

Unasur: un camino a la integración

DOI: 10.32870/in.v0i19.7140 *Carlos Enrique Castillo Cota*¹

Resumen

El sistema de integración regional llamado Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) contiene elementos que propiciaron la creación del mismo proceso y se busca mostrar las características geográficas, así como los actores involucrados. Junto a ello su proceso histórico con las cuatro etapas formativas, los tratados y acuerdos firmados en cada etapa y por supuesto, los retos a los que se enfrentaron en la creación de este sistema.

Palabras clave: regionalización, integración, cooperación.

UNASUR: A PATH TO INTEGRATION

Abstract

The Regional Integration System called Union of South American Nations (Unasur) contains elements that led to the creation of the same process and seeks to show the geographical characteristics, as well as the actors involved. Along with this, its historical process with the four formative stages, the treaties and agreements signed at each stage and of course, the challenges they faced in creating this system.

Keywords: regionalization, integration, cooperation.

Introducción

En el presente documento se muestra un análisis del sistema de integración regional (SIR) llamado Unión de Naciones Suramericanas

1. Maestría en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación en la Universidad de Guadalajara

(Unasur), se pretende exponer los aspectos más relevantes del mismo. En primer orden, se exponen los antecedentes de la Unasur, es decir los principales elementos que propiciaron que se diera este proceso de integración regional; se muestran las características geográficas, así como los principales actores que participan en mencionado SIR.

Posteriormente se aborda el proceso histórico de los sistemas de integración regional en América Latina, en donde se presentan las tres etapas que lo componen: la etapa de regionalismo cerrado, la etapa del regionalismo abierto, y la etapa progresista. Más adelante se abordará particularmente la creación de la Unasur, en donde se señalan las cuatro etapas formativas de dicho proceso, así como los tratados y acuerdos firmados en cada una de estas etapas, las problemáticas que hubo en cada fase, y las instituciones creadas en cada etapa.

En una tercera sección se expone la estructura institucional de la Unasur, donde se muestra el organigrama general de esta Unión y se describe su estructura institucional. Asimismo, se clasifican las instituciones: económicas, políticas, sociales, culturales de la Unasur. Consecutivamente se hace una aproximación a dos de las instituciones económicas y de defensa más importante para la Unasur, que son el Banco del Sur y el Consejo de Defensa Suramericano, dado que ambos se constituyen como ejes clave dentro de este SIR.

Más adelante se hace un análisis de la dimensión político-institucional de este SIR, en el que se muestran dos cuadros de análisis político institucional; el primero plantea un análisis general del SIR, el segundo se encarga de explicar de manera específica cada una de las instituciones de mayor relevancia dentro de la Unasur. Posteriormente se hará una presentación acerca del fundamento jurídico de la Unasur, con la idea de tener mayor claridad para comprender la trascendencia de este SIR.

En un quinto apartado se analiza la dimensión económica, en donde se describe el nivel de integración económica comercial y se analiza el nivel de integración económica alcanzado. En una sexta sección se realiza un breve análisis de la dimensión social y cultural.

Para el apartado 7 se hace un análisis de la dimensión ambiental, siguiendo el capítulo 8 con la presentación del rol que cumple cada uno de los Estados; en el apartado 9 se mencionan las relaciones exteriores y la geopolítica que se observa en Unasur.

Finalmente, expuesto lo anterior, se esgrimirán las conclusiones a las que se llegó al haber efectuado el análisis de referencia.

1. Antecedentes

Aquí se exponen algunos de los aspectos más relevantes del sistema de integración regional denominado Unasur y los puntos más sobresalientes de la integración de América Latina en general, para con ello poner en contexto una perspectiva clara y precisa, con los elementos más característicos del mencionado SIR.

Situación geográfica

Desde su inicio la Unasur está constituida por 12 Estados del sur de América, listados a continuación: 1) República Argentina; 2) Estado Plurinacional de Bolivia; 3) República Federativa del Brasil; 4) República de Chile; 5) República de Colombia; 6) República del Ecuador; 7) República Cooperativa de Guyana; 8) República del Paraguay; 9) República del Perú; 10) República de Surinam; 11) República Oriental del Uruguay; 12) República Bolivariana de Venezuela. Esto es, todos los países suramericanos son miembros permanentes de la Unasur (Ferrari-Filho, 2014).

Figura 1
Mapa de los Estados que integran la Unasur



En el mapa se puede observar gráficamente cuáles son los países miembros de la Unasur, de aquí cabe destacar que tal y como se ve, absolutamente toda la región sudamericana es parte de este SIR, lo que representa una fuerza de gran trascendencia dentro de todos los paí-

ses latinoamericanos; es importante precisar que en términos geoestratégicos también el cono sur es una gran potencia en materia energética, de ahí nace gran parte del impacto que tiene a nivel internacional y no sólo en el continente de América; con todos estos países unidos y trabajando a través de la cooperación, es seguro que se pueden lograr grandes metas, pero se necesita aún continuar en llevar a mayores niveles de integración a este sistema.

Se debe mencionar que “las iniciativas regionales, son al mismo tiempo proyectos políticos, económicos, y sociales, que se dirigen a proteger de manera colectiva la soberanía nacional y la autonomía” (Burges, 2005: 438). En América Latina ha existido siempre una gran tradición para proteger la soberanía nacional y la autonomía, algo que representa un gran obstáculo para lograr la completa integración de esta región. En lo que se refiere al proceso histórico de integración latinoamericano, el triunfo de la política democrática y la economía de mercado en todo América Latina han logrado la integración; por lo anterior, aún permanecen demasiadas restricciones estructurales, de las que tres son las más trascendentales: a) hay un deficiente nivel de interdependencia económica, relacionado ya sea por el comercio o por la inversión, dado que, aunque ha aumentado, las cifras todavía son extremadamente bajas (Burges, 2005); b) el cierre de la mayoría de las economías nacionales: integración económica significa la eliminación de fronteras hacia y la apertura a los países vecinos, pero esto prácticamente no ha sucedido en Latinoamérica, por lo que muchos siguen viendo el proteccionismo como una defensa válida contra la amenaza de la competencia internacional, y c) las mayores economías de América Latina no han sido sometidas a un proceso de creciente complementariedad, por el contrario, siguen siendo con frecuencia competitivas tanto en relación con los productos como con los mercados (Burges, 2005). A ellas se considera importante añadirle el problema de la cultura latinoamericana en el sentido del rechazo a la delegación de soberanía, y el proteccionismo, lo que se ha vuelto en una verdadera barrera para el desarrollo de la integración. En virtud de que si nos apegamos a lo esgrimido por Hettne y Sóderbaum (2002), quienes describen la formación de una región como un proceso político, dirigido por políticas gubernamentales formales, cuyo objetivo — con la unión de los países — es crear un mayor espacio de carácter supranacional, a efecto de transformar o proteger las estructuras existentes, vemos que

ese objetivo de crear un espacio supranacional no se ha cumplido, y por tanto este elemento esencial debe buscar ser implementado por América Latina en sus SIR.

En suma, para los países de América Latina el hecho de lograr una integración regional completa sigue siendo un problema difícil de abordar, y también representa un gran reto. Malamud y Castro (2007) sostienen que la integración regional en Latinoamérica aún continúa enfrentándose a condiciones adversas, no obstante que las mismas ya no son tan complicadas como lo eran en el pasado. En este documento se comparte esta opinión, dado que si bien es cierto que aún sigue siendo un gran desafío alcanzar unos niveles de integración más profundos, también lo es que sí se han logrado muchísimos avances en la materia, y también es cierto que la región va cada día encaminándose hacia una mejor ruta para lograr el éxito y proyectarse a nivel internacional como una potencia económica, política, social y cultural.

Ahora bien, una vez hecha la contextualización anterior, hay que señalar que la Unasur es un organismo intergubernamental de ámbito regional que persigue objetivos mayores a los buscados por una integración económica (Corbella, 2013). La Unasur busca conseguir “mayor cooperación en temas no comerciales”, tales como la infraestructura, la energía, la salud, la educación, la inclusión social, y la seguridad y defensa (Sanahuja, 2012, citado en Gardini, 2015).

A la Unasur se le considera como la “integración de la integración”, además, este proceso busca vincular otros procesos de integración existentes por medio de criterios de convergencia con base en la proyección social y los valores; luego entonces, su objetivo base se ubica en el acuerdo comercial entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur, así como en la integración física de Suramérica (Cano Linares, 2010, citado en Insignares Cera, 2013). Para Saraiva (2012), en los últimos años la Unasur ha tenido un papel importante respecto a la unificación de los comportamientos de los países de la región y, también, en la relación con la crisis del continente; por ejemplo, en Bolivia o Venezuela y Colombia. En ese tenor, la Unasur también se reconoce como un medio para concretar el diálogo de la región con otros actores; en ese sentido, actualmente ya existen dos canales de diálogo interregionales estructurados, es decir, América del Sur-África y América del Sur-países árabes; asimismo, la Unión Europea ya ha reconocido la importancia de tener un diálogo UE-Unasur (Saraiva,

2012). Luego entonces, se desprende que la Unasur es una novedad en su tipo, tiene un perfil distinto a las otras iniciativas que hay, y que por ende puede ser una gran contribución para consolidar una gobernanza global (Saraiva, 2012). La Unasur “ha tenido un desempeño de agregación y ha contribuido a la solución de situaciones de crisis que, sin un marco institucional consolidado, podrían tener resultados perjudiciales para el continente” (Saraiva, 2012: 98).

La integración de Sudamérica actualmente puede ser considerada como uno de los fenómenos de mayor trascendencia geopolítica en América Latina; el proceso se cumple en un contexto regional caracterizado por el rechazo político y social a las directrices económicas del Consenso de Washington (Chaves García, 2010). Esto es, el proyecto no sólo significa unir a Sudamérica, sino que también representa la fuerza que puede competir con el país hegemónico del continente, esto es, con Estados Unidos. La Unasur busca ser esa fuerza, donde Brasil está a la cabeza, y donde se está haciendo de lado al único país que podría representar una competencia para Brasil, es decir, México; se quiere lograr una unión fuerte y consolidada en el sur para efecto de no depender más de los países del norte, y mejor aún, representarles competencia.

Para enfatizar lo anterior se debe insistir en que este proyecto ha sido liderado por Brasil para construir la cohesión regional frente a los desafíos y las demandas del sistema internacional contemporáneo; esta opinión es compartida por Jaguaribe (2005, citado en Diamint, 2013), quien sostiene que la Unasur es parte de una estrategia global de Brasil. Por otra parte, también se ha dicho que la Unasur intenta convertirse en un foro regional para la concertación política de sus miembros a efecto de reconocer problemas comunes, para defender los recursos geoestratégicos, y para construir soluciones consensuadas frente a coyunturas domésticas e internacionales desfavorables para la región, separando desde luego cualquier tipo de afinidad ideológica de los actuales gobiernos (Chaves García, 2010).

2. Proceso histórico

La creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)

Aquí se hace una contextualización histórica acerca de la evolución de los sistemas de integración regional en América Latina, donde se señalan las tres etapas más importantes de este proceso: la etapa de regionalismo cerrado, la etapa del regionalismo abierto, y la etapa progresista. Se aborda en particular la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), aquí se distinguen cuatro etapas formativas de este proceso, así como los tratados y acuerdos firmados en cada una de estas etapas, las problemáticas que hubo en cada fase y las instituciones creadas en cada momento.

El regionalismo se ha convertido en una estrategia primordial para diversos temas debido a que promueve: 1) mejor inserción internacional de los países de la región; 2) incrementa la influencia en las organizaciones multilaterales o en las negociaciones comerciales, y 3) promueve una gestión más eficaz de las interdependencias regionales, por lo que se ha vuelto un componente esencial de la agenda de desarrollo, principalmente para los países emergentes (Sanahuja, s/f). Asimismo, Ferrari-Filho (2014) argumenta que después de las reformas en el sistema monetario internacional, la integración regional se ha convertido en la segunda mejor estrategia para los países emergentes, particularmente los de Sudamérica.

Etapas

De acuerdo con lo esgrimido por Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba (2011), el proceso de integración económica en América del Sur puede dividirse en tres periodos:

1. *Regionalismo cerrado*: abarca las décadas de los sesenta y los setenta. Aquí la integración regional se caracterizó por un Estado que ejerció una gran presencia y por una reducción gradual de las tarifas comerciales (Baumann, 2001, citado en Ferrari-Filho, 2014). Ésta sin duda es una etapa que en este trabajo se considera como una en donde el realismo fue quien dirigía el actuar del Estado, y donde la cooperación no era algo que se considerará mucho, al contrario,

se veía sólo a los intereses propios, y no había posibilidades de pensar en ceder soberanía.

2. *Regionalismo abierto*: abarca las décadas de los ochenta y los noventa. En ésta los acuerdos bilaterales fueron predominantes; y, desde los noventa, la integración económica se ha basado en la cooperación monetaria y financiera, y en la creación de diversos acuerdos regionales (Baumann, 2001, citado en Ferrari-Filho, 2014). Sanahuja (2011) aduce que este modelo es compatible con las políticas de apertura del Consenso de Washington, y que define una etapa relativamente coherente en la integración latinoamericana. En palabras de Sanahuja (s/f), a este regionalismo se le define como:

[...] el proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración, como por otras políticas en un contexto de creciente apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región, y de construir [...] un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente [...] es también un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extrarregionales (pp. 77 y 78).

De esta definición se pueden retomar algunos aspectos importantes, como es que con este regionalismo abierto, como se le nombra, se buscaba aumentar la competitividad de la región en general, y crear una economía internacional más abierta; estos puntos son esenciales dado que en ellos se basa lo que es conocido como el libre mercado o liberalismo, mismo que en esta época tuvo un gran impacto al entrar a la economía latinoamericana, y dependiendo del país, fueron las repercusiones que se dieron; por ejemplo, en Chile hubo un profundo cambio a este modelo, pero no tuvo las consecuencias positivas que se esperaban.

3. *Etapa progresista*: del año 2000 a la actualidad. Aquí una característica fundamental son los papeles protagónicos que ejercen México y Brasil en la región. Esta etapa es la que más puede ser percibida por la mayoría de los países actualmente, debido a que es cuando los trabajos que se venían haciendo desde la primera y segunda etapas, ya se pueden ver reflejados con hechos; aquí vemos a Brasil y México que compiten en dos bloques, por decirlo de una manera, en uno está México que busca ser la potencia en América Latina y que cuenta con el respaldo de Estados Unidos. Y por el otro está

Brasil, que quiere imponer su poderío para quitarle ese lugar a México y con ello convertirse en la única mayor economía de la región, con poder no sólo económico, sino también político, y para ello tiene el soporte de varios países del cono sur, así como de los miembros de los BRICS (Brasil, China, India, China y Sudáfrica).

Para ahondar más en el proceso de cada una de estas etapas, se debe señalar que durante la historia, la idea de la integración económica en Suramérica surgió por vez primera en 1960, con la firma de los acuerdos comerciales dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC); posteriormente, en 1980 ALALC se sustituyó por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (Ferrari-Filho, 2014).

Concomitantemente a las propuestas de tener una mayor integración regional en América Latina como la ALADI, a finales de 1960 y principios de 1990 se instituyeron dos bloques subregionales, es decir, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur (Ferrari-Filho, 2014). Tres y Pascual (2012) aducen que existe una tendencia global hacia la integración, y, además, existen notables ventajas para los socios comerciales de Latinoamérica.

Posteriormente, en los años 2000s la CAN y Mercosur, esto es, los principales bloques económicos de América del Sur pasaron por un momento de gran dificultad, en los que se les reclamaba el insignificante desempeño comercial que tenían y el bajo rol que ejercían tanto política como diplomáticamente (Ferrari-Filho, 2014). En ese contexto, para impedir que estos bloques económicos se vieran debilitados, en 2004 se creó la Comunidad Suramericana de Naciones, misma que perseguía promover los acuerdos económicos entre la CAN y el Mercosur; asimismo, en 2012 la Comunidad Suramericana de Naciones fue reemplazada por la Unasur, para consolidarse como un proyecto alternativo y más sólido de integración económica en América del Sur (Ferrari-Filho, 2014).

En suma, a través de este recorrido por los orígenes de la integración sudamericana y de la creación de la Unasur, se puede ver cómo efectivamente se han presentado avances significativos dentro de la región sudamericana para lograr la consolidación de este bloque, que como se vio, nació para evitar el debilitamiento de la CAN y el Mercosur, pero que hoy día ya persigue objetivos propios.

El nacimiento de la Unasur

Aquí se realiza un análisis del surgimiento de la Unasur, dividiendo cada uno de los hitos de mayor trascendencia que ha tenido este SIR. Se presentan cuatro etapas formativas, donde se explican los sucesos más relevantes de cada una de ellas.

Respecto a los orígenes de la Unasur, Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba (2011) sostienen que la iniciativa brasileña surgida en 1993 marcó el inicio de un proceso que se puede estudiar en cuatro etapas formativas, en las que se presentaron los hitos de mayor importancia para este sistema de integración regional.

1. Años 1993-1999. Para Sanahuja (2011), este proyecto aparece por primera vez en 1993 cuando se propuso que se creara un Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCS), misma que tuvo muchas complicaciones al momento de intentar su avance, y por ello se fueron realizando diversos tratados bilaterales y plurilaterales en el marco de la ALADI. Asimismo, Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba (2013) señalan que el proceso se inicia con la iniciativa de Brasil del ALCS, pero concretamente fue hasta 1996 que comenzó, con la firma de dos Acuerdos de Complementación Económica Mercosur y Chile y, Mercosur y Bolivia; además, indican que durante esta etapa los acuerdos firmados tuvieron fines comerciales claros y alcances muy palpables. De esta etapa lo que se debe de resaltar es el gran avance que representó la sola propuesta de la ALCS, debido a que fue a partir de ella que posteriormente se fueron desarrollando los procesos para la consolidación de la integración del sur de América; es importante señalar que los tratados bilaterales y multilaterales, tal y como se indicó, generalmente son buenas referencias acerca de las intenciones de posteriormente consolidar el SIR.
2. Años 2000-2004. Los antecedentes históricos más próximos de la Unasur son las Cumbres Sudamericanas, en las que, desde la I Cumbre Sudamericana celebrada el día 1 de septiembre del año 2000, se hizo palpable la necesidad de que se formara una continuidad geográfica y una comunidad de valores, que tuvieran una agenda común de desafíos y oportunidades (Insignares Cera, 2013). Otro suceso destacable de este periodo fue la II Cumbre Sudamericana celebrada en Guayaquil el 26 y 27 de julio de 2002 (Sanahuja, 2011). Por otra parte, en este periodo, específicamente en 2002, se adoptó la

declaración sobre la zona de paz sudamericana, en la que se señala a América del Sur como una zona de paz y cooperación, en donde se expresaron los principales compromisos internacionales asumidos por los Estados que participan en este proceso (Cano Linares, 2010, citado en Insignares Cera, 2013). Asimismo, a finales del año 2000 fue diseñada la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) (Morales Ruvalcaba, 2014). En esta etapa ya se puede observar una tendencia más amplia hacia la consolidación de la integración de los países que conforman Sudamérica, desde luego que estos antecedentes marcan un hito fundamental en este proceso.

3. Años 2004-2007. Como una estrategia que persigue construir el mayor espacio geográfico de integración en Sudamérica, se creó la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), integrada por los 12 estados sudamericanos (Herme, 2014). La llamada CSN nació para integrar procesos regionales desarrollados por el Mercosur y la Comunidad Andina (CAN), y se dio en el marco de la III Cumbre Sudamericana, es decir, el 8 de diciembre de 2004 (Sanahuja, 2011). Así, el 30 de septiembre de 2005 en Brasilia y el 9 de diciembre de 2006 en Cochabamba, Bolivia, los jefes de Estado de los países miembros establecieron un plan estratégico para consolidar una agenda común en la región (Unasur, 2016). En su agenda se abordaron temas como el diálogo político, la integración física, el medio ambiente, la integración energética, los mecanismos financieros suramericanos y la promoción de la cohesión social. Esto demuestra «su perfil cooperativo que congrega iniciativas de cooperación técnica y financiera, así como una actuación importante en el campo político» (Saraiva, 2012: 95).

En abril de 2007, durante la Cumbre Energética Suramericana que se llevó a cabo en la Isla Margarita, Venezuela, los jefes de Estado cambiaron el nombre de Comunidad Suramericana de Naciones a Unión de Naciones Suramericanas: Unasur (2016). Por otro lado, Giacalone (2013) aduce que la Unasur cambió de nombre, pero sigue expresando los intereses e ideas de Brasil. Se puede considerar que los países firmantes de la Declaración de Cusco (8 de diciembre de 2004) al adoptar el nombre de Unasur

[...] realizaron no sólo el mejor ejemplo del esfuerzo integrador en Latinoamérica con el fin de lograr mayor convergencia entre bloques subregionales, sino como el mejor intento por redefinir la integración en Suramérica con una mirada hacia la problemática social, las asimetrías y la desigualdad, sin utilizar únicamente el lente económico para acotarlos (Guerra, 2009, y Sanahuja, 2010, citados en Guerra Barón y Nina Baltazar, 2013: 220 y 221).

Por otro lado, también en el año 2007 se creó el Banco del Sur, con el objetivo principal de financiar y de integrar a los países miembros de la Unasur, cuya principal tarea es, por un lado, prestar dinero a los Estados miembros de la Unasur para desarrollar programas sociales y proyectos de infraestructura y, por otro, este Banco «tiene el objetivo de fomentar el desarrollo económico regional en la región, es decir, el Banco del Sur es una alternativa del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial» (Ferrari-Filho, 2014: 417).

4. Año 2008-actualidad. Los hechos de mayor relevancia en esta etapa fueron la firma del Tratado Constitutivo de la Unasur, a través del cual este SIR adquirió personalidad jurídica. Fue el 23 de mayo de 2008 cuando se aprobó el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, en el cual se designó como sede permanente de la Secretaría General a Quito, capital de Ecuador, y del Parlamento a Cochabamba, Bolivia.

El Tratado consta de 27 artículos y un artículo transitorio, y lo que le brindó a la Unasur fue la personalidad jurídica, como ya se mencionó; además, definió sus objetivos generales y específicos (Morales Ruvalcaba, 2015), que son: construir, de manera participativa y consensuada un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus integrantes, utilizando el diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, la financiación y el medio ambiente, entre otros, para eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social, la participación ciudadana y fortalecer la democracia. También estableció las fuentes jurídicas, definió los procedimientos para la aprobación de la Normativa, entre otros aspectos (Morales Ruvalcaba, 2015).

El Tratado Constitutivo entró en vigencia el 11 de marzo de 2011 (Unasur, 2016). Y con ello el desarrollo de la estructura e institucionalización de la Unasur ya no se produce sólo en el marco de las reuniones

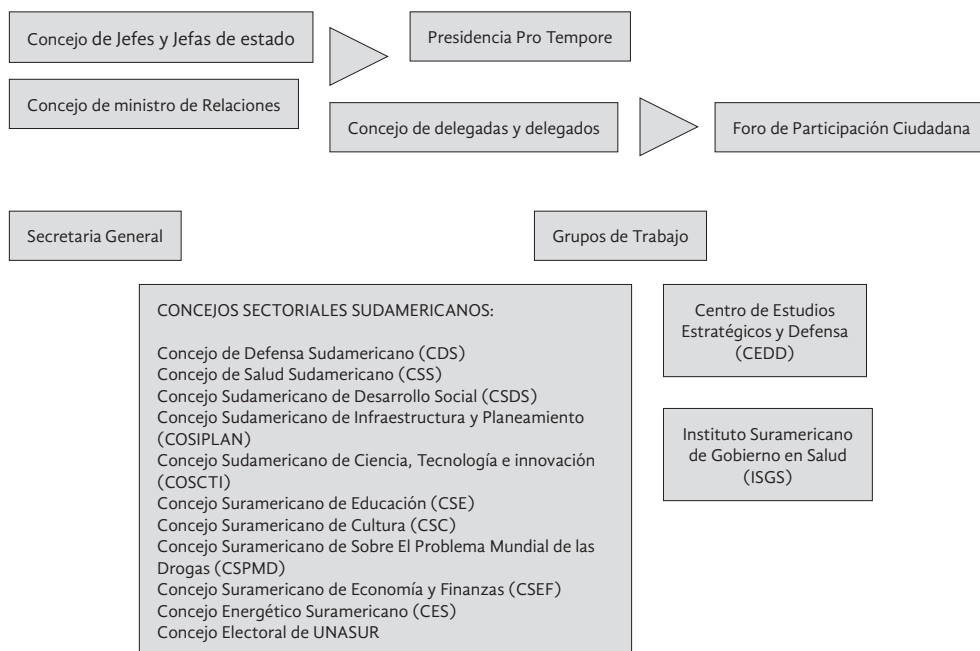
ordinarias y extraordinarias de los jefes y jefas de Estado y de Gobierno, sino que también ahora se produce en las reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores de la Unasur, quienes designan al secretario general de este organismo y aprueban su presupuesto, entre otras competencias establecidas en el artículo 8 del mismo Tratado (Insignares Cera, 2013). Morales Ruvalcaba (2015) señala que desde 2008 la Unasur está en un momento de maduración, estructuración y despliegue. Por otro lado, en 2011 la Unasur obtuvo el estatus de observador en la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Lo anterior deja claro el gran hecho histórico que aconteció durante esta etapa; sin duda, para los efectos del presente trabajo el Tratado Constitutivo es el verdadero y más grande acontecimiento que ha tenido la Unasur, debido a que darle personalidad jurídica a este SIR significa poder tener un mayor peso a escala internacional, y pasar a otro nivel de integración, ya que sin leyes de por medio que avalen las actuaciones de este sistema de integración regional (SIR), no habría manera de que sus determinaciones fueran vinculantes.

En suma, es muy interesante la reflexión que hace Ferrari-Filho (2014) cuando aduce que los procesos de integración económica en Sudamérica se convirtieron en realidad en los años 2000 (particularmente después de la Unasur), gracias a dos razones: a) porque esta Unión creó un cúmulo de cuerpos institucionales que permitieron una mayor cooperación monetaria, financiera y fiscal entre los países de América del Sur, y b) puesto que los generadores de políticas públicas y las instituciones internacionales han solicitado la reestructuración del orden económico mundial una vez que la «gran recesión» terminó, que abarca tanto reestructuración del sistema monetario internacional y la aceleración del proceso de integración económica regional. Lo anterior se traduce en la gran potencia que tiene la Unasur, al ser un mesosistema de integración regional que tiene un cuerpo institucional fuerte que ha permitido que haya avances tangibles dentro de la misma Unión.

3. Estructura institucional

En esta sección se expone de manera clara y precisa la estructura institucional de la Unasur, donde se mostrará el organigrama general de esta Unión y se hará una descripción de su estructura institucional. Asimismo, se clasificarán las instituciones: económicas, políticas, sociales, culturales de la Unasur. En seguida se presenta una aproximación a dos de las instituciones económicas y de defensa más importantes para la Unasur: el Banco del Sur y el Consejo de Defensa Suramericano, dado que ambos se constituyen como ejes clave dentro de este SIR.

Figura 2
Organigrama general de Unasur



Para efecto de explicar el organigrama anterior, se debe mencionar que a la luz del artículo 4 del Tratado Constitutivo de la Unasur, ésta posee una estructura institucional conformada por un Consejo de Je-

fas y Jefes de Estado y de Gobierno, un Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Internacionales, un Consejo de Delegadas y Delegados, una Secretaría General (Insignares Cera, 2013), tal y como se observa en el organigrama de referencia. Por otro lado, a continuación se muestra el lugar que ocupan cada uno de estos organismos dentro de la Unasur de acuerdo con su Tratado Constitutivo: Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno (artículo 6 TC): es el órgano máximo de Unasur (intergubernamental), establece lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos, así como su implementación en el proceso de integración suramericano. Las jefas y jefes de Estado y de gobierno se reúnen cada año y a petición de un Estado miembro podrán convocar a sesiones extraordinarias a través de la Presidencia *pro tempore*. Morales Ruvalcaba (2015) precisa que es la instancia decisoria de la Unasur, toda vez que es quien delibera sobre las propuestas que presenta el Consejo de Ministros, convoca a reuniones ministeriales sectoriales y crea consejos a nivel ministerial.

Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (artículo 8 TC): el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores es el segundo órgano de la Unasur (órgano ejecutivo y coordinador del proceso), se reúne cada seis meses y a petición de los Estados miembros podrá convocar a sesiones extraordinarias a través de la Presidencia *pro tempore*. Sus funciones centrales son el desarrollo de las decisiones tomadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, lo cual realiza por medio de la aprobación de resoluciones que implementan las decisiones (Insignares Cera, 2013). Este Consejo es un órgano de fundamental importancia en el proceso de integración, además es una instancia neurálgica en la institucionalidad de la Unasur, toda vez que por un lado propone proyectos de decisiones, y por otro, sentencia sobre otros órganos al aprobar el programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de la Unasur (Morales Ruvalcaba, 2015).

Consejo de Delegadas y Delegados (artículo 9 TC): el Consejo de Delegadas y Delegados es el tercer órgano de la Unasur, y es considerado como el órgano operativo (Insignares Cera, 2013). Está integrado por un representante de cada Estado miembro, se reúne bimestralmente en el territorio del Estado que ejerce la Presidencia *pro tempore* u otro lugar que se acuerde. Entre sus atribuciones se encuentran: 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 mediante la adopción de disposiciones, preparar las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, elaborar proyectos de decisiones y resoluciones, promover la complementariedad de esfuerzos, compatibilizando y coordinando las iniciativas de Unasur con otros procesos de integración regional y subregional vigentes; forma, 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.

Secretaría General (artículo 10 TC): es el órgano ejecutor; bajo la conducción del secretario general ejecuta los mandatos que le confieren el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno y demás autoridades de Unasur (Insignares Cera, 2013). Entre sus funciones destacan: apoyar a los demás órganos de la Unasur en el ejercicio de sus funciones, promover iniciativas y dar 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. Ésta es una instancia administrativa, dado que su función principal es apoyar a todos los órganos mencionados con antelación (Morales Ruvalcaba, 2015). Es la única con rasgos de supranacionalidad ya que sus funcionarios son impedidos para solicitar o recibir instrucciones de algún otro Estado (Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba, 2012). No hay una voluntad política supranacional y el secretariado es únicamente un administrador de agenda, en ningún caso se puede decir que es un rector de agenda (Diamint, 2013). Los principios que rigen la misión de la Secretaría son preservar a Suramérica como una región de paz, consolidar su democracia, y garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, políticos y sociales (Secretaría General Unasur, 2015).

Presidencia *pro tempore*. La Presidencia *pro tempore* de Unasur será ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados miembros por un periodo de un año. Entre sus atribuciones se encuentran: preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de Unasur, presentar

para su consideración al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y al Consejo de Delegadas y Delegados el programa anual de actividades de Unasur, con fechas, sedes y agenda de las reuniones de sus órganos en coordinación con la Secretaría General, representar a Unasur en eventos internacionales, previa delegación aprobada por los Estados miembros y asumir compromisos y firmar declaraciones con terceros, previo consentimiento de los órganos correspondientes de Unasur. Por otro lado, el primer país en ejercer la Presidencia *pro tempore*, una vez aprobado el Tratado Constitutivo, fue Chile, presidida por la presidenta Michelle Bachelet.

Ahora bien, en apego a lo esgrimido por el artículo 6 del Tratado Constitutivo de la Unasur se han creado las siguientes instituciones de carácter social, cultural, económico y político:

- Sociales
 - Consejo de Salud Suramericano (CSS).
 - Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS).
- Culturales
 - Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación (COSCTI).
 - Consejo Suramericano de Educación (CSE).
 - Consejo Suramericano de Cultura (CSC).
- Económicas
 - Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF).
 - Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan).
- Políticas/ de seguridad
 - Consejo de Defensa Suramericano (CDS).
 - Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD).
 - Consejo Electoral de Unasur.

Desde esa perspectiva es importante mencionar que en 2012 hubo grandes reestructuraciones en lo que respecta a la institucionalidad de la Unasur, dado que en la VI Cumbre Ordinaria, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno cesó de sus funciones al Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (CSECCTI), para crear tres diferentes Consejos que tuvieran un objeto más específico, es decir, se creó el Consejo Suramericano de Educación

(CSE), el Consejo Suramericano de Cultura (CSC) y el Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación (CSCTI); asimismo, se creó también el Foro de Participación Ciudadana de la Unasur (Morales Ruvalcaba, 2015).

Como se pudo ver en líneas anteriores, la Unasur goza de una amplia institucionalidad, pero aún ninguna de sus instituciones es supranacional; no obstante que la Secretaría tiene algunos rasgos de supranacionalidad, ese factor sin duda alguna sería un elemento determinante para el fortalecimiento de este SIR, y sobre todo para lograr un más elevado nivel de integración, y para que los acuerdos que se tomen sean de carácter vinculante para todos y cada uno de los países miembros de ésta. Como se apreció, la Unasur tiene instituciones que abarcan un gran número de áreas, desde lo cultural hasta lo económico. Sin duda, es un sistema sumamente interesante y que cada vez va desarrollando y perfeccionando su institucionalidad. Sin embargo, existen ciertas instituciones de este SIR que son pilares dentro de la Unasur, algunas constituyen ejes determinantes que en el transcurso del tiempo han tenido mayor impacto en el sistema, tales como el Banco del Sur y el Consejo de Defensa Suramericano, de los que más abajo se hará una presentación de sus fundamentos y puntos torales.

Instituciones económicas y de defensa

Banco del Sur y Consejo de Defensa Suramericano son ejes clave dentro de la Unasur.

Banco del Sur

De acuerdo con Ortiz y Ugarteche (2008, citados en Insignares Cera, 2013), fue en el año 2006 cuando en el marco de la Cumbre de Cochabamba se empezó a considerar la creación del Banco del Sur, debido a que había una gran necesidad de acceder a créditos en mejores condiciones políticas, porque se requería apalancar un fondo regional de desarrollo por iniciativa de los gobiernos de Venezuela y Argentina. Además, Ortiz y Ugarteche (2010) sostienen que se buscaba que este banco utilizara las reservas que tenía la propia región, a efecto de financiar el desarrollo de sus países miembros, en aras de lograr el fortalecimiento de los procesos de integración regional, reducir las

asimetrías, la pobreza y exclusión social, promover el empleo, para la lograr la transformación económica, social y política de la región. Así pues, tras un arduo proceso de acuerdos internacionales, el Acta Fundacional del Banco del Sur fue suscrita el 9 de diciembre de 2007 (Ortiz y Ugarteche, 2010).

El Banco del Sur también representa una nueva arquitectura regional, misma que tiene tres elementos que se interrelacionan, es decir, Unidad Monetaria del Sur, un fondo de estabilización monetaria, el Fondo del Sur, y un Banco del Sur que utilice las reservas existentes para el desarrollo de la región (Ortiz y Ugarteche, 2010).

Sin embargo, actualmente el Banco del Sur sufre múltiples divergencias producto de miradas

[...] radicales (romper relaciones con el FMI desde la visión de Venezuela, Bolivia y Ecuador), pragmáticas (complementar los mecanismos y fuentes de financiamiento regional desde la visión de Argentina, Uruguay y Paraguay), y reticentes (concebir al Banco del Sur como un fondo adicional de créditos, pero no el único, desde la visión de Brasil, que tiene además su propio banco regional con una cartera de inversión superior: el BNDES, Banco Nacional de Desarrollo) Insignares Cera (2013: 34).

Expuesto lo anterior, se desprende la importancia que tiene el Banco del Sur para la región sudamericana, es por ello que todos esos puntos opuestos deben ser consensuados, ya que como señalan Ortiz y Ugarteche (2010): es preferible que haya un banco con imperfecciones a que no haya ninguno.

Consejo de Defensa Suramericano

El Consejo de Defensa Suramericano (CDS) se estableció durante una Cumbre extraordinaria en 2008 y su estatuto fue firmado en diciembre de ese año; en dicho estatuto el CDS es definido como “una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa” (ECDS-Unasur, 2008, art. 1, citado en Diamint, 2013).

El Consejo de Defensa Sudamericano (CDS-Unasur) fue creado como un conjunto político-militar con el objetivo de detener la inestabilidad regional (Menezes Teixeira, 2010). Éste ha sido un pilar elemental para mejorar las relaciones de los miembros de la Unasur en el ámbito militar; además, se debe señalar que este Consejo posiciona a

Brasil en el centro de la agenda de seguridad regional (Saraiva, 2012). El CDS persigue la construcción de una identidad en materia de defensa para conjugar los equipos militares de la región (especialmente a través de comprarle equipos a Brasil), y también para sustituir la doctrina de seguridad nacional con una doctrina omnicomprendensiva (Diamint, 2013). Para ello se creó el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) del Consejo de Defensa Suramericano; este CDS tiene la intención de analizar y discutir los elementos comunes hacia una visión conjunta en materia de defensa, en aras de lograr diversos objetivos, tales como la promoción del intercambio de información, la contribución para la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa, y para el fomento del intercambio en materia de formación y capacitación militar (Diamint, 2013).

Cabe señalar que el CDS se propone ser una organización regional de seguridad a la luz de mecanismos supranacionales ya existentes, como la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la Organización de Estados Americanos, «lo que constituye un aspecto positivo hacia la institucionalidad del CDS, pues cada vez más las Naciones Unidas han delegado a organizaciones regionales la resolución de conflictos, por ejemplo, del papel de la Unión Africana» (Tavares, 2005, citado en Menezes Teixeira, 2010: 51). Sin embargo, debe quedar claro que el CDS carece de toda capacidad operativa para el uso de fuerzas armadas de los países de la región, de ninguna manera puede desempeñar el mismo papel en la seguridad regional que realiza la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o la Unión Africana (Menezes Teixeira, 2010).

Aunque existen diversos elementos considerados positivos en la creación del CDS (la mayor parte normativos), este Consejo no ha llegado a la madurez institucional capaz de generar mayores dificultades al uso de la fuerza en las relaciones entre Estados en la región, Sudamérica, siendo un complejo regional de seguridad con una importante influencia de Estados Unidos, se convierte en un espacio político donde las sanciones institucionales regionales pierden fuerza cuando están en contra los aliados estadounidenses (Menezes Teixeira, 2010), lo que genera que no existan leyes vinculantes para los países, debido a que el mal uso de la política va superando cualquier ley previamente establecida. El CDS ha tenido gran relevancia, sobre todo a partir de diversos acontecimientos, como la masacre de Pando en Bolivia, el uso

de bases militares colombianas por fuerzas estadounidenses, el terremoto de Haití, y también por el intento de golpe de Estado de Ecuador (Morales Ruvalcaba, 2014).

En suma, se puede decir que la creación del CDS implica un gran avance dentro de la Unasur, debido a que permite incluir en la agenda de cooperación regional temas como la defensa y seguridad en el sentido tradicional (Menezes Teixeira, 2010), lo que, desde luego, se convierte en un parteaguas en esta materia para la región de Sudamérica. Este Consejo es sumamente interesante, tanto que se ha convertido en uno de los referentes de mayor trascendencia dentro de la Unasur, aunque al no existir supranacionalidad, no puede haber tanta fuerza delegada al mismo, pero, a pesar de ello, es una institución tan importante y tan benéfica que ya ha dado buenos resultados, como se mencionó anteriormente con los sucesos en Bolivia o en Ecuador, verbigracia.

4. Análisis de la dimensión político-institucional

En esta parte se analizará la dimensión político-institucional de Unasur. Se presentan dos cuadros de análisis político institucional; el primero plantea un análisis general del SIR y en el segundo se explica de manera específica cada una de las instituciones de mayor relevancia dentro de la Unasur. En seguida se muestra el fundamento jurídico de la Unasur, para tener una mayor claridad y así poder comprender la trascendencia de este SIR.

Se inicia por señalar que el surgimiento de la Unasur tiene relación con la tendencia global de fortalecimiento de las regiones como sujetos geopolíticos, que gozan de un alto protagonismo en las relaciones internacionales contemporáneas, y que van de acuerdo a las percepciones de un «mundo regionalizado» desde el análisis de la economía política internacional (Hevem, 2000, citado en Chaves García, 2010). Asimismo, para López Bustillo (2008) la Unasur no pretende sólo la unión entre los bloques de la CAN y el Mercosur, sino que persigue la consolidación de un proyecto político y de desarrollo que incluye a Chile, Guyana y Surinam, es decir, la Unasur va más allá de lo comercial, esta Unión busca conseguir mucho más de lo que han conseguido los bloques que se mencionaron antes, principalmente a través de la

política, de ahí que el elemento político sea el más importante de este sistema de integración regional.

En palabras de Diamint (2013), este nuevo tipo de regionalismo para Suramérica tiene como norte seis principios claves resumidos por Sanahuja así: 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 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 debido 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, citado en Chaves García, 2010).

El esquema institucional que quedó definido en el Tratado Constitutivo responde a una forma político-institucional intergubernamental simple, dado que tiene muy poca institucionalidad, las instituciones creadas son de naturaleza técnica y administrativa, el nivel de integración es intergubernamental, además los actores clave dentro del sistema son las élites políticas gubernamentales nacionales, y por último no se tiene prevista la participación de actores sociales (Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba, 2008).

La Unasur podría ser considerada como un mesosistema, puesto que en palabras de Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba (2008), este sistema tiene como objetivo lograr un mejor posicionamiento en la economía a nivel internacional, para efecto de lograr un mayor desarrollo.

A la Unasur se le considera como la expresión de un “regionalismo post-liberal” (Sanahuja, 2008), postura que Gardini (2015) también sostiene y señala que la Unasur debe catalogarse como un regionalismo post-liberal. Asimismo, para Sanahuja (2010) la Unasur se está posi-

cionando como el proyecto regional más trascendente en Sudamérica, y como verdadero “caso de prueba” del “regionalismo post-liberal”. La Unasur es de carácter estrictamente intergubernamental y de institucionalidad baja, por ende, los Estados miembros siempre mantendrán su autonomía en iniciativas extrarregionales; asimismo, tiene un perfil muy distinto de los otros procesos que existen (CAN y Mercosur), la Unasur parece más un instrumento de gobernanza regional que un patrón clásico de integración (Saraiva, 2012).

La Unasur tiene un diseño institucional complejo compuesto por el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, Consejo de Delegados y una Secretaría General, así como con algunos consejos sectoriales (Saraiva, 2012). El proceso integrador suramericano es:

- Un proceso abierto.
- Dinámico.
- Multidimensional.
- Intergubernamental.
- Plural.
- De fuerte connotación política.
- Suramericano.
- Tiene un rápido crecimiento institucional y una gran potencialidad sociopolítica (Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba, 2012).

Por otra parte, la Unasur es un organismo intergubernamental, pero no un organismo multilateral; además, Diamint (2013) precisa que ésta es una organización que confunde el Estado con el Ejecutivo.

El equilibrio del sistema se encuentra en lograr el equilibrio entre los intereses y la voluntad política para no producir enfrentamientos expresos; a pesar de que hasta ahora cualquier cuestión se ha resuelto de manera privada, sigue siendo muy notoria la primacía de Brasil (Giacalone, 2013). Legler (2009), por ejemplo, concluye que «hay influencia de Venezuela en la política regional, pero ésta no ha logrado alcanzar sus objetivos al no conseguir que América Latina y el Caribe apoyen la formación de un bloque unido» (Giacalone, 2013: 151).

Por último, tal y como Sanahuja (s/f) sostiene, hay que tener presente que un gran freno es constituido por la cultura política de muchos países latinoamericanos, misma que es sumamente nacionalista, y rechaza sobremanera los marcos supranacionales. Lo anterior, es de suma relevancia para el análisis que abordamos, puesto que esa cul-

tura política es la que ha fungido como un impedimento constante para lograr mayores niveles de integración, mismos que serían sumamente importantes para consolidar a la Unasur como una verdadera potencia internacional, y con ello hacerle frente a otros bloques, principalmente a Estados Unidos y a México. En ese tenor, Insignares Cera (2013) señala que ese carácter intergubernamental se representa en: 1) unanimidad para la toma de decisiones de sus órganos; 2) debilidad de su estructura institucional, y 3) carencia de órganos supranacionales y de un derecho derivado del mismo. Lo anterior representa una gran deficiencia para la Unasur, dado que no permite que creen acuerdos vinculantes, ni que se actúe pensando en el beneficio del bloque como un todo.

Cuadro 1
Cuadro de análisis general de la Unasur

Nombre	Fecha de constitución	Países miembros	Objetivos	Tipos de institución	Principales instituciones	Nivel de integración
Unasur	08/12/2004	12 países latinoamericanos	Construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.	Foro Político Social	1. El Concejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno. 2. El Concejo de Ministros de Relaciones Exteriores. 3. El Concejo de Delegados. 4. La Secretaría General.	Intergubernamental

Cuadro 2
Cuadro de análisis por institución de la Unasur

Instituciones	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Nivel de integración
Político: Concejo de Jefes de Estado y de Gobierno.	Jefes de Estado de cada uno de los países miembros.	Estados miembros.	Es el órgano máximo de la Unasur (órgano de conducción política). Se encarga de establecer los planteamientos políticos y los planes de acción.	Consenso (art. 12 TC).	Intergubernamental
Concejo de Ministros de Relaciones Exteriores.	Ministros de Relaciones Exteriores.	Estados miembros.	Desarrollar las decisiones que tome el Concejo de Jefes de Estado.	Consenso	Intergubernamental
Concejo de Delegados.	Representante acreditado por cada Estado miembro.	Estados miembros	Órgano operativo. Instancia de coordinación general del proceso de integración.	Consenso	Intergubernamental
Presidencia <i>pro tempore</i>	Estados miembros.	Estados miembros (alfabéticamente c/año).	Convocará y presidirá las reuniones ordinarias y extraordinarias de los órganos de Unasur.	---	---
Administrativos: Secretaría General	Secretario general.	Concejo de Jefes de Estado y de Gobierno, a propuesta del Concejo de Ministros y de Relaciones Exteriores.	Órgano ejecutor/técnico/apoyo. Ejerce también la representación de ésta por delegación expresa de los miembros.	Consenso	Intergubernamental

Una vez presentados los cuadros de análisis anteriores, se presenta la explicación correspondiente de cada uno de ellos. En ese orden de ideas, en el cuadro 1 se analiza a la Unasur como un todo, esto es, como un SIR. Es por ello que se señala que ésta fue constituida el 8 de diciembre de 2004, no obstante que fue hasta 2008 con la firma de su Tratado Constitutivo que se le dio carácter legal a la misma.

Además, se señalan los países que la integran y las instituciones que son parte de ella. En suma, del análisis político en general se desprende que la Unasur es un foro político y social, con carácter intergubernamental, toda vez que la supranacionalidad sigue siendo solamente una meta, que hasta la fecha se ve muy lejana de concretarse.

En lo que atañe al cuadro de análisis 2, éste presenta un estudio de cada una de las instituciones básicas de este SIR. Así pues, se analiza cada una de las instituciones clasificadas como políticas y administrativas. Posteriormente se presentan a los titulares de cada una de ellas y las funciones que éstos tienen, mismos que anteriormente ya fueron descritos con mayor detenimiento en apartados anteriores. Otro aspecto clave, que se puede observar en el cuadro de referencia, es que todos tienen una toma de decisiones por consenso, lo que las convierte en instituciones de carácter meramente intergubernamental, a pesar de que como anteriormente se expuso, la Secretaría General es la única institución con ligeros rasgos de supranacionalidad. En este sentido, tal y como cuenta con las potencialidades suficientes para consolidarse, desenvolverse y desplegarse en ALC.

Fundamento jurídico de la Unasur

En cuanto a la normativa jurídica de este SIR, se debe mencionar que tanto el Tratado Constitutivo de la Unasur como el Reglamento General de Unasur, y el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo, son los ordenamientos jurídicos que constituyen la base legal que le da sustento a este SIR denominado Unasur. En ese tenor, otro aspecto jurídico de suma importancia es que tanto el preámbulo como los artículos 12 y 13 del Tratado Constitutivo de la Unasur no contemplan la supranacionalidad. Sin embargo, se pone especial énfasis en el fortalecimiento de la integración, con base en las normas de derecho económico (Insignares Cera, 2013). Además, respecto a la naturaleza de la Unasur, debe destacarse que, aunque por sus rasgos tienda más

a ubicarse dentro de la cooperación o constitución de un foro político, en su preámbulo y en sus objetivos se define como un espacio en el que se desarrollará una integración en lo social, económico y político entre los pueblos de los Estados partes (Insignares Cera, 2013), esto es, la Unasur tiene proyecto para desarrollarse en más ámbitos, y no se piensa limitar únicamente a lo político, dado que esto significaría un estancamiento en su desarrollo como SIR.

5. Análisis de la dimensión económica

Esta sección tiene como objetivo realizar un análisis de la dimensión económica de la Unasur, en donde se describirá el nivel de integración económica comercial y se analizará el nivel de integración económica alcanzado.

En primer término, se debe señalar que la falta de cohesión nacional en la integración de Sudamérica hace más difícil la integración a escala trasnacional, puesto que los países no tienen claridad sobre el desarrollo de sus políticas públicas ni de su aplicación, así como de los elementos que necesitan para poder interactuar dentro de un bloque económico (Insignares Cera, 2013). Por otra parte, la Unasur «no representa un tipo de integración económica, pero abre caminos para una unión político-estratégica importante entre los países y diferentes visiones de integración» (Saraiva, 2012: 98).

En ese sentido, Diamint (2013) esgrime que los fines de la Unasur son esencialmente políticos y no económicos, pero lo anterior no conlleva que carezcan de regulaciones financieras, productivas o comerciales, más bien se traduce en que, a diferencia otros sistemas, ésta no nació con el objetivo de convertirse en un proceso de libre mercado y cooperación económica que por ende producía vinculaciones políticas pacíficas. Asimismo, Corbella (2013) sustenta los postulados anteriores e indica que aunque ésta no sea un bloque puramente comercial, parece querer situarse en la etapa de unión económica, y después en la etapa de unión total, de acuerdo con sus propias declaraciones.

Otro aspecto de la dimensión económica que debe mencionarse es el referente a los acuerdos para la promoción y protección recíproca de inversiones apris. En ese sentido, Sánchez Rodríguez (2008) señala que considerando el relativo estancamiento en que se ubican los me-

canismos multilaterales americanos, tales como el Mercosur o la CAN, la Unasur debería de establecer una estrategia común en la materia de los países miembros, como punto toral, para establecer si se va a respetar el actual modelo de los apris o se va a encontrar un modelo alternativo para las próximas negociaciones de dichos acuerdos. En virtud de lo anterior, se hace visible la notoria ausencia de integración económica de este SIR; sin embargo, cabe resaltar la intención de una futura integración económica, misma que se verá en los próximos años. Además, tal y como Rocha Valencia (2010) lo expresa, éste SIR cuenta con las potencialidades suficientes para consolidarse, desenvolverse y desplegarse en toda América Latina.

6. Análisis de la dimensión social y cultural

En este apartado se hará un breve análisis acerca de la dimensión social y cultural de este SIR. En ese orden de ideas, Loza (2008) señala que la condición social del fenómeno de la integración se inicia cuando las decisiones tomadas en el ámbito supranacional se aplican al plano interno, lo que provoca efectos colaterales económicos y políticos, pero también culturales; en ese sentido, en una escala social los cambios que conllevan los procesos de integración son positivos para algunos, pero para otros, es decir, para los más vulnerables, esos cambios en ocasiones terminan marginándolos mayormente. La importancia de este tema también la expresa Quispe-Remón (2010), quien sostiene que se necesitan objetivos claros que incluyan aspectos más allá de lo económico y comercial, como el político-jurídico, social y cultural, ya que el crecimiento económico dependerá también de la solidez de estos temas.

Es por ello que en los procesos de libre mercado los más ricos cada día aumentan más su riqueza y los más pobres lo son aún más; ahí radica la gran importancia que tiene poner la mirada en estos temas, que algunos consideran poco importantes; sin embargo, son el punto clave que si es debilitado puede ocasionar consecuencias terribles para el SIR en conjunto. En ese contexto, la Unasur es un SIR que tiene una visión integral, donde se pretende no imponer de manera arbitraria modelos económicos o medidas extremas para los países de la región, sino que persigue lograr un mayor Estado de bienestar entre los países

miembros de dicho sistema, lo que se puede constatar al momento de observar que el mismo ha creado diversas instituciones encargadas de velar por el cuidado social y cultural. Por ejemplo, se ha creado el Consejo de Salud Suramericano (CSS), Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS), Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación (COSCTI), Consejo Suramericano de Educación (CSE) y el Consejo Suramericano de Cultura (CSC); todas estas instituciones son básicas para comprender los objetivos más amplios de la Unasur, de los que se ha hablado anteriormente, es decir, la Unasur es un sistema que no se limita a ningún plano, sino que intenta ser un sistema integral de protección en los aspectos económicos, sociales, culturales, educativos, entre otros.

Por otra parte, siguiendo la línea de pensamiento anterior, cabe señalar que el Eje Social constituye uno de los más grandes esfuerzos de la Unasur para promover una agenda diferenciada que esté ligada a las corrientes autonomista/post-desarrollista y progresista; asimismo, la Unasur tiene un énfasis en reforzar los diversos sectores a través de la cuestión distributiva, y del acceso a las oportunidades como modelo para enfrentar las asimetrías, lo que se traduce en el perfil cooperativo del sistema, que integra iniciativas de cooperación técnica y financiera mediante la actuación importante en el campo político (Saraiva, 2012), tal y como se ha venido señalando en este documento.

Además, es relevante señalar que las raíces históricas, el lenguaje cultural y las gestas emancipadoras de la Unasur pertenecen al contexto geográfico de sus 18 millones de kilómetros cuadrados en los que habitan cerca de 400 millones de habitantes, unidos por el multiculturalismo y la convivencia étnica que fue posible gracias al mestizaje, por lo que en la región no existen conflictos de ideología: lo que existen son visiones ideológicas distintas que conviven en una región única (Secretaría General Unasur, 2015). Así las cosas, lo anterior proporciona una visión muy clara de lo que se trata de postular en estas líneas, esto es, una región con este nivel de multiculturalismo debe ser cuidada en todos los aspectos, y debe poner mayor énfasis en los temas sociales y culturales, tal y como lo ha venido haciendo hasta el momento, dado que las características que tiene la Unasur no le permiten más que preservar las diversas culturas e idiomas que hay en la región geográfica que abarca, el cuidado de sus habitantes y de

la cultura. Para el autor de este texto, es una de las características más enriquecedoras de este SIR.

8. Rol de los Estados miembros de la Unasur

Se considera que la potencia máxima de la Unasur es Brasil, tanto por su economía como por su territorio y población, seguido por Argentina y Colombia. Por otro lado, existen países muy pequeños dentro de este sistema, tales como Guyana y Surinam, estos países tienen una economía muy pequeña y aún les hace falta crecer, pero no obstante ello, el hecho de que sean partícipes de la Unasur les dará mayor impulso y proyección. Asimismo, dentro de este SIR existen los países que guardan básicamente los mismos parámetros en términos económicos, tales como Venezuela, Uruguay, Bolivia, Paraguay y Ecuador, en donde Chile y Perú son los que tendrían un nivel más alto dentro de este grupo de países. Lo que debe resaltarse en este apartado es la gran riqueza en recursos naturales que tienen gran parte de estos Estados, particularmente en materia energética, como es el caso de Venezuela, por mencionar un ejemplo. Así pues, el crecimiento promedio y la inflación han sido relativamente similares para todos los países excepto para Venezuela, específicamente en términos inflacionarios (Ferrari-Filho, 2014). En general, la región suramericana se caracteriza por su importante riqueza en materia de recursos naturales; en números, se puede decir que posee el 20% de las reservas de petróleo y gas del mundo entero, el 65% del litio, el 42% de la plata y el 38% del cobre. Por otra parte, en sus montañas se encuentra el 30% de la capacidad de generación hidráulica global y en ocho millones de kilómetros cuadrados de su superficie se aloja la más importante reserva de biodiversidad del planeta. Con ello se sustenta la importante ventaja geoestratégica que tiene este SIR, misma que se debe aprovechar para plantear un modelo alternativo de desarrollo (Secretaría General Unasur, 2015). Asimismo, el PIB de los países miembros de la Unasur representa el 6.1% del PIB mundial, medido en dólares en paridad del poder adquisitivo (PPA) y el PIB *per cápita* de los países miembros de la Unasur es en promedio de 15,000 dólares PPA y presenta un rango de variación que fluctúa entre 6,000 dólares PPA y 22,000 dólares PPA (CEPAL/Unasur, 2014).

Respecto a temas de inversión, la región alcanzó el 20.1% del PIB a precios corrientes en 2013, mismo que es considerado bajo en comparación con el de las demás economías en desarrollo. Acerca de la carga tributaria, ésta es considerada baja (21.3% del PIB), comparada con la que presentan las economías desarrolladas (34.1% del PIB en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (CEPAL/Unasur, 2014), es por ello que se deben implementar políticas fiscales eficientes que promuevan una correcta fiscalización y recaudación de tributos, toda vez que este tema es un factor determinante que contribuye al desarrollo económico de los países, pero que se ha dejado a un lado, ya sea por temas de corrupción, o de falta de capacitación en las administraciones de impuestos de cada país. Es de tal magnitud el problema que representa una baja la carga fiscal, que incluso la OCDE ya ha emitido propuestas para prevenir el blanqueo de recursos y para mejorar los sistemas fiscales de cada país, por lo que la Unasur podría tener un papel más importante a escala global si también se presenta como pionero en implementar correctas prácticas fiscales entre sus países miembros.

Otros elementos importantes son el grado de apertura comercial de la Unasur, mismo que es considerado medio ya que se acerca a un 35%, aunque con una gran disparidad entre las economías que integran el bloque, dado que existen países con mucho poder económico como Brasil, y otras muy pequeñas economías como Guyana, por citar un ejemplo (CEPAL/Unasur, 2014).

En virtud de lo antes expuesto, es notorio el gran peso político y económico que representa la Unasur; el cono sur, como es llamado por muchos, es un punto geoestratégico determinante para toda América Latina, y como vemos, también para el mundo, dado que los recursos naturales con los que cuenta lo hacen un potencial líder en áreas tanto económicas como políticas. Por ende, este SIR debe aprovechar todas esas riquezas para efecto de hacerle frente a Estados Unidos y, desde luego, para cumplir uno de sus objetivos clave, que es colocar a Brasil como la potencia única de América Latina.

Problemas importantes del conjunto de los Estados

Dentro de los problemas del conjunto de los Estados se puede señalar que desde su creación se han generado diversas expectativas por parte

de cada uno de los Estados miembros. En este sentido, Brasil refuerza su carácter hegemónico en el sur del continente, que de cierta manera intenta reforzar la integración entre los Estados suramericanos, en contraposición con la visión estadounidense, que favorece la suscripción de tratados de libre comercio. Argentina es el rival por excelencia de Brasil, por lo que su apuesta está más en el fortalecimiento del Mercosur que en la consolidación de la Unasur, 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 estadounidense, lo cual le aseguraría un nuevo espacio político, pues en este aspecto se había debilitado al momento de su salida de la CAN (Chaves García, 2010, citado en Insignares Cera, 2013: 181). Así pues, vemos cómo dentro de la Unasur aún existe una lucha de poderes que puede derivar en el debilitamiento del SIR, es por ello que se debe de trabajar para efecto de llegar a acuerdos, y para que los países no persigan únicamente sus propios intereses, sino que al contrario vean a la integración como el medio para lograr mayor crecimiento y desarrollo a largo plazo, a través de la cooperación y la unión entre los países miembros.

8. Relaciones exteriores y geopolítica del sistema de integración regional

La reconfiguración del poder mundial plantea múltiples desafíos a los regionalismos. Pone a prueba su capacidad de incidir en procesos externos de manera concertada o de adaptarse a los cambios estructurales minimizando los costos. Las instituciones regionales, además de priorizar objetivos internos, deben ser útiles para enfrentar este nuevo ciclo, con estrategias de inserción y negociación que ayuden a neutralizar los efectos más negativos de la transición en el orden mundial. Por el momento hay pocas señales de avances de la Unasur en esta dirección. En comparación, la CELAC parece llevar alguna ventaja, al menos al asumir la agenda de cumbres con actores extrarregionales — como la Unión Europea y China, entre otros — como una función central de la institución. También las turbulencias políticas que aquejan a varios gobiernos sudamericanos comienzan a multiplicar los riesgos de inestabilidad en la región. La institucionalidad de la Unasur no ha

superado sus problemas estructurales y por sus propias características no hay “agencia” con capacidad autónoma para formular, decidir y actuar en los temas establecidos en la agenda interna o externa. La crisis fronteriza entre Colombia y Venezuela muestra las limitaciones en la actuación de la Unasur. El deterioro de las condiciones políticas de algunos regímenes democráticos ha puesto en jaque a los esquemas regionales, particularmente a la Unasur, identificada con un rol político de estabilizador o mediador frente a crisis institucionales. No se trata de cuestiones de liderazgo personal sino de la manera en que la gestión es percibida por los actores. Una deslegitimación y pérdida de reconocimiento de la Unasur como institucional imparcial puede afectar su funcionalidad y a largo plazo modificar aspectos de su identidad. Bajo esas condiciones prevalecen dinámicas de cooperación regional y coordinación de políticas sectoriales. Por otra parte, la dimensión económica también agrega un factor adverso para la institucionalidad regional. Caída en los precios de las exportaciones, reducción en la tasa de crecimiento, estancamiento del comercio intrarregional, anuncian un cuadro sombrío para la economía regional. Como lo muestran los ejemplos históricos, las crisis económicas sacuden los mecanismos de integración. Las prioridades cambian y los recursos financieros se orientan a las necesidades internas. Los proyectos que requieran inversiones de magnitud serán postergados y toda la estructura institucional se verá afectada. Nuevos retos políticos y económicos ponen a prueba a los proyectos de integración de América Latina. Sólo con más análisis de prospectiva y estrategia, más innovación en los objetivos e instrumentos y una dirección política más efectiva, se pueden contener las tendencias desfavorables y potenciar las oportunidades que se abren dentro del escenario global actual.

9. Prosur

El Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) es la iniciativa latinoamericana más reciente de integración regional. Este proyecto es obra del liderazgo de los derechistas Sebastián Piñera, de Chile, e Iván Duque, de Colombia, y ha nacido con el fin de terminar de derrumbar a la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), creada entre 2004

y 2011 por el polo izquierdista Lula-Chávez-Kirchner-Fernández de Kirchner.

La creación de Prosur confirma una tendencia preocupante: en América Latina no se crean organizaciones regionales, sino franquicias ideológicas de los gobiernos de turno. Esa imposibilidad de crear bloques verdaderamente de integración condena de manera irremediable a la región a desempeñar un papel periférico en la escena global.

Si Suramérica quiere reclamar un lugar protagónico en el tablero geopolítico mundial y resolver los problemas que sobrepasan sus fronteras — como el narcotráfico o la migración — tendrá que alcanzar la integración regional en las próximas décadas.

Para lograrlo, es urgente que la región depure los proyectos integradores que ya existen y también evite la tentación de creer que la unión se sustenta en términos de “izquierdas y derechas”. Más que la creación de un nuevo foro, habría sido útil resguardar la única iniciativa que tenía a los 12 países suramericanos sentados en una misma mesa: la Unasur. Como eso es difícil, lo que se requiere ahora es reestructurar y eliminar los acuerdos e iniciativas que ya existen — más de 40 en toda AL y el Caribe —. La única manera para establecer reglas claras, sencillas y uniformes a lo largo de Suramérica en materia económica, política y social es la convergencia de las organizaciones existentes y ponerlas en práctica de manera eficiente.

La unión regional está contemplada en nueve de las 12 Constituciones suramericanas y, a pesar del auge de los nacionalismos, es una aspiración que aproximadamente el 80% de los latinoamericanos apoya. ¿Por qué, entonces, los líderes de las distintas gamas de izquierda y derecha no pueden materializar este deseo?

Desde hace varios meses se viene gestando la crisis del Suraméxit, que ha provocado una profunda desunión en Suramérica. Se desató por el bloqueo de Bolivia y Venezuela al nombramiento del secretario general de la Unasur. Prosur, entonces, fue ideada como una alternativa para avanzar en la integración regional ante ese estancamiento. Pero se trata de una solución errónea: en vez de integrar, esta iniciativa profundiza la división regional al destruir definitivamente el único organismo en el que existía la posibilidad de convergencia de todas las naciones de Suramérica.

Además de dividir a la región, la creación de Prosur es contraproducente por una cuestión pragmática: la replicación de las entidades

regionales genera solapamiento tanto en los objetivos como en las funciones de cada institución. En vez de complementarse, los organismos suramericanos de integración colisionan o se alejan entre ellos. Por ejemplo, Bolivia es parte de la Comunidad Andina (CAN) y está en proceso de ingreso al Mercado Común del Sur (Mercosur). Pero los dos organismos tienen sistemas distintos de aranceles, así que Bolivia tiene requisitos delineados por ambas organizaciones que son incompatibles.

Conclusiones

De lo expuesto con antelación se puede concluir que la Unasur es un mesosistema de integración regional que actualmente se está posicionando como el verdadero competidor que puede hacerle frente al bloque liderado por Estados Unidos, en donde la máxima potencia de América Latina se disputará entre México y Brasil. Como se vio, Brasil (líder nato de la Unasur) cuenta con muchos elementos tanto económicos como políticos para dejar a un lado a México como líder dentro de la región suramericana, de hecho, la creación de la Unasur en términos políticos también tiene la intención de posicionar a Brasil como el único país líder del cono sur. Ahora bien, derivado del análisis anterior, se constató que la Unasur es una gran potencia geopolítica, dado que cuenta con una de las más grandes riquezas del mundo en materia de recursos naturales; sin duda, la unión de todos los países de Sudamérica ha sido uno de los proyectos más importantes en la historia reciente de América Latina, dado que ésta tiene un potencial no sólo político como hasta ahora se ha perfilado, sino que también en términos económicos es sumamente trascendental, tal y como se pudo apreciar en el perfil económico de este sistema. En lo que atañe al Consejo de Defensa Suramericano, al que Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba (2012) catalogan como el hecho histórico más importante ocurrido en el proceso de integración regional de América Latina, es importante resaltar la gran relevancia del mismo, que no obstante no ser de naturaleza intergubernamental, ya está teniendo un impacto muy importante en la región, y ya ha intervenido de manera exitosa para solucionar diversos problemas en materia de seguridad, por ejemplo el caso de Bolivia y de Ecuador. Sin duda, este Consejo representa la fuerza

que pueden tener los países suramericanos unidos; es difícil pensar en que se le deban conceder atribuciones de supranacionalidad, debido a que en materia de seguridad ni siquiera en el SIR más grande del mundo (Unión Europea) se ha podido consensuar en la materia, dado el carácter tan delicado que esto implica, pero a pesar de ello, con todos y sus deficiencias, este Consejo representa un gran logro en la región sudamericana. Por otra parte, también es digno de reconocerse el papel fundamental en materia financiera que tiene el Banco del Sur en este SIR, mismo que debe consensuar todas las opiniones contrarias que han surgido dentro de la Unasur, unas a favor y otras en contra, es imperante llegar a acuerdos, dado que esta institución es otro de los pilares esenciales de la Unasur y debe procurarse su fortalecimiento, lejos de su desaparición.

Al explorar las instituciones de la Unasur, se concluyó que éstas tienen un marcado carácter intergubernamental, y que la única que tiene rasgos de supranacionalidad podría ser la Secretaría General, pero que, sin embargo, no hace las veces de un ente supranacional. Bajo esa tesitura, los órganos de la Unasur son sólidos, con una organización muy avanzada; además, ya se han creado diversos Consejos para enfocarse en prácticamente todas las áreas que deben ser prioritarias en cualquier región, esto es, salud, educación, seguridad, cultura, desarrollo social, entre otros. En suma, se puede sostener que la Unasur en materia institucional es un sistema muy completo, pero necesita buscar la manera de no tener un carácter tan intergubernamental, dado que esto se traduce en un obstáculo para la integración. Sin embargo, hay que tener presente que la Unasur tiene que realizar diversos ajustes a su sistema institucional y, además, debe dar pasos más tangibles para posicionarse como la potencia que pretende ser. En ese sentido, uno de los grandes obstáculos que tiene este SIR es su marcado carácter intergubernamental, esto quiere decir que, para llegar a un acuerdo, siempre debe haber unanimidad dentro de sus órganos, lo que por obvias razones hace muy complejo llegar a acuerdos. Se debe, en primer lugar, terminar con la cultura latinoamericana de estar en contra de cualquier tipo de delegación de soberanía, dado que es gracias a esto que los SIR latinoamericanos no logran los avances esperados, porque los países muchas veces actúan persiguiendo sus propios intereses y no los intereses comunes. Asimismo, este SIR debe propiciar acuerdos de libre circulación de mercancías y de personas

dentro de su territorio, ya que como se observó, la Unasur tiene un nivel de integración económica nulo y, además, no existen acuerdos en materia migratoria para los ciudadanos de cada país miembro. Esto es importante debido a que si se toma como referente a la Unión Europea, vemos que estos dos factores han sido esenciales dentro de su crecimiento como SIR, particularmente el tema económico, y después el tema migratorio, que se ha dado en lo que se denomina el espacio Schengen. Así pues, la Unasur es un gran SIR que tiene muchos puntos favorables, pero que también tiene pendientes muchos temas para mejorarlo; sin embargo, con la voluntad de todos los países miembros es seguro que la evolución de este SIR será para desarrollar de una manera más eficiente al gran proyecto que la Unasur ya es.

En la medida en que la Unasur no intenta consolidarse como un organismo supranacional de integración económica y/o comercial, no se encuentra en competencia con otros sistemas como la CAN o el Mercosur, que sí fueron diseñados para lograr este objetivo. De hecho, no hay en el Tratado Constitutivo ni en las declaraciones de la Unasur una caracterización clara o una alusión a las modalidades habituales de integración de mercados –zona de libre comercio o unión aduanera (Sanahuja Perales, 2010: 53). Sin embargo y a pesar de no haber contradicciones explícitas,

El hecho de que, salvo una mención genérica en el preámbulo del Tratado, la CAN y el Mercosur no figuren como elementos constitutivos o como organizaciones asociadas a Unasur, es un indicador significativo de la falta de consenso que existe respecto a su papel en la formación de un espacio económico suramericano, y augura dificultades futuras para el encaje de esos organismos económicos y el “paraguas” político que es Unasur (Sanahuja Perales, 2010: 53 y 54).

Dicho esto, es preciso anotar que en su precedente más inmediato, la CSN (Comunidad Suramericana de Naciones) creada en la III Cumbre Suramericana en Cuzco (diciembre de 2004), el proyecto se consolidó alrededor de tres ideas centrales: la concertación y coordinación de políticas exteriores, la convergencia de la CAN, Mercosur y Chile, Guyana y Surinam en un ALCSA, y la integración física a través de la IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana). A ello se sumó “el compromiso de cooperar en otras materias. Esta agenda se amplió posteriormente a la integración en materia de

energía, al tratamiento de las asimetrías regionales, y la cooperación financiera a través del “Banco del Sur” (Sanahuja Perales, 2010: 48).

Mientras que el tema de la concertación de políticas exteriores para la creación de una posición internacional de bloque ha avanzado en ciertos espacios, la convergencia con otras organizaciones subregionales de integración no ha sido automática y hay disenso sobre este proceso. En el ámbito de la infraestructura, la energía y las finanzas, “la agenda de CSN-Unasur también ha encontrado dificultades. La IIRSA ha mostrado un grado de cumplimiento relativamente bajo debido a dificultades de financiación.

En el año 2005 se aprobó una “Agenda de Implementación Consensuada” para el periodo 2005-2010, con 31 proyectos troncales seleccionados de un total de 348, pero sólo una tercera parte están en ejecución. Además, su impacto ambiental es elevado y existen dudas razonables sobre si la IIRSA contribuirá a articular los mercados regionales, o bien será funcional al modelo “primario-exportador” que parece reaparecer con la creciente demanda de materias primas de Asia” (Sanahuja Perales, 2010: 50).

Consecuentemente, desde la época de la CSN la Unasur ha tendido a alejarse de este esquema de integración “duro” y ha buscado privilegiar su estatus como foro político y de coordinación regional.

Ahora bien, la tensión con otras organizaciones internacionales es mucho más marcada en relación con la OEA (Organización de Estados Americanos), un organismo hemisférico cuya agenda política es similar a la de Unasur pero cuyo funcionamiento genera duras críticas por parte de algunos miembros de esta última, no sólo debido a su ineficiencia sino también a la influencia histórica del poder de Estados Unidos sobre el mismo.

De hecho y con motivo de la sublevación policial en Ecuador, la Unasur ha imitado la creación de una cláusula democrática que se aplicará “en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos”, y que contempla la suspensión del derecho a participar en los órganos de la Unasur, el cierre parcial o total de las fronteras terrestres, la promoción de la suspensión del Estado afectado en el ámbito de las organizaciones regionales e internacionales y la adopción de sanciones políticas y diplomáticas

adicionales (Protocolo 2010, arts. 1 y 4). Una primera diferencia, sin embargo, reside en que en la aplicación de esta cláusula no existiría la sospecha de que está siendo usada como excusa para el ejercicio del intervencionismo estadounidense. Una segunda diferencia apunta al compromiso sistemático de la OEA con la democracia de carácter representativo, mientras la cláusula de la Unasur evita el uso de este adjetivo. Ello permitirá una lectura más flexible sobre la naturaleza de los regímenes suramericanos y por esta razón la cláusula de la Unasur no necesariamente profundiza el compromiso con la democracia que ya había establecido la OEA.

Esta condición hace que la implementación de la cláusula democrática de la Unasur sea más legítima a los ojos de los mandatarios suramericanos y por ello en el futuro tenderá a ser privilegiada sobre la cláusula de la OEA. De hecho y antes de haberse emitido la cláusula democrática, la Unasur ya había participado en la solución de crisis internas en las que tradicionalmente hubiese intervenido la OEA. La primera participación tuvo lugar con ocasión de la violencia desatada en Bolivia, en enero de 2008, entre movimientos autonomistas y el Gobierno central, como resultado del recorte de los ingresos que cada departamento obtenía de los impuestos sobre el petróleo y el gas. En agosto, el embajador estadounidense en Bolivia, Philip Goldberg, mantuvo una reunión con el prefecto de Santa Cruz, cabeza del movimiento autonomista, lo que llevó al Gobierno de Morales a tomar la decisión de expulsar al embajador de su país. Sólo días después el Gobierno estadounidense expulsaría al embajador boliviano en Washington. Ante este enfrentamiento entre Washington y La Paz, el Gobierno boliviano decidió privilegiar la acción de Unasur (la presidenta *pro tempore*, Michelle Bachelet, convocó una reunión de presidentes de esta organización en septiembre) y aunque el secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, participó en los debates de la Unasur en Santiago de Chile, su organización se vio obligada a optar por un perfil mucho más modesto.

Unasur también ayudó en la distensión de las relaciones entre Ecuador y Colombia. Los roces binacionales se agudizaron gracias a los ataques militares colombianos en territorio ecuatoriano en los que se dio de baja a Raúl Reyes, uno de los principales comandantes del grupo insurgente colombiano FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia). En esta ocasión el Gobierno colombiano prefirió

tramitar su posición y demandas frente a la OEA, mientras el Gobierno ecuatoriano decidió escoger a la Unasur como foro político para exponer sus agravios. Claramente, cada país decidió privilegiar el foro multilateral donde creyó que tenía más apoyo político y más legitimidad: de un lado y gracias a su relación especial con Estados Unidos, la administración Uribe en Colombia tendió a acercarse más a la OEA, mientras que Ecuador se acercó más al organismo que agrupa países con versiones más o menos moderadas de izquierda cercanas a su propio proyecto político (Mena Erazo, 2010).

Aunque Colombia ha demostrado recientemente un mayor grado de compromiso político frente a Unasur, es claro que este país, como otros en la región, no ven al organismo regional como un sustituto de la OEA. Ésta es una de las mayores tensiones que se presenta entre los gobiernos del área: mientras algunos ven a la Unasur como uno de los múltiples tableros en donde jugar, otros simplemente la ven como el foro por excelencia donde se tramitarán las diferencias regionales y cuya consolidación, en parte, puede contribuir al deceso final de la OEA.

Gracias a la presión de los países que buscan mantener vigente el sistema interamericano y simultáneamente forman parte de la Unasur, ha habido varias instancias en las que esta organización ha buscado formas de acción conjunta con la OEA. A pesar de que algunos gobiernos, como el venezolano, han insistido en lo obsoleto e inservible de la OEA, otros miembros han buscado más bien incrementar su influencia ante la organización hemisférica a través de la formación de una posición conjunta en la Unasur. En febrero de 2010, por ejemplo, el secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, y un delegado del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), Ciro de Falco, fueron invitados a asistir a la Cumbre extraordinaria de la Unasur en Quito, donde se discutió principalmente el tema de la ayuda a Haití (*El Universal*, 2010b). Durante el enfrentamiento entre la policía y el Gobierno ecuatoriano en septiembre de 2010, la Unasur cerró filas y reaccionó con mucha más rapidez que la OEA. Sin embargo, ambos organismos sumaron fuerzas para generar una oposición sólida frente a las amenazas al orden institucional en Ecuador. En estos dos casos no ha habido tensiones sobresalientes entre la OEA y la Unasur.

En cuanto a la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe), recientemente el Gobierno venezolano en conjunto con la Secretaria General de la Unasur, María Emma Mejía, insistieron en

su plan de articular estas dos organizaciones (Radio Mundial, 2011). El objetivo de la CELAC es crear un espacio de interlocución más equilibrado con Estados Unidos, la promoción de la integración, la concertación de políticas a nivel regional y llenar un vacío “en cuanto a la existencia de un foro de diálogo político latinoamericano” (Costa Vaz, 2011: 160). Una de las metas esenciales de la CELAC es facilitar la racionalización y organización de la proliferación de organismos de integración, coordinación y concertación. Por ello, la CELAC busca reemplazar al Grupo de Río y a la Cumbre América Latina Caribe, que desaparecerán con su creación formal. Posteriormente se espera que suceda lo mismo con el SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) y la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración). Venezuela, uno de los principales promotores de esta organización junto con Chile y Ecuador, ha insistido en varias ocasiones en que la CELAC se encuentra en condiciones y podría eventualmente sustituir a la OEA.

En materia de la relación con Estados Unidos, a pesar de que varios miembros de la Unasur ven esta organización como una forma de resistencia y un mecanismo para construir posiciones conjuntas de la región frente a (y en ocasiones en contra de) la potencia del norte, recientemente la Unasur ha girado más hacia el centro e intentado institucionalizar una relación estable con ese país. Ya desde agosto de 2009, cuando se discutía el acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos, el presidente brasileño Lula Da Silva había extendido una invitación para iniciar un diálogo entre la región y Estados Unidos, con el fin de aclarar temas relacionados con la cooperación militar y redefinir las reglas del juego de la relación entre Estados Unidos y América Latina (*El Universal*, 2009c).

A su vez, las relaciones entre la Unasur y la Unión Europea han estado caracterizadas por las tensiones entre los dos organismos. En julio de 2008 la Unasur expresó abiertamente su rechazo a la “Directiva de Retorno” de la Unión Europea (UE) y denunció cualquier intento de criminalización de los migrantes que pueda implicar la aplicación de esa normativa. También exigió un trato justo y humanitario para todos sus migrantes en la UE, en consonancia con la generosa acogida brindada a cientos de miles de nacionales europeos y sus descendientes en América del Sur (Radio Mundial, 2008b).

Algunos de sus miembros más recientemente han sido críticos fuertes de la posibilidad de que la Unión Europea firme tratados bilaterales de libre comercio con algunos países suramericanos. Durante la reunión en la que se firmó el tratado constitutivo de la Unasur en marzo de 2011 en Ciudad Mitad del Mundo, en Quito, el vicescanciller ecuatoriano, Kintto Lucas, aseguró que “la intención de la Unión Europea con los Tratados de Libre Comercio (TLC) que promueve con algunos países suramericanos es una forma de neocolonialismo para salvarse de la crisis económica”, e insistió en que es la Unasur quien tiene que negociar comercial y políticamente con los otros bloques, no cada país individualmente (*El Periódico*, 2011). Sin embargo, y a pesar de que la iniciativa de la Unión Europea siempre fue la de negociar y llegar a entendimientos con el bloque latinoamericano y con bloques regionales (CAN, Mercosur), ante la debilidad de los mismos y los pocos resultados que han mostrado estas negociaciones, en varias instancias se ha optado y privilegiado el escenario bilateral (Chile y México, y más recientemente Colombia y Perú). Esta tendencia podría minar la posibilidad de Unasur de constituirse en ente negociador multilateral, con una posición unificada, frente a la Unión Europea.

Referencias bibliográficas

- Burges, S. W. (2005). Bounded by the Reality of Trade: Practical Limits to a South American Region. *Cambridge Review of International Affairs*, 18(3): 437-454.
- CEPAL/Unasur. (2014). *Unasur: Un espacio de cooperación e integración para el desarrollo*. Santiago de Chile.
- Chaves García, C. A. (2010). La inserción internacional de Sudamérica: La apuesta por la Unasur. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 38, pp. 29-40.
- Corbella, V. I. (2013). Integración y flujos comerciales entre los países de la Unasur. *Análisis Económico*, 28(69): 149-165.
- Diamint, R. (2013). Regionalismo y posicionamiento suramericano: Unasur y ALBA. *CIDOB D'afers Internacionals*, núm. 101, pp. 55-79.
- Ferrari-Filho, F. (2014). A regional arrangement proposal for the Unasur. *Brazilian Journal of Political Economy / Revista de Economía Política*, 34(3): 413-432.

- Gardini, G. L. (2015). Towards modular regionalism: The proliferation of Latin American cooperation. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 58(1): 210-229. doi: 10.1590/0034-7329201500111.
- Giacalone, R. (2013). Venezuela en Unasur: Integración regional y discurso político. *Desafíos*, 25(1): 129-163.
- Guerra Barón, A., y Nina Baltazar, E. (2013). ¿Aproximaciones institucionales a problemas subregionales? Una mirada a la pobreza desde la CAN, el Mercosur y la Unasur. *Papel Político*, 18(1): 207-226.
- Hermo, J. P. (2014). Nuevos desafíos para la gobernanza y los Estados nacionales en la globalización. Mercosur y Unasur. Espacio abierto. *Cuaderno Venezolano de Sociología*, 23(4): 567-585.
- Insignares Cera, S. (2013). La Unasur: ¿Integración regional o cooperación política? *Revista de Derecho*, núm. 40, pp. 167-198.
- López Bustillo, A. (2008). Posición y estrategia negociadora de los esquemas de integración: La Comunidad Andina y la Comunidad Sudamericana de Naciones. En Rocha Valencia, A., y Preciado Coronado (coords.), *Proyectos y estrategias de integración. América Latina y el Caribe en el contexto de América del Norte y Europa*. Guadalajara, México: UdeG-CUCSH.
- Loza, G. (2008). Sociología de la integración regional. *Configuraciones Latinoamericanas*, núm. 1, enero-junio.
- Malamud, A., y Castro, P. (2007). Are Regional Blocs Leading from Nation States to Global Governance? A Skeptical View from Latin America. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 37(1): 115-34.
- Menezes Teixeira, A. W. (2010). Regionalismo y seguridad sudamericana: ¿Son relevantes el Mercosur y la Unasur? *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 38, pp. 41-53.
- Morales Fajardo, M. E. (2013). Liderazgos latinoamericanos: ALBA-TCP y Unasur como opciones de la integración regional. *Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 9(17): 37-66.
- Morales Ruvalcaba, D. E. (2014). La Unión de Naciones Suramericanas, Brasil y el Consejo de Defensa Suramericano: Primeros logros en seguridad y defensa para la región. En Medina Núñez, I., y Oliva Campos, C. (Coords.), *Integración, seguridad y democracia en América Latina*. México: ITESO.
- —. (2015). La Unión de Naciones Suramericanas en 2012: Momento de reestructuración y despliegue. En Preciado Coronado, J. A., *Anuario de la integración latinoamericana y caribeña, 2012*. México: ITESO/Universidad Complutense/Universidad de La Habana/UNESP/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/UdeG-CUCSH/University Press of the South.

- Ortiz, I., y Ugarteche, O. (2010). El Banco del Sur: Avances y desafíos. *Cooperación Sur-Sur: Un desafío al Sistema de la Ayuda*, núm. 93.
- Quispe-Remón, F. (2010). Problemas y perspectivas de procesos de integración en América Latina. *International Law*, núm. 17, pp. 259-291.
- Rocha Valencia, A. (2010). La integración regional como vía para alcanzar la autonomía de América Latina. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, 1(2): 1-42.
- Rocha Valencia, A., y Morales Ruvalcaba, D. E. (2007). *Enfoque teórico-metodológico para el estudio de la dimensión político-institucional de los procesos de integración regional y subregional de América Latina y el Caribe*.
- —. (2011). Proceso, proyecto y construcción de la Unión de Naciones de Suramérica (Unasur). *Contextualizaciones Latinoamericanas*, 4(6): 1-29.
- —. (2013). Desafíos en la construcción de la Unión de Naciones de Sudamérica. En A. F. Gadelha, R. M., *Mercosul a Unasul. Avanços do Processo de Integração*. São Paulo, Brasil: EDUC.
- Sanahuja, J. A. (2008). Del regionalismo abierto al regionalismo posliberal. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe. *Anuario de la integración regional de la América Latina y el Gran Caribe*. CRIES.
- —. (2011). Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de Unasur. *Pensamiento Propio*, núm. 33, pp. 115-158.
- —. (s/f). Regionalismo e integración en América Latina: Balance y perspectivas. *Pensamiento iberoamericano* (pp. 75-106).
- Sánchez Rodríguez, L. I. (2008). La protección internacional de las inversiones y las recientes tensiones nacionalizadoras en el marco de la Unasur. *Agenda Internacional*, 15(26): 157-182.
- Saraiva, M. G. (2012). Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: Los casos del Mercosur y la Unasur. *CIDOB d'afers Internacionals*, núm. 97-98, pp. 87-100.
- Secretaría General Unasur. (2015). *De la visión a la acción*. Colección Palabras del Sur.
- Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). (2016). *Historia*. Recuperado de: <http://www.unasursa.org/es/historia>

