

La Unasur y el proceso de integración sudamericana en los albores del siglo XXI

Daniel Efrén Morales Ruvalcaba¹

Introducción

La Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) es un sistema de integración regional que aún se encuentra en proceso de definición. Para efectos de este trabajo, la integración regional se entenderá como:

[...] la relación o el proceso de correlación entre porciones determinadas de la superficie terrestre correspondientes a dos o más Estados-nación, que comparte objetivos preconcebidos y/o características específicas y que vuelve interdependientes a los Estados-nación involucrados haciéndolos poseedores de propiedades sistémicas de las cuales carecerían si se mantuvieran aislados (Morales, 2007, p. 100).

La Unasur tiene su base en dos sistemas de integración que se desarrollan en Sudamérica (Morales, 2004, pp. 175-233):

- Comunidad Andina de Naciones (CAN): es uno de los proyectos de integración subregional más antiguos de Sudamérica, ya que tiene sus orígenes en 1969 con la firma del Acuerdo de Cartagena. Actualmente la CAN está conformada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, quienes agrupan en conjunto un producto interno bruto de

1. Maestro en Ciencias Sociales y Master en Estudios Contemporáneos de América Latina. Investigador del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la Universidad de Guadalajara y profesor en la Licenciatura en Relaciones Internacionales del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Contacto: demgdl@gmail.com.

aproximadamente 444 mil millones de dólares, una población de poco más de 97 millones de personas y una superficie territorial de 3'776,080 kilómetros cuadrados.²

- Mercado Común del Sur (Mercosur): tiene sus antecedentes en el Tratado de Asunción de 1991. El Mercosur tiene como miembros plenos a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, mientras que Venezuela se encuentra en proceso de incorporación (a la espera de la ratificación de su ingreso por parte del Parlamento paraguayo). Con la plena participación de Venezuela, el Mercosur sumaría un producto interno bruto superior a 2.26 billones de dólares, una población de casi 270 millones de habitantes y un área de 12'790,000 kilómetros cuadrados.³

De acuerdo con su grado de desarrollo institucional (Rocha & Morales, 2008, pp. 195-223), la CAN detenta actualmente una *forma político-institucional mixta inicial* (Morales, 2008), mientras que el Mercosur presenta una evolución menor en su *forma político-institucional intergubernamental creciente y dinámica* (Rocha, 2006, pp. 165-228). La evolución de la CAN y el Mercosur se ha encontrado históricamente influenciada por uno de los modelos de integración más avanzados del mundo: el modelo de integración europea.

Hoy, la Unión Europea es uno de los modelos paradigmáticos para la configuración de sistemas de integración regional en el mundo (el otro gran referente se encuentra en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte). No obstante, es preciso recordar y enfatizar que —desde la creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) en 1951— quedó establecido lo que sería el mayor logro de la integración europea: un esquema institucional comunitario apuntalado por la Alta Autoridad.

Según se puede constatar en el artículo 9 del Tratado Constitutivo de la CECA, los miembros de la Alta Autoridad fueron facultados para ejercer “sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad. En el cumplimiento de sus funciones, no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo. Se abstendrán de realizar cualquier acto incompatible con el carácter supranacional de sus funciones” (CECA, 1951). La esencia de

2. Con cifras correspondientes al año 2008, proporcionadas por World Bank Group (2010).

3. Ídem.

la Alta Autoridad – núcleo supranacional por excelencia – prevalece hoy en la Comisión Europea, órgano ejecutivo de la UE, integrado por 27 comisarios obligados a representar y velar por los intereses de la región en su conjunto.

De la misma manera que la CAN y el Mercosur, la Unasur muestra algunas influencias del modelo europeo de integración, pero también tiene importantes dosis de intergubernamentalismo que parte de los siguientes supuestos:

1. En el proceso de cooperación e integración regional, los intereses y preferencias de los Estados más grandes y desarrollados deben tomarse como variables determinantes [...].
2. Debido a que la integración depende de las preferencias gubernamentales, convergencia política y de las asimetrías de poder entre los Estados, el proceso integracionista no será lineal e incrementalista [...].
3. A pesar del avance del proceso de la globalización y la interdependencia económica, el apego de los gobiernos al Estado territorial constituye el óbice para la creación de procesos de integración de alcance amplio (Sánchez, 2003, pp. 51-53).

El modelo que seguirá la integración sudamericana a través del Unasur aún no se encuentra totalmente definido debido, en buena medida, al breve tiempo que tiene de haberse iniciado este proceso. Sin embargo, cabe preguntarse ¿cuáles son los logros alcanzados hasta estos momentos en la integración sudamericana? ¿Qué “modelo” de integración se está siguiendo en la Unasur? ¿Por qué la Unasur se presenta como una vía por la cual América del Sur ampliaría sus márgenes de autonomía en el Sistema Internacional? El objetivo de este artículo es presentar los aspectos más relevantes del proceso histórico de la integración sudamericana, determinar el estado actual de la Unasur (hasta el año 2009) y dilucidar el modelo integrador que se persigue.

1. Proceso histórico de la integración sudamericana en el siglo XXI

Hasta finales de la década de los años setenta, los países sudamericanos habían permanecido aislados entre sí: las conexiones físicas eran escasas, el intercambio comercial perduraba en un mínimo, prevalecían dictaduras militares al frente de los gobiernos que promovieron doctrinas de seguridad nacional manteniendo una seria tensión la subregión. Los “discursos oficiales” en torno a una respuesta o deseada

hermandad regional se repetían, pero en los hechos cada país estaba volcado en sus propias estrategias de industrialización y desarrollo.

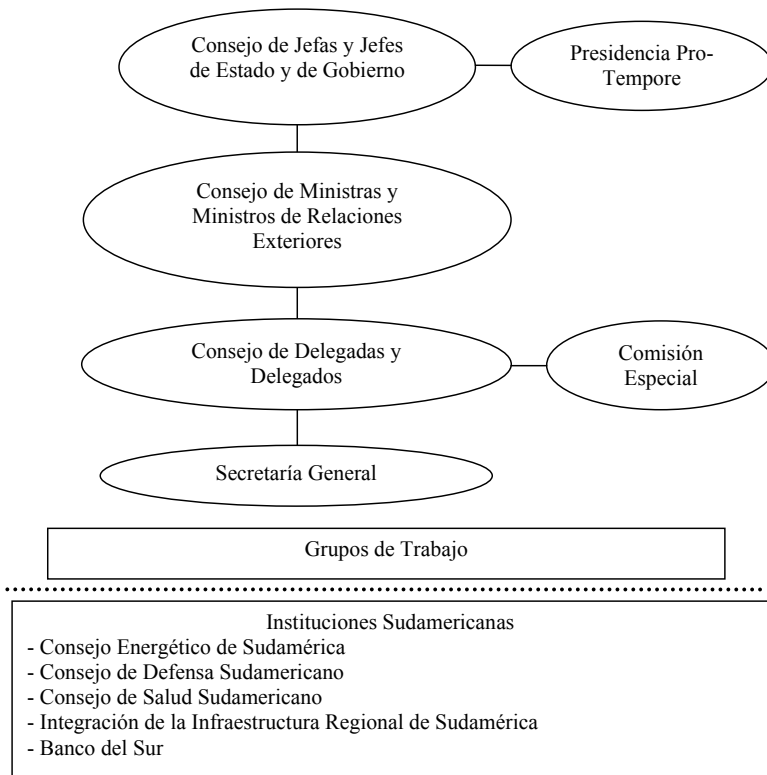
No sería sino hasta los albores del siglo XXI cuando, gracias a la convocatoria del entonces presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso, fueron reavivadas las aspiraciones integracionistas con la celebración de la I Cumbre Sudamericana que tuvo lugar los días 31 de agosto y 1º de diciembre de 2000 en Brasilia.

Con este evento se pondría en marcha un dinámico proceso integrador en Sudamérica: a finales del año 2000 es diseñada la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA); el 26 y 27 de julio de 2002, tiene lugar la II Cumbre Sudamericana en Ecuador, donde fue reiterada por los presidentes de la región la voluntad de conformar un espacio común sudamericano a través del “Consenso de Guayaquil”; en diciembre de 2003 es concretada el Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA) entre la Comunidad Andina y el Mercosur (ACE núm. 59, ACE núm. 58, ACE núm. 36); el 8 y 9 de diciembre de 2004 es celebrada la III Cumbre Sudamericana. En esta Cumbre, es conformada la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y con ello se “materializa la voluntad que los Jefes de Estado sudamericanos plasmaron en las declaraciones de Brasilia de 2000 y de Guayaquil de 2002” (CSN, 2004).

En el seno de la CSN, durante los años 2005 y 2006, fueron celebradas tan solo tres cumbres que, no obstante, coadyuvaron decididamente al proceso integrador: en la I Cumbre de la CSN, celebrada en Brasilia el 29 y 30 de septiembre 2005, fueron definidos la Agenda Prioritaria y el Programa de Acción de la Comunidad; un par de meses más tarde, el 9 de diciembre de 2005, tiene lugar una Cumbre Extraordinaria en Montevideo, con el objetivo de aprobar la creación de la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano; en la II Cumbre de la CSN, celebrada en Cochabamba los días 8 y 9 de diciembre de 2006, son definidos los principios rectores y objetivos del “nuevo modelo de integración para el siglo XXI” y es creada la Comisión de Altos Funcionarios (luego Consejo de Delegados) bajo el mandato de “asegurar en el plano ejecutivo la implementación de las decisiones presidenciales y ministeriales y la coordinación de las iniciativas existentes, evitando la duplicidad de esfuerzos y sugiriendo iniciativas concretas en el marco de los grandes objetivos regionales y las acciones de impacto inmediato” (CSN, 2006). Finalmente en la I Cumbre Energética Sudamericana, celebrada en Isla Margarita el 16 y

Organigrama

Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur)



Fuente: elaboración propia.

17 de abril de 2007, los jefes de Estado y de gobierno de América del Sur deciden, por consenso, renombrar este esfuerzo integrador como Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) y designar la ciudad de Quito como sede de la Secretaría Permanente.

Al colocar “la piedra fundamental para la unión sudamericana”, los mandatarios acordaron que los cimientos o principios rectos sobre los cuales edificarían la Unasur serían: solidaridad y cooperación, soberanía y autodeterminación de los pueblos, democracia y pluralismo, paz, derechos humanos, y, armonía con la naturaleza. Se trata de un proyecto de integración alternativa (De la Ossa & Alzugaray, 2001, pp. 77-103), con rostro humano y sensible a las exigencias sociales,

que favorezca un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur.

Actualmente están siendo definidas las bases sobre las cuales se construirá la integración sudamericana: la dimensión política estaría sostenida por los órganos políticos de la Unasur; la dimensión económica tendría su núcleo en el ALCSA, el Banco del Sur y en las labores del Grupo de Trabajo sobre Integración Financiera; la integración física y energética se desarrollaría a través de la IIRSA y el Consejo Energético de Sudamérica (CES); la defensa regional estaría en manos del Consejo de Defensa Sudamericano y el desarrollo de la integración social correspondería al Grupo de Trabajo sobre Política Social y al Observatorio Social Sudamericano (en proceso de creación).

2. Integración política: estructura institucional de la Unasur

En lo que respecta a la estructura político-institucional de la integración sudamericana, el 23 de mayo de 2008 fue suscrito en Brasilia el *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas* como parte de un proceso “flexible y gradual” para la construcción de la región. Éste Tratado fundacional, no sólo brindó personalidad jurídica internacional a la Unasur, sino que además estableció como sus órganos principales (véase organigrama: Unión de Naciones Sudamericanas-Unasur).

1. Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno: de naturaleza intergubernamental, es el máximo órgano de la Unasur y establece los lineamientos de la integración de América del Sur, se pronuncia a través de Decisiones y cuenta con una Presidencia *Pro Tempore* que es ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados miembros, en orden alfabético, por períodos anuales.
2. Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores: órgano intergubernamental responsable de coordinar posiciones en temas centrales de la integración sudamericana y de evaluar el proceso de la integración, propone proyectos de Decisiones y se expresa a través de Resoluciones, prepara las Cumbres presidenciales y tiene la atribución de conformar y coordinar Grupos de Trabajo temporales o permanentes.

3. Consejo de Delegadas y Delegados: conformado por una o un representante acreditado de cada Estado miembro, es un órgano intergubernamental encargado de implementar las Decisiones y Resoluciones de los órganos políticos superiores, se expresa mediante Disposiciones y tiene como mandato expreso coordinar una Comisión Especial (integrada por representantes de los Parlamentos Nacionales, Subregionales y Regionales) que deberá establecer la composición, atribuciones y funcionamiento del Parlamento Suramericano.
4. Secretaría General: tiene su sede en Quito (Ecuador), se encuentra bajo la conducción del Secretario General y se encarga de ejecutar los mandatos que le confieren los otros órganos de la Unasur. Esta instancia política es la única con rasgos de supranacionalidad ya que sus funcionarios “no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno” (Unasur, 2008, artículo 10). Cabe mencionar que la dirección de la Secretaría General sigue acéfala después de que Rodrigo Borja renunciara (Agencia Efe, 2008) y Uruguay vetara la candidatura de Néstor Kirchner para ocupar dicho cargo (Fernández, 2008).

El esquema institucional que presenta actualmente la Unasur respondería a una *forma político-institucional intergubernamental simple* ya que la institucionalidad observada es mínima, las instituciones creadas son de naturaleza técnica y administrativa, el nivel de integración es intergubernamental, los actores principales son las elites políticas gubernamentales nacionales y no se contempla la participación de actores sociales (Rocha & Morales, 2008, p. 201). A diferencia del proceso europeo, la integración sudamericana ha sido fundada sobre la base de un marco político-institucional copiosamente intergubernamental: el Tratado Constitutivo de la Unasur establece que toda la normativa “se adoptará por consenso” (Unasur, 2008, artículo 12), con lo cual se consagra el interés de cada Estado-nación por encima del interés de la región; no existe institución ejecutiva, fuente jurídica u órgano político alguno que exprese el interés regional; el Secretario General ejerce funciones de secretaría y goza apenas de derecho a voz en las reuniones de los órganos de la Unasur; incluso, el mecanismo para la solución de controversias prevé “negociaciones directas” (Unasur, 2008, artículo 21) entre los Estados-nacionales afectados.

No obstante cabe mencionar que la Unasur contempla en un futuro el desarrollo y creación de otros órganos, como por ejemplo el Observatorio Social Sudamericano (que buscaría promover el diálogo sobre asuntos de interés común para afirmar la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas; y, quizá en un futuro mediato) y el Parlamento Sudamericano, que podrían brindar mayor dinamismo al proceso integrador y voz a los actores sociales.

Ahora bien, de la institucionalidad que existe actualmente es de subrayar la labor de uno de los grupos de trabajo que adquirió mayor relevancia a raíz de la masacre ocurrida en la localidad de El Porvenir, Departamento de Pando (Bolivia): el grupo comisionado para definir el Consejo de Defensa de la región.

3. Seguridad y defensa regional: Consejo de Defensa Sudamericano

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

Con base en la Declaración de Galápagos y el Protocolo de Ushuaia (Secretaría General, 2002, pp. 33-37), y convencidos de que la paz, la seguridad y la cooperación deben sustentarse en compromisos que afiancen la confianza mutua e impulsen el desarrollo y el bienestar integral de la región en conjunto, los jefes de Estado y de gobierno acordaron prohibir el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados; así mismo, dejaron proscrito el emplazamiento, desarrollo, fabricación, posesión, despliegue, experimentación y utilización de todo tipo de armas de destrucción masiva, incluyendo las armas no convencionales (nucleares, químicas y biológicas).

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

No sería sino hasta el 5 de julio de 2006, durante la conmemoración 195 de la independencia de Venezuela que el presidente Hugo Chávez intentó profundizar más estos entendimientos al declarar: “debe llegar el día en que el Mercosur tenga una organización de defensa donde vayamos fusionando las fuerzas armadas de nuestros países” (*El Clarín*, 2006). Esta propuesta tuvo eco en la I Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones, celebrada en Bogotá el 14 de julio de 2006, cuando se considero “necesario promover en la región mecanismos que, basados en los principios de soberanía y no intervención, faciliten la cooperación para luchar de manera más efectiva contra las amenazas a la defensa y seguridad de América del Sur conforme al ordenamiento jurídico de cada país” (Ministros de Defensa de la CSN, 2006, punto 15).

Con los descubrimientos de los mega-yacimientos de petróleo (Tupí y Carioca) y gas (Júpiter), Brasil —que se mantenía escéptico a las posibilidades de una defensa común sudamericana— cambió de estrategia y asumió como propia la tarea de crear un mecanismo de defensa subcontinental. El 25 de julio de 2007, Nelso Jobim es nombrado Ministro de Defensa bajo la encomienda presidencial de “hacer los cambios que precisan ser hechos desde discutir la modernización hasta reestructuración de las fuerzas armadas” (*Diario do Nordeste*, 2007). Consecuentemente, Jobim inició la formulación de una nueva doctrina brasileña de defensa: internamente, se ha contemplado un proceso de re-equipamiento militar (aumento de los gastos militares en casi 50%, compra de 36 aviones cazas), modernización de las fuerzas armadas (transferencia de tecnología militar francesa para la fabricación de un submarino modelo *Scorpen*, así como aviones cazas y helicópteros) y reactivación de la industria bélica nacional, que le retornaría a Brasil su capacidad disuasoria; externamente, se ha promovido la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), que consolidaría a Brasil como árbitro en los futuros conflictos regionales.⁴

4. Brasil también está interesado en asegurar el Caribe como área de influencia. Para que Brasil constituya su proyecto geopolítico sudamericano, precisa del apoyo de los socios “continentales” de la Caricom (Guyana y Suriname). No obstante, para evitar el riesgo de ser sub-representados en el proceso de integración sudamericano, el Council for Foreign and Community Relations (Cofcor) de la Caricom ha destacado la importancia del Grupo de Río (donde participan Belice, Guyana y Haití) como un mecanismo para la superación de los problemas sociales de América Latina y el Caribe, la reparación de las asimetrías existentes

Brasil se convertiría así el principal patrocinador del CDS. Sin embargo, es de subrayar un trágico acontecimiento que serviría como catalizador para la concreción del CDS: la matanza de Pando, Bolivia.

El 11 de septiembre de 2008, fuerzas paramilitares afines a Leopoldo Fernández (prefecto del Departamento de Pando), fueron instruidas para reprimir a indígenas y campesinos que se dirigían a Cobija (capital pandina) con el objetivo de respaldar al gobierno del presidente Evo Morales y de convocar a un cabildo que condenara las acciones violentas cometidas en contra del gobierno democráticamente electo. El enfrentamiento dejó un lamentable saldo de al menos 20 muertos, decenas de heridos y un número impreciso de desaparecidos.

La respuesta del presidente Evo Morales fue inédita: el mandatario boliviano no denunció los acontecimientos ocurridos en Pando frente a la Organización de Estados Americanos (OEA) sino que recurrió a la Unasur, es decir, a una instancia regional que se mantiene relativamente al margen de la influencia y las decisiones de los Estados Unidos.

Así, por convocatoria y auspicio de la Presidencia *Pro Tempore* de la Unasur, se llevó a cabo —en el Palacio de la Moneda (Santiago de Chile)— una de las primeras sesiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Refrendando los principios “del irrestricto respeto a la soberanía, a la no injerencia en asuntos internos, a la integridad e inviolabilidad territorial, a la democracia y a sus instituciones y al irrestricto respeto a los derechos humanos” (Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur, 2008a), los presidentes de los Estados miembros de la Unasur expresaron su más firme condena al intento de golpe civil (orquestrado por la “Media Luna” boliviana) y a los crímenes de *lesa humanidad* perpetrados en el Departamento de Pando. Después, Michelle Bachelet —como titular de la Presidencia *Pro Tempore* de la Unasur— instaló una Comisión que tendría por objeto constatar los sucesos ocurridos en Bolivia. Esta Comisión multinacional realizó trabajo de campo en el lugar de los hechos y contó con el apoyo de especialistas en criminología, forenses y antropólogos.

Es preciso reconocer que, a pesar de las críticas que puedan hacerse a la institucionalidad de la Unasur, el “Informe de la Comisión sobre la masacre de Pando” (entregado el 3 de diciembre de 2008) puede

en los niveles de desarrollo de los países miembros y la democratización de las relaciones internacionales a favor de los países en vías de desarrollo.

ser considerado como el primer gran logro político-diplomático de la nueva organización sudamericana (Ramos, 2008).

A partir de estos acontecimientos, vino a refrendarse la apremiante necesidad de contar con un órgano autónomo (respecto de Estados Unidos y otras potencias mundiales) e independiente en su accionar, capaz de diseñar políticas de defensa regionales.

Aunque la propuesta del CDS puede ser enmarcada dentro de la geopolítica brasileña, la idea de un mecanismo de defensa regional —que excluya a Estados Unidos— ha tenido una excelente receptividad entre los gobiernos sudamericanos. A finales de 2006, la Comisión Estratégica de Reflexión ya consideraba “de fundamental importancia una reflexión sobre el posible desarrollo de una doctrina de defensa regional, que refleje las reales necesidades y preocupaciones de la región, y el diseño de organismos que podrán implementarla en el futuro, tales como la Junta Sudamericana de Defensa” (Comisión Estratégica de Reflexión, 2006, punto 3).

En 2008, el CDS se convirtió en una realidad. En el marco de la “Triple Cumbre Mercosur, Unasur y ALC”, los jefes y jefas de Estado y de gobierno de la Unasur aprobaron —el 16 de diciembre de 2008 en Salvador, Costa de Sauipe (Brasil)— la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) y del Consejo de Salud Sudamericano (CSS). El CSS tiene como propósito “consolidar Sudamérica como un espacio de integración en Salud que contribuya a la Salud para Todos y al desarrollo, incorporando e integrando los esfuerzos y logros subregionales de Mercosur, ORAS CONHU y OTCA” (Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur (2008b, artículo 5); mientras que el CDS tiene como objetivos generales:

[...] consolidar Sudamérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial; construir una identidad sudamericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; y, generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa (Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de La Unasur, 2008c, artículo 4).

Pero ¿por qué el CDS? Sobre todo, como explica Martínez, “porque la región carece de acuerdos eficaces en materia de Seguridad y Defensa. Se puede argumentar que existe desde 1947 el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) o la JID (Junta Interamericana

de Defensa) o incluso la vertiente de seguridad de Mercosur; pero ninguno de estos acuerdos además de vigente, es eficaz” (Martínez, 2008). En consecuencia, los primeros pasos del CDS fueron definir su “Plan de Acción 2009-2010” (CDS, 2009) en cuatro ejes específicos: políticas de defensa; cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; industria y tecnología de defensa; y formación y capacitación.

Cabe subrayar que el CDS no es una alianza militar clásica similar a aquéllas creadas durante la Guerra Fría. Jobim explica, que “no hay ninguna pretensión operacional, pero sí la posibilidad de integración en entrenamiento y el concepto integral de defensa. En esto nos distanciamos muchísimo del lenguaje de las alianzas clásicas, como la OTAN” (Noticias del Sur, 2008). El objetivo del CDS será diseñar políticas de defensa regional y ello coadyuvará –en el mediano y largo plazo– a la formulación de soluciones regionales y a la coordinación de posiciones de América del Sur en reuniones internacionales. El CDS es así un instrumento fundamental para la autonomización de la región.

4. Integración económica: el ALCSA y el Banco del Sur

Para los países latinoamericanos –más vulnerables a la presión y limitados a las opciones políticas–, la política económica y las estrategias de desarrollo nacionales han sido estrechamente vinculadas e influenciadas por el orden internacional prevaleciente y los intereses de las grandes potencias. En este sentido, la política exterior no puede ser disociada de la política interna, ya que ambas se encuentran ampliamente vinculadas y son parte de la política pública.

En América Latina, una de las características más significativas de los sistemas de integración que se configuran es que están permitiendo articular proyectos asociados a contraespacios de representación en una reconfiguración político-espacial de grupos de resistencia frente al orden internacional hegemónico (Cairo, 2005, pp. 315-337). A través de ello, los países latinoamericanos han comenzado a desmarcarse de las políticas condicionantes promovidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Las negociaciones para la creación de un área de libre comercio entre la Comunidad Andina y el Mercosur se remontan al mes de febrero de 1995, cuando las dos partes celebraron su primera reunión en la sede de la Secretaría General de la ALADI. Después de un arduo

proceso de negociaciones de casi ocho años, el ALCSA entre la Comunidad Andina y el Mercosur pudo ser concretado a finales de 2003 a través de tres mecanismos complementarios: el ACE núm. 36, acuerdo celebrado entre Bolivia y el Mercosur; el ACE núm. 58, entre Perú y el Mercosur; y, el ACE núm. 59 acuerdo entre Colombia, Ecuador, Venezuela y el Mercosur.

La concreción del ALCSA representó un avance sustantivo en la integración comercial (Morales, Ponce & Rocha, 2004, pp. 175-233), pero en materia de integración financiera se había hecho muy poco.

Como primer paso para recuperar la soberanía financiera, Brasil y Argentina cancelan sus deudas con el FMI en 2005, Uruguay paga su deuda en 2006 y Venezuela y Ecuador hacen lo mismo en 2007. En el lapso de estos años, el Grupo de Trabajo sobre Integración Financiera –en el marco de labores de la Comisión Estratégica de Reflexión– recomendó la creación del Banco del Sur, como parte de la institucionalidad de un Sistema de Integración Financiera de Sudamérica. En 2007, los Ministros de Economía y Finanzas de algunos países sudamericanos, se reúne en Quito (3 de mayo), Asunción (22 de mayo) y Río de Janeiro (8 de octubre) para dar prioridad a la creación del Banco del Sur como Banca de Desarrollo, avanzar en el desarrollo de un sistema monetario regional, avanzar en la firma del documento de fundación del Banco del Sur e invitar a todos los gobiernos de la Unasur a formar parte de dicha institución.

Finalmente, el 9 de diciembre de 2007 es creado en la ciudad de Buenos Aires el Banco del Sur, con una reserva inicial de us\$7,000 millones (el aporte de capital se divide en tres franjas: Argentina, Brasil y Venezuela suscriben, en la primera franja, un capital de us\$2,000 millones cada uno; Uruguay y Ecuador, en la segunda franja, aportan us\$400 millones cada uno; mientras que, en la tercera franja, Paraguay y Bolivia, participan con us\$100 millones cada uno). No obstante, a diferencia del modo de gobierno prevaleciente en instituciones como el FMI o el Banco Mundial, la nueva institución financiera de América del Sur (que tiene sede en Caracas y subsedes en Buenos Aires y La Paz) mantiene una representación igualitaria para cada uno de los socios que la integran y funciona bajo un sistema democrático (Banco del Sur, 2007).

El Banco del Sur se estaría consolidando así como el principal órgano de financiamiento para la integración económica y social de la

Unasur. A pesar de tener serios problemas para entrar en funcionamiento, Ortiz y Ugarteche advierten:

[...] imprescindible que el Banco del Sur comience a operar aunque sea en su mínima expresión, y así poder comenzar a emitir botos en la unidad monetaria sudamericana. ¿Qué pasaría si el Banco del Sur no se consolida por pequeñas diferencias entre sus países miembros y un inadecuado método de trabajo? Esto beneficiaría enormemente a los países del Norte, que seguirán recibiendo los ahorros latinoamericanos. Y perjudicaría terriblemente a los ciudadanos latinoamericanos, que seguirán en una situación de inestabilidad económica, empleo precario, inseguridad alimentaria y limitado progreso social (Ortiz & Ugarteche, 2008).

5. Integración física y energética: IIRSA y CES

Desde las primeras Cumbres Sudamericanas (Brasilia 2000 y Guayaquil 2002), los jefes de gobierno han buscado promover, a través de la IIRSA, la conectividad de la región a partir de la construcción de redes de transporte y telecomunicaciones que aceleren el proceso de integración *de facto* sudamericano.

La importancia geoestratégica de la infraestructura, “radica en que es elemento clave para la integración sudamericana, puesto que el desarrollo sinérgico del transporte, la energía y las telecomunicaciones puede generar el impulso decisivo para la superación de barreras y el acercamiento de mercados” (Morales, Ponce & Rocha, 2004, p. 205). No obstante, a casi una década del “Plan de acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur” (Montevideo, 4 y 5 de diciembre de 2000), la IIRSA se encuentra en un proceso de evaluación y actualización. En un esfuerzo por articular las actividades de la Unasur con el plan de acción de la IIRSA, la Comisión Estratégica de Reflexión recomendó la creación de un Grupo de Trabajo sobre Infraestructura (GTI), coordinado por funcionarios de alto nivel. Actualmente, el GTI se ha consolidado como el principal foro de discusión sobre integración física y el elemento de enlace entre la Unasur (ya que depende del Consejo de Delegados) y la IIRSA (gozando de capacidad para emitir recomendaciones al Comité de Dirección Ejecutiva).

La integración energética ha venido desarrollándose de manera paralela a la integración de la infraestructura. El 29 de octubre de 2004, tiene lugar en Isla Margarita, la 1ª reunión de Ministros de Energía de América del Sur y se acuerda emprender acciones concretas para rea-

lización de la propuesta venezolana denominada Petrosur (donde participan Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Venezuela), dirigida a establecer mecanismos de cooperación energética y alianzas entre Energía Argentina SA (Enarsa); Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB); Petróleos Brasileiros (Petrobras); Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) y Petróleos de Venezuela SA (PDVSA). En 2005 es diseñada la base conceptual para la constitución del Secretariado del Petrosur y es lanzada —en el marco de la I reunión de Ministros de Energía de la CSN celebrada en Caracas el 26 de septiembre de ese mismo año— una nueva propuesta venezolana de integración energética *ad hoc* al proyecto de integración regional sudamericano: Petroamérica, proyecto en el cual confluyen Petrosur, Petrocaribe (suscrito por 14 países de la región caribeña el 29 de junio de 2005) y Petroandina (propuesta energética para los países que conforman la Comunidad Andina). Al año siguiente, durante la II Cumbre de la CSN (Cochabamba, 9 de diciembre de 2006), los jefes de Estado y de gobierno encomiendan al Consejo de Delegados de la Unasur que “a través del Grupo de Trabajo de Energía y con la participación de los Ministerios del Área de Energía en coordinación con los encargados de la IIRSA desarrollen propuestas para la formulación de una Estrategia de Integración Energética Sudamericana” (CSN, 2006). Dicha Estrategia de Integración aún no ha sido presentada pero, dado el papel estratégico que la energía cumple en el desarrollo económico y social de América del Sur, los presidentes crearon en la I Cumbre Energética Sudamericana (Isla Margarita, 16 de abril de 2007), el “Consejo Energético de Sudamérica, integrado por los ministros de Energía de cada país, para que [...] presenten una propuesta de lineamientos de la Estrategia de Sudamérica” (Unasur, 2007) en la III Cumbre de la Unasur.

6. Integración social: hacia el Observatorio Social Sudamericano

Los avances en materia de integración social regional han sido, en gran medida, gracias a la creciente organización del movimiento popular en América del Sur. De manera paralela a la II Cumbre de la CSN, tuvo lugar en Bolivia la Cumbre Social por la integración de los Pueblos. En ella, los *pueblos de Sudamérica* consideraron que se requiere otro tipo de integración en el cual se prime la cooperación sobre la competencia, ya que “sólo en la medida en que se cambie el tipo de desarrollo y

se defienda la soberanía de las naciones será fructífero el esfuerzo de construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones” (Cumbre Social, 2006).

Atendiendo a las exigencias sociales fueron creados: el Grupo de Trabajo sobre Educación, que tienen la encomienda de formular un plan de integración educativa; y el Grupo de Trabajo sobre Política Social, que actualmente estaría trabajando en la creación del Observatorio Social de América del Sur (propuesto de la Comisión Estratégica de Reflexión). La consolidación del Observatorio Social –con participación del sector académico y de la sociedad civil– representaría un avance sustancial en la integración social, dado que este órgano buscaría identificar las principales fuentes de exclusión en los países de la región y contaría con la capacidad de fijar parámetros teóricos y metodológicos para emprender acciones en el área social.

A modo de conclusión

El *lustró de oro* de la economía latinoamericana (2003-2007) y el dinamismo de la integración sudamericana, ha sido en buena medida gracias al presente momento histórico-político que se vive en la región. El rotundo fracaso del neoliberalismo como modelo de desarrollo económico y social ha favorecido la elección democrática de presidentes que se distinguen por su orientación ideológica socialista.

Lula da Silva, Hugo Chávez, Cristina Fernández, Evo Morales, Rafael Correa, Fernando Lugo y Pepe Mujica representan a la “izquierda moderada” sudamericana. Todos ellos han sido decididos impulsores de la Unasur. Sin embargo, para que la integración sudamericana no se convierta en algo etéreo, será fundamental pensarla como un plan estratégico y con sentido de política de Estado, es decir, como un proyecto que vaya más allá de la voluntad política de los presidentes en turno y de la orientación ideológica de los gobiernos.

Si bien hay avances en el proyecto de integración sudamericana, es preciso subrayar que el interés nacional está enquistado en el proceso integrador. Aquí existe una paradoja enorme: el objetivo primario de la Unasur es construir “un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos” (Unasur, 2007, artículo 2) pero no se contempla instancia alguna que represente a los pueblos y a la región en su conjunto. Nuevamente el integracionismo

latinoamericano se caracteriza por una brecha entre la voluntad política y las acciones que se toman para llevarla a la práctica. Hoy por hoy tendrán que firmarse varios “protocolos adicionales” para que la Unasur se proyecte verdaderamente como un mecanismo de gobernanza regional que proteja, de manera equitativa y democrática, los intereses de la región en su conjunto.

Bibliografía

- Agencia Efe (2008). Rodrigo Borja renuncia a ser Secretario de la Unasur. En *Diariocritico*. Recuperado en abril de 2010 de <http://www.diariocritico.com/ecuador/2008/Mayo/noticias/77029/renuncia-de-borja-a-la-unasur.html>.
- Banco del Sur (2007). Acta fundacional del Banco del Sur. En *Intergraciónsur*. Recuperado en abril de 2010 de <http://www.integracionsur.com/sud-america/ActaFundacionBancoSur2007.pdf>.
- Cairo Carou, Heriberto (2005). Discursos geopolíticos y construcción de identidades supranacionales en América Latina. En Rodrigues-Moura, Enrique (Ed.). *Von Wäldern, Städten und Grenzen: Narration und kulturelle Identitätsbildungsprozesse in Lateinamerika* (pp. 315-337). Frankfurt am Main: Brandes & Apsel / Südwind.
- CECA (1951). Texto del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Recuperado en junio de 2009 de http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11951K/tif/TRAITES_1951_CECA_1_ES_0001.tif.
- Comisión Estratégica de Reflexión (2006). Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión: Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones. Recuperado en abril de 2010 de http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm.
- Consejo De Defensa Sudamericano (2009). Declaración de Santiago de Chile. Recuperado en abril de 2010 de http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com_defensa.htm.
- Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur (2008a). Declaración de La Moneda. Recuperado en abril de 2010 de http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm.
- Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur (2008b). Decisión para el establecimiento del Consejo de Salud Suramericano de la Unasur. Recuperado en junio de 2009 de <http://www.minsal.cl/ici/ocai/unasur2.pdf>.
- Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur (2008c). Decisión para el establecimiento del Consejo de Defensa Sudamericano de

- la Unasur. Recuperado en abril de 2010 de <http://www.ssg.cl/portal/documentos/unasur/DecisionUNASUR11DIC0804.doc>.
- Consejo Del Mercado Común (1998). Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile. Recuperado en abril de 2010 de http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/ES/archivos/destacado4_es.doc.
- CSN (2004). Declaración de Ayacucho. Recuperado en abril de 2010 de http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/ayacucho_sudamerica.htm.
- CSN (2006). Integración Energética Sudamericana. Recuperado en abril de 2010 de http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_energia.htm.
- CSN (2006). Plan estratégico para la profundización de la integración sudamericana. Recuperado en abril de 2010 de http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm.
- Cumbre Social (2006). Manifiesto de Cochabamba. Recuperado en abril de 2010 de <http://www.integracionsur.com/sudamerica/CumbreSocial-DeclaracionFinalBolivia06.pdf>.
- De la Ossa, Álvaro & Carlos Alzugaray (2001). Consideraciones en torno del concepto de integración alternativa. En Jacomé, Francine, Antonio Romero & Andrés Serbín (Coords.). *Anuario de la integración*, núm. 2, Nueva Sociedad.
- Diário do Nordeste* (2007). Nelson Jobim, novo ministro da Defesa [versión electrónica], *Diário do Nordeste*, jueves 26 de julio. Recuperado en abril de 2010 de <http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=455402>.
- El Clarín* (2006). Chávez propone una fuerza militar común en el Mercosur [versión electrónica], *El Clarín*, miércoles 5 de julio. Recuperado en abril de 2010 de <http://www.clarin.com/diario/2006/07/05/um/m-01228425.htm>.
- Fernández, Nelson (2008). Uruguay veta a Kirchner como jefe de la Unasur [versión electrónica], *La Nación*. Recuperado en abril de 2010 de http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1062797.
- Martínez, Rafael (2008). El Consejo Sudamericano de Defensa: ¿realidad o ficción? Recuperado en abril de 2010 de http://www.cidob.org/es/publicaciones/opinion/america_latina/el_consejo_sudamericano_de_defensa_realidad_o_ficcion.
- Ministros de Defensa de la CSN (2006). Declaración de Bogotá. Recuperado en abril de 2010 de <http://www.defesanet.com.br/docs/casa.pdf>.
- Morales Ruvalcaba, Daniel Efrén (2007). La participación de los países latinoamericanos dentro del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC). *México y la Cuenca del Pacífico*, 10, 28.

- Morales Ruvalcaba, Daniel Efrén (2008). El proceso histórico de la integración andina: del Grupo Andino a la CAN, 1967-2007. *Configuraciones Latinoamericanas*, año 1, 2. Recuperado en abril de 2010 de http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com/pdf/n2/d_morales.pdf.
- Morales Ruvalcaba, Daniel Efrén, Ponce Margarito Aldo R. & Rocha Valencia, Alberto (2004). La integración sudamericana: El proceso de convergencia del Mercosur y la CAN a través del ALCSA. En Medina Núñez, Ignacio (Coord.). *Integración, democracia y desarrollo en América Latina: retos para el siglo XXI*. SEP/CEDeFT.
- Noticias del Sur (2008). Consejo de Defensa Suramericano será un bloque militar disuasorio y no expansionista. *Noticias del Sur*, martes 15 de abril. Recuperado en mayo de 2008 de <http://www.noticiasdelsur.com/nota.php?nota=7379>.
- Ortiz, Isabel y Oscar Ugarteche (2008). El Banco del Sur: avances y desafíos. Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo. Recuperado en abril de 2010 de <http://www.cadtm.org/El-Banco-del-Sur-Avances-y>.
- Ramos, Pablo (2008). El primer gran logro de la Unasur. Agencia Periodística del Mercosur. Recuperado en abril de 2010 de http://www.prensamerocosur.com.ar/apm/nota_completa.php?idnota=4147.
- Rocha Valencia, Alberto (2006). La dimensión político-institucional creciente y dinámica del Mercosur. En Amayo Zevallos, Enrique, Estay Reyno, Jaime, Preciado Coronado, Jaime, Rocha Valencia, Alberto & Sánchez Daza, Germán (Coords.). *El Mercosur en la integración latinoamericana y caribeña: contextos, dimensiones y procesos*. UdeG/BUAP.
- Rocha Valencia, Alberto & Morales Ruvalcaba, Daniel Efrén (2008). Apuntes teórico-metodológicos para el estudio de la dimensión político-institucional de los procesos de integración regional: aplicaciones para América Latina y el Caribe. En Cairo, Heriberto & Sierra, Gerónimo de (Comps.). *América Latina, una y diversa: teorías y métodos para su análisis*. Alma Mater.
- Sánchez Sánchez, Rafael (2003). El Sistema de Integración Centroamericana como producto del regateo asimétrico entre Estados: una perspectiva intergubernamentalista de la integración regional. *Integración & Comercio*, 19.
- Secretaría General (2002). Documentos de las reuniones del Consejo Presidencial Andino, 1989-2002. Recuperado en abril de 2010 de <http://www.comunidadandina.org/cumbreSC/Presidentes.pdf>.
- Unasur (2007). Declaración de Margarita. Recuperado en abril de 2010 de <http://www.integracionsur.com/americalatina/DeclaracionMargarita-VzEnergia07.htm>.
- Unasur (2008). Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas. Recuperado en abril de 2010 de http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm.

World Bank Group (2010). Quick Query selected from World Development Indicators. Recuperado en abril de 2010 de <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135>