revista Nueva Sociedad
- Serbin, Andrés (2007) *Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?* Anuario CEIPAZ
- Soares de Lima, María Regina (2006) *Integração Moderna*, Análisis de Coyuntura N° 1, Observatorio Político Sul-Americano (OPSA).

- Soares de Lima, María Regina (2009) *La política exterior brasileña y los desafíos de la gobernanza global*, en Revista Foreign Affairs Latinoamérica, Vol. 9
- Stuhldreher, Amalia (2003) *Interregionalismo y gobernanza global. Apuntes posibles del eje UE-Mercosur* Revista Cidob D'Afers Internacionals.
- Tokatlian, Juan Carlos (2001) *La Unión Sudamericana: ¿inexorable contingente?*, en Revista Desarrollo Económico, Vol. 41.
- Wendt, Alexander (1995) *Constructing International politics*, International Security, vol. 20
- Wiñazki, Nicolás, (2010) *Reunión urgente de presidentes de la UNASUR en Buenos Aires*. Diario Clarín, Buenos Aires.
- Zabaleta Fajardo, Alfonso (2001) *El Área de Libre Comercio de América del Sur. Una estrategia de negociación de Brasil ante el ALCA*. Universidad Nacional de Rosario.
- Zamperi, Ezequiel (2012) *El Principio de No Intervención en la Integración Regional. El Caso de Paraguay*. XXIV Congreso Argentino de Derecho Internacional.

DOCUMENTOS

TRATADO CONSTITUTIVO DE UNASUR (2008) www.comunidadandina.org.

ACTA FUNDACIONAL DEL BANCO DEL SUR (2007) - Banco del Sur, 9 de Diciembre de 2007, Buenos Aires, Argentina

CEPALSTAT (Comisión Económica para América Latina - División de Estadística y Proyecciones Económicas) (2009), "Tasa de Desempleo" <http://websie.eclac.cl>

COMUNICADO SOBRE LOS AVANCES EN LOS DIÁLOGOS DE PAZ EN COLOMBIA, Surinam 2013- Consejo De Ministros De Relaciones Exteriores Unasur. <http://docs.unasursg.org>

CONSEJO SURAMERICANO DE INFRAESTRUCTURA Y PLANIFICACIÓN, XIII Reunión del Comité coordinador del COSIPLAN, 2 de Diciembre de 2015

CONVENIO CONSTITUTIVO DEL BANCO DEL SUR (2009) BANCO DEL SUR, firmada el 26 de Junio de 2009, Isla Margarita, República Bolivariana de Venezuela.

DECLARACIÓN DE MARGARITA, Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE), Isla de Margarita, 18 de abril 2007

DECLARACIÓN CONJUNTA REUNIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO DE JEFES Y JEFAS DE ESTADO DE LA UNASUR, Bariloche 2009 - Reunión Extraordinaria Del Consejo De Jefes y Jefas de Estado de la Unasur <http://docs.unasursg.org>

DECLARACIÓN DE APOYO AL PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA DE LOS PRESIDENTES DE AMÉRICA DEL SUR - I Reunión de Presidentes de América del Sur. en: <http://docs.unasursg.org>.

DECLARACIÓN SOBRE EL PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA, Lima 2012 Consejo de Jefes y Jefas de Estado de UNASUR. <http://docs.unasursg.org>

SECRETARÍA TÉCNICA DE UNASUR EN HAITÍ, Informe de Actividad ,2012

JUNTA INTERAMERICANA DE DEFENSA, en <http://www.jid.org/> . *UNISCI Discussion Papers, N° 21, ISSN 1696-2206. 2009*

FUNDACIÓN GETULIO VARGAS (2009) *A mobilidade social* en: <http://portal.fgv.br>

IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana) (2010) “Cartera de proyectos 2010” <http://www.iirsa.org>

La Nación (2007) “El mayor exportador de carne. Hace sólo 15 años era un importador neto”, Sección Economía Argentina, <http://www.lanacion.com.ar>

MERCOPRESS (MercoPress Noticias del Atlántico Sur) (2010) “Brasil, la única superpotencia militar latinoamericana”, España, en: <http://es.mercopress.com>.

Entrevistas

Se elaboró un cuestionario a un conjunto de académicos, donde se les consultó (preguntas estructuradas) sobre tópicos centrales de la presente tesis.

1- En su Tratado constitutivo, Unasur se plantea tres ejes fundamentales, que explican su razón de existencia; cooperación en los ámbitos políticos, económicos y sociales y ha creado mecanismos para llevar adelante su accionar ¿han sido instrumentos efectivos en pos de esos objetivos?

Carsten Schulz; En primer lugar cabe señalar que la agenda de UNASUR en materia de cooperación económico parece bien agotada. UNSASUR no fue formado con la intención de desarrollarlo en un bloque económico suramericano (ampliando, por ejemplo, el alcance de MEROSUR). Obviamente, esto sería poco exitoso debido a las diferentes orientaciones económicas de los principales países de la región, particularmente entre el eje “Pacífico” por un lado, el eje “Atlántico” por otro. Puede ser que este panorama cambiará debido a los resultados de las últimas elecciones en Argentina y Venezuela, pero la historia del regionalismo en la región sugiere que haya otros obstáculos más allá de lo ideológico que tiende a inhibir la integración, particularmente en el ámbito económico. Por ello, desde su inicio, el carácter de UNSASUR siempre ha sido más bien político y, en este sentido, debe ser calificado como éxito relativo.

Desde luego, hay que tomar en cuenta la larga historia de regionalismo y los múltiples proyectos de integración regional que, en general, han generado relativamente pocos resultados en cuanto a la coordinación de políticas. Hasta ahora, UNASUR (y creo que hay que tener mucho cuidado en extrapolar de la historia reciente, ya que es una institución relativamente reciente), ha logrado dos avances importantes: por uno, y algo menos conocido, en el ámbito de políticas sociales (que calificaría como “político”), por ejemplo, a través de programas de vacunación. Otra área más abiertamente “político” es la promoción de la democracia en la región, por ejemplo, durante la crisis de Paraguay de 2012, y a través de sus misiones de monitoreo electoral. Como seguramente sabes, en este ámbito se creó básicamente una estructura paralela al Sistema Inter-Americano, que ultimadamente ha sido más eficaz, debido a las tensiones políticos y el nivel de desconfianza que existe dentro de la OEA. Finalmente, hay también cooperación en materia de seguridad en forma del Consejo de Defensa Suramericano, pero en este contexto, estaría un poco más cauteloso.

Pueden resultar significativos sus mecanismos de confianza mutua dentro de la región, pero dudo que se logrará coordinar y, aún más importante, proyectar una

posición consolidada fuera de la región ni hablar de una “identidad suramericana en materia de defensa”.

Paz Milet ; *Los mecanismos se han mostrado efectivos, han obtenido logros .En la medida que tienen que tienen conceptos comunes ,en los que priman los objetivos políticos por sobre los económicos.*

Pía Lombardo; *Las ha cumplido en mecanismos de concertación política y de Defensa, en otros ámbitos no se ha logrado. No se torna visible, no se han alineado políticas de Estado en los otros aspectos (económicos y sociales).*

Miguel Ángel López; *Los mecanismos políticos de Unasur han sido efectivos, en especial para respaldar los procesos democráticos en los distintos países y de facto han venido a reemplazar el rol tradicional de la OEA y han sido más efectivos que la OEA. Lo anterior se hizo patente en el intento de golpe de Estado en Ecuador .En las áreas o aspectos económicos y sociales no se ha notado la misma efectividad.*

José Morandé; *Unasur ha mostrado resultados concretos en el ámbito político y muestra que es posible un dialogo político en términos identitarios, un espacio político en el que es posible llegar a acuerdos políticos representativos de la región, en definitiva que los problemas propios de la región y sus objetivos comunes pueden ser tratados y esto contribuye a la autopercepción de región. En los objetivos económicos y políticos, los resultados se ven difusos.*

Gilberto Aranda; *Políticamente sí. En los otros aspectos no se ha plasmado. Como Foro político de concertación ha solucionado crisis.*

2- En su consideración ¿cuán determinante es el rol de Brasil, como articulador de Unasur?

Paz Milet ; *Brasil tiene un rol fundamental en la articulación de Unasur desde su fundación .Pero se debe diferenciar o distinguir dos etapas ;durante los gobiernos de Lula ,este le dio una carácter prioritario y estratégico a Unasur (ejemplo de ello es la constitución del Consejo de defensa sudamericano) ,durante los gobiernos de Dilma Rouseff ,se ha producido un cambio ,Brasil no demuestra el mismo interés en el proceso de construcción de Unasur .Lo anterior se encuentra determinado en gran medida por los problemas internos que atraviesa Brasil*

Miguel Ángel López; *El rol de Brasil en América Latina es muy importante. En la actualidad cualquier acción política relevante, cuenta con la participación de Brasil.*

José Morandé; *Fundamental. Busco y ha conseguido a través de Unasur plasmar su pretensión de constituirse en potencia regional y extra regional. Brasil necesita a la región para su proyección mundial, requiere el apoyo de la región para proyectarse con sustentabilidad en el tiempo.*

Gilberto Aranda; *Crucial, porque Unasur en esencia, es una propuesta brasileña. Brasil es un líder regional.*

Carsten Schulz; *Hay cierto desacuerdo sobre los orígenes intelectuales de UNASUR. Sin obstante ello, no cabe duda que UNASUR fue promovido e institucionalizado bajo el liderazgo de Brasil, en un contexto en el cual Brasil podía aprovecharse del “commodity boom” y contaba con un presidente muy carismático y estimado en la región. Ahora, Brasil ya no está en esta misma posición de proyectar (o intentar de proyectar) liderazgo hacia la región. Este nuevo panorama pone en tela de juicio el rol de Brasil como patrocinador del regionalismo de corte suramericano. Al mismo tiempo, sabemos también de la “teoría de la estabilidad hegemónica” que si bien, muchas veces, se requiere de un hegemón para establecer un orden político a nivel internacional al inicio, no es necesariamente el caso para garantizar su continuación y resiliencia en el tiempo.*

3- En su consideración ¿Cuál es el nivel de aceptación de los demás países miembros de Unasur al rol de Brasil, en especial de Argentina y Venezuela?

Paz Milet; *Ha existido una presión e interés de los demás países, para que Brasil asuma un rol de liderazgo. Para el caso particular de Venezuela y Argentina; Chávez intentó un liderazgo en paralelo al brasileño, esto se hizo patente en la crisis de Pando (Bolivia, 2008) donde Venezuela planteó que Estados Unidos tenía responsabilidades en la crisis boliviana y deseaba que el resto de los miembros suscribieran esa posición, pero Brasil se negó y primó esta última posición. En el caso argentino, su política exterior fue un tanto difusa, pareció enfocarse en Mercosur y entregarle a Brasil la preponderancia en Unasur.*

Miguel Ángel López; *Dado el poder estratégico-político de Brasil, ha existido una anuencia a la política exterior brasileña. Argentina se ha supeditado básicamente a su rol en Mercosur. Venezuela también ha reconocido en los hechos la preeminencia brasileña. Fue Brasil quien entregó el apoyo clave, para permitir el ingreso de Venezuela al Mercosur.*

Carsten Schulz; *El liderazgo de Brasil en el marco de UNASUR ha sido muy bien recibido por los demás países de la región. En cierta medida, Argentina y Venezuela esperaron que Brasil provea “bienes comunes” (coordinación y apoyo financiero), al mismo tiempo que existió la expectativa que estos países tendrían un grado importante de voz e influencia sobre la institución.*

Ahora, si Brasil no tendrá la capacidad ni la voluntad de proveer estos bienes comunes (la definición clásica de Kindleberger de un “hegemon”) parece muy probable que habrá más “ruido” dentro de UNASUR.

José Morandé; *Venezuela tenía aspiraciones de tener un liderazgo político regional, no económico, pero se ha visto truncado. Argentina, en los hechos, ha entrado en un proceso de reconocimiento de la realidad y se ha supeditado en lo económico a los designios de Brasil, eso se hace patente en el marco de los acuerdos de Mercosur.*

4- En su consideración ¿Cuáles son las principales debilidades de Unasur?

Paz Milet; *En su seno se encuentran posiciones encontradas, algunos gobiernos son de tendencias más proteccionistas y otros son más liberales y entran en choques de posturas.*

Carsten Schulz; *Me parece importante evaluar un organismo como UNASUR de acuerdo con su propio estatuto, es decir la función que sus fundadores le asignaron políticamente. UNASUR es una institución inter-gubernamental. Por ello, muchas de sus limitaciones, como, por ejemplo, no contar con una capacidad supranacional no es una “debilidad” en el sentido estricto, sino un resultado de su diseño institucional.*

Pía Lombardo; *Sistémica; existe una superposición de mecanismos de integración, que deja en evidencia la existencia de marcadas identidades distintas.*

Miguel Ángel López; *Ha incorporado en su Tratado a países de tendencias políticas muy diversas, esto representa una fortaleza y una debilidad al mismo tiempo, porque se torna más difícil arribar a acuerdos.*

José Morandé; *Tener un carácter demasiado ambicioso, esa pretensión tiene ciertos rasgos retóricos y utópicos. Un peligro, es que Unasur sea utilizado ideológicamente, desvirtuando los valores fundamentales que dieron sentido a su fundación.*

5- En su consideración ¿Unasur tiene posibilidades de proyectarse en el ámbito global, como una organización relevante?

Paz Milet; *Esto va a depender, en cómo Unasur va generando una identidad propia y cómo logra proyectarse en aspectos positivos de integración (ejemplo: área de Infraestructura), para luego proyectarse a un nivel global.*

Pía Lombardo; *En términos normativos parece interesante como proyecto en el discurso, pero en la práctica se torna difuso, no existen resultados tangibles. No*

parece existir un interés en los grupos de poder, en llevar adelante esa proyección.

Miguel Ángel López; *Sí. Como actor internacional de carácter regional, similar a la Unión de países africanos. Esto se logrará en la medida que sea capaz de articular una sola voz de los países sudamericanos en los foros internacionales.*

José Morandé; *Podría jugar un rol relevante en las discusiones multilaterales y constituirse en una única voz de los países sudamericanos, en temáticas diversas como la discusión sobre el cambio climático.*

Carsten Schulz; *Aproximadamente cero.*

6- A la luz de tres sucesos recientemente acaecidos; triunfo de Macri en Argentina, triunfo de la oposición en las elecciones legislativas en Venezuela y el juicio político a Dilma Rouseff en Brasil; ¿en qué medida estos hechos podrían afectar o modificar la evolución de Unasur?

Pía Lombardo; *No debería existir un debilitamiento .Lo coyuntural no debería afectar al proceso, por tanto continuará siendo un mecanismo de diálogo político, porque los aúna la noción de Democracia.*

José Morandé; *Influye. Estas crisis tienen repercusiones, puesto que les resta potencialidad y peso a los mecanismos de coordinación regional .Por otra parte, estos hechos pueden constituirse en una suerte de espacio para ventilar o solucionar problemáticas. No obstante a largo plazo, lo coyuntural no debería afectar los objetivos fundamentales de la organización, ni su credibilidad.*

Carsten Schulz; *Creo que ya he mencionado el caso brasileño anteriormente. No es sólo importante la crisis política, sino también la situación económica. Brasil ya no está en una posición de proyectar liderazgo hacia la región como durante el gobierno de Lula. Hay simplemente menos recursos disponibles y otras prioridades. Es demasiado temprano para evaluar el impacto que tendrán las elecciones en Venezuela sobre UNASUR, sobre todo porque resulta incierto como Maduro responderá a la derrota electoral.*

Puede ocurrirse que evite la oposición parlamentaria, gobernando a través de decretos presidenciales, por lo que muy poco cambiará en el plano externo. Hasta ahora, su actuación ha sido mixta, pero ciertamente mejor que sus críticos hubiesen esperado. Las elecciones argentinas, en cambio, ciertamente impactarán el panorama regional. No cabe duda que Argentina no apoyará a Venezuela y el bloque ALBA, ni a nivel bilateral ni dentro de UNASUR. Ideológicamente y en materia de su programa de economía política, es país está ahora mucho más cercano a la Alianza del Pacífico y países como Colombia. Aun así, existe demasiada incertidumbre dentro de Argentina: en cuanto a su desempeño económico, para decir a dónde va finalmente el país; pero también

en cuanto a la situación política interna, ya que Macri enfrenta una oposición peronista muy fuerte en el Congreso y afuera por los sindicatos influyentes. Macri, por ejemplo, nombró dos jueces de la Corte Suprema por decreto, lo que no es exactamente una buena señal para lo que viene.

Gilberto Aranda; *Puede superar estas problemáticas, Unasur tiene capacidad de proyectarse .No obstante, algunos estados miembros de Unasur intentarán proyectar a otros organismos como la OEA. En definitiva, otros foros hemisféricos o regionales podrían recuperar su importancia.*