

UNASUR: proceso y propuesta

Lourdes Regueiro
Mayra Barzaga



UNASUR: proceso y propuesta

Lourdes Regueiro y Mayra Barzaga

Quito, enero de 2012
ISBN: 978-9942-9967-1-8
FEDAEPS

Edición y corrección de textos:
FEDAEPS

Diseño de la portada:
Verónica León Burch

Diagramación e impresión:
Artes Gráficas SILVA

FEDAEPS
La Coruña N28-26 y Bello Horizonte, Quito, Ecuador
Teléfono (593 2) 290 4242 Fax (593 2) 252 4481
E-mail: info@fedaeps.org
www.fedaeps.org



Contenido

Presentación	5
Capítulo I - UNASUR: Proceso	9
1. Breve descripción de la evolución de UNASUR.....	9
2. UNASUR: surgimiento y desarrollo.....	29
2.1 2000-2004: Concepción y materialización de la propuesta.....	29
2.2 2004-2007: Nacimiento y prioridades de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN).....	39
Capítulo II - UNASUR: Propuesta.....	73
1. Objetivos, estructura y mecanismos de UNASUR	73
2. UNASUR: nuevo hito en la integración.....	80
Capítulo III - UNASUR: Un balance	97
1. Ámbito institucional	97
2. Concertación política	102
3. Infraestructura	104
4. Mecanismos financieros regionales	110
4.1 Aspectos relevantes del Convenio Constitutivo del Banco del Sur.....	110
4.2 Funciones del Banco del Sur.....	111
4.3 Formación y distribución de los recursos financieros en el Banco del Sur	114
4.4 Los órganos de gobierno y control del Banco del Sur.....	117
4.5 Banco del Sur: entre la continuidad y la ruptura.....	118
5. Proyección en el enfrentamiento a la crisis.....	119
6. Algunas reflexiones finales para pensar a futuro la UNASUR.	127
Glosario de siglas	137

Índice de gráficos, tablas y cuadros

Gráficos

Gráfico 1.	UNASUR: distribución de la población	13
Gráfico 2.	Sudamérica: Superficie territorial	14
Gráfico 3.	UNASUR: PIB 2010	14
Gráfico 4.	UNASUR: PIB per cápita por países.....	15
Gráfico 5.	Clasificación de los países según incidencia de la pobreza en promedios simples 2009	17
Gráfico 6.	UNASUR: coeficiente de concentración Gini 2009.....	95
Gráfico 7.	Destino de las exportaciones totales de UNASUR en % del total 2007-2009	123

Tablas

Tabla 1.	UNASUR: Pobreza e indigencia.....	16
Tabla 2.	UNASUR: presencia de capitales extranjeros 2010	18
Tabla 3.	Reservas probadas de petróleo miles de millones de barriles 2010	19
Tabla 4.	Reservas probadas de gas miles de millones de barriles 2010	20
Tabla 5.	Recursos hídricos internos renovables, continentes y subregiones seleccionadas 2008	21
Tabla 6.	Sistemas acuíferos transfronterizos en América del Sur	22
Tabla 7.	Número de proyectos por EID y su distribución por sector 2010	107
Tabla 8.	Franjas de aportes al capital suscrito por países.....	116
Tabla 9.	Países UNASUR: exportaciones intrarregionales y extrarregionales 2010	124
Tabla 10.	Suramérica y Caribe: número de productos exportados a sus principales mercados, promedio 2008-2009.....	125

Recuadros

Recuadro 1.	Países de UNASUR en el ranking mundial de productores de minerales....	24
Recuadro 2.	Países de UNASUR en el ranking mundial de reservas de minerales	25
Recuadro 3.	Acuerdos de integración, alianzas y tratados comerciales a los que pertenecen los países miembros de UNASUR.....	27
Recuadro 4.	Primera Reunión de Presidentes de América del Sur	30
Recuadro 5.	Declaración de Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones: elementos para la integración.....	42
Recuadro 6.	Declaración de Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones: medios para alcanzar los objetivos propuestos	43
Recuadro 7.	Áreas prioritarias de convergencia para impulsar la CSN.....	46
Recuadro 8.	Ejes del nuevo modelo de integración que presenta la CSN	62
Recuadro 9.	Focos de reducción del déficit social de la CSN.....	64
Recuadro 10.	I Cumbre Energética Suramericana: principales coincidencias.....	69
Recuadro 11.	UNASUR: Tratado Constitutivo y objetivos específicos.....	74

Presentación

Después de casi dos décadas signadas por el predominio neoliberal casi absoluto, en América Latina y el Caribe gana terreno una tendencia crítica de las estrategias aplicadas al amparo de tales políticas. Este proceso se da con mayor énfasis en la región suramericana donde, como resultado de procesos electorales, asumieron el liderazgo de los gobiernos presidentes con posturas alternativas al modelo económico capitalista y a acuerdos de integración que implicaban una mayor subordinación a Estados Unidos, anteponiendo la necesidad de desarrollar visiones propias y estrechar las relaciones con los vecinos de la región.

El ascenso de estos gobiernos que vinieron a cambiar el escenario político regional, altera la correlación de fuerzas preexistente, en favor de proyectos de integración propios y más autónomos de las propuestas de factura estadounidense. Asimismo, se ve favorecida la interlocución entre proyectos de diferente naturaleza, a partir de la construcción de consensos sobre temas de interés común, así como de una voluntad política compartida, desde diferentes perspectivas, de socializar regionalmente iniciativas en el área social, cultural, económica y política, y de formular un enfoque estratégico respecto al destino de los recursos existentes en la región.

La voluntad política en torno a la construcción de consensos, expresada por la mayoría de gobiernos suramericanos¹, se asienta

1 Perú, Colombia y Chile representan la continuidad del modelo precedente. Los dos primeros, tuvieron una participación discreta en el proceso inicial de cons-

en una visión crítica del modelo neoliberal, aunque las políticas para revertirla van desde el neodesarrollismo-progresismo, hasta el desarrollo de nuevas perspectivas, bajo las formulaciones del Socialismo del Siglo XXI y del Buen Vivir.

La revisión crítica del modelo neoliberal y su materialización en políticas de gobierno, con diferentes niveles de radicalidad, son resultado de la confluencia de varios factores: la existencia de una importante gama de actores sociales y de una nueva izquierda con proyecciones anti-neoliberales y anticapitalistas; las luchas de resistencia al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y a los Tratados de Libre Comercio (TLC) que devinieron crítica integral a la profundización del modelo neoliberal y la emergencia de nuevos movimientos sociales -entre ellos el movimiento indígena andino-, como actores de propuestas de cambio.

En el contexto de esta nueva correlación de fuerzas en América del Sur, las propuestas de los gobiernos más orientados al desarrollo nacional e impulsores de una mejor distribución de la renta, tienen una mayor incidencia en las nuevas tendencias y propósitos de la integración, así como en los cambios que en esa dirección se producen.

La relativa 'homogeneidad política' neoliberal que prevaleció en la década de los años noventa, ha sido desplazada por un colorido mosaico de procesos políticos cuyo saldo es un escenario complejo, caracterizado por la puja entre la continuidad y el

trucción de la UNASUR y recientemente, en mayo de 2011, junto a México y a Panamá como observadores, dieron vida a la Alianza del Pacífico. Esta iniciativa plantea la conformación de un "área de integración profunda" entre los países del llamado Arco del Pacífico Latinoamericano, pero el criterio de pertenencia no es geográfico, sino de adhesión a los preceptos del libre comercio (de manera que revitaliza en ese espacio la propuesta norteamericana), reafirmando el Pacífico como zona de predominio liberal. La Alianza se propone, además, avanzar en los procesos de interconexión física y eléctrica, ello significaría la interconexión entre América del Norte y del Sur, bajo la filosofía de la Iniciativa Mesoamérica, que incorpora los criterios de seguridad.

cambio. Las nuevas propuestas, como la *Unión de Naciones del Sur* (UNASUR) y la *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* (ALBA) construyen su identidad como parte de los procesos de cambio, que tienen lugar en varios países lo que, unido a la continuidad de los viejos esquemas “refuncionalizados”², da cuenta de un nuevo contexto variado, complejo y contradictorio para la integración regional.

Sin embargo, sería errónea una interpretación estática del nuevo mapa de la integración latinoamericana. Los procesos de integración, tal como los gobiernos, son espacios en disputa entre las fuerzas del cambio y las de la continuidad o la restauración conservadora, de manera que las inclinaciones y tendencias de estas propuestas reflejan la desafiante correlación de fuerzas que se construye en el día a día. Procesos como el de UNASUR, que en sus inicios tuvieron una proyección, fundamentalmente, económico-comercial, han incorporado a su agenda nuevos temas que identifican en la actualidad a este grupo como un espacio de concertación política, en el que algunos actores sociales y políticos de la región han depositado sus esperanzas de renovación de la integración.

La emergencia de estas nuevas propuestas tiene lugar en un contexto de cuestionamientos radicales a las maneras convencionales de concebir el desarrollo. En este sentido, Suramérica ha tenido un protagonismo con la colocación de la filosofía del Sumak Kawsay (Buen Vivir) en el debate sobre alternativas. Las constituciones de Ecuador y Bolivia han recogido en sus textos esta nueva visión y las sociedades de estos países están enfrascadas en su formulación. Este aporte, además de destacarse como expresión

2 El término de “refuncionalizados” es utilizado en el sentido de los cambios que se dan en los esquemas convencionales de integración, la mayor parte de ellos originados en la etapa de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), que han reformulado sus proyecciones e instrumentos con el fin de adaptarlos y hacerlos más coherentes al contexto político, económico e internacional en el que se desarrollan.

de una síntesis intercultural, presupone un cambio radical en la forma de producir, consumir y relacionarse con la naturaleza, que no es posible alcanzar bajo el capitalismo. No obstante, tanto en los marcos del ALBA como en la UNASUR apenas empieza a enunciarse la importancia del cambio cultural que entraña pensar la sociedad desde el Buen Vivir.

Con el objetivo de contribuir a la socialización de las nuevas propuestas de integración regional, ponemos en sus manos este trabajo, que visibiliza los hitos más relevantes del proceso y propuesta de la UNASUR, mismos que reflejan el contexto de cambios que experimenta Sudamérica y los nuevos sentidos de la integración, entendidos como parte nodal de las alternativas planteadas en la región.

UNASUR: Proceso

1. Antecedentes y contexto de UNASUR

La Unión Suramericana de Naciones (UNASUR) nace oficialmente en mayo de 2008 cuando fue firmado su tratado constitutivo, pero ya desde abril de 2007, durante la primera Cumbre Energética de América del Sur, había sido aceptada la propuesta del presidente venezolano, Hugo Chávez, de que la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)³ diera paso a UNASUR, organismo que agruparía a todos los países de América del sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, incluidos Surinam y Guyana.

Así, el antecedente inmediato de UNASUR fue la CSN, propuesta de inspiración brasileña, cuyo contenido se concentraba en dar un impulso a políticas orientadas a construir un mercado regional para las producciones industriales y a elevar su poder de negociación frente a terceros. Desde la perspectiva geopolítica, la CSN tuvo la peculiaridad de excluir no sólo a los países desarrollados del hemisferio (Estados Unidos y Canadá), sino también a México, quien en la década de los noventa fue uno de los promotores de acuerdos comerciales con otros países de la región en los que se extendía la filosofía del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y que de alguna manera en otros

3 A lo largo del texto se utiliza el término “sudamericana” solamente cuando así consta en los documentos y eventos oficiales.

períodos históricos ha intentado disputar una suerte de liderazgo regional. Eso hace de este espacio una propuesta netamente suramericana.

El espacio suramericano, en su conjunto, es de una riqueza natural extraordinaria, pero históricamente ha sufrido el sistemático empobrecimiento derivado de las apetencias de metrópolis y corporaciones transnacionales que han erosionado el hábitat y saqueado los recursos localizados en ese territorio sin que sus pobladores hubieran recibido el beneficio de la explotación de los mismos, ni participado en el proceso decisorio que determinó su utilización.

Lo planteado anteriormente no describe una situación del pasado, sino que forma parte de un presente en el que se disputan diversas perspectivas sobre las restricciones a la utilización de recursos, que constituyen críticas al crecimiento y desarrollo basados en la sobreexplotación de aquellos.

Cuando se crean estructuras asociativas entre países, es común presentar las oportunidades potenciales de la agrupación tomando en cuenta las características de los miembros, su extensión territorial, los recursos con que se cuenta, la capacidad para atraer inversiones, etc. Teniendo en cuenta tales indicadores, a las regiones así constituidas se les confieren lugares por su peso en la economía mundial, lo cual puede resultar engañoso por cuanto las potencialidades de una construcción de ese tipo dependen de otros factores, como puede ser la existencia de visiones compartidas sobre el papel de la región en el tablero de las relaciones internacionales, su papel en la geoestrategia de las potencias mundiales, la dependencia económica, comercial, financiera y tecnológica de las potencias extrarregionales, la capacidad autónoma de generación de conocimientos aplicables a la esfera productiva, la existencia de relaciones de interdependencia entre los países asociados, la complementariedad entre las economías o la posibilidad de construirla en un plazo racional, las posibilidades de fi-

nanciamiento endógeno del intercambio comercial intrarregional y de inversiones para la integración productiva, etc. En el caso de las asociaciones entre países del Sur, generalmente, estos últimos factores son reconocidos como parte de los desafíos o los retos de la integración, ya que parten de relaciones más intensas con las potencias extrarregionales que las alcanzadas con sus vecinos.

En el sentido negativo para el desarrollo de estas construcciones regionales y subregionales, se registran aquellos aspectos que obstaculizan el desarrollo de las mismas, como pueden ser los niveles de pobreza y otros indicadores sociales; las asimetrías estructurales dadas por la desigual distribución de los recursos, de la dotación poblacional; las diferencias en los niveles de desarrollo relativo; y las dificultades de acceso a los grandes mercados por parte de los países que integran el grupo.

Si evaluamos las potencialidades de UNASUR de acuerdo con los criterios convencionales estáticos, no habría dudas de que califica como una de las regiones mejor dotadas del planeta. Sin embargo, ello no puede permitirnos ignorar las complejas relaciones que se tejen en torno a las riquezas de Suramérica como pilares de una construcción integradora, ni subestimar el hecho de que es en países suramericanos donde con mayor fuerza se da hoy el debate cuestionador de los modelos tradicionales de desarrollo, basados en la sobre-explotación de estos recursos. A ello deben añadirse un contexto internacional caracterizado por la resignificación del territorio como asentamiento de los recursos naturales y la agudización de la competición por el acceso a los mismos. Por tanto, la abundancia de tales recursos de los que es poseedora esta región debe ser analizada no sólo como una oportunidad, sino también por el riesgo que supone la disputa internacional por el control de los mismos. En ese sentido, la integración podría erigirse en un baluarte de su protección y del uso no depredador.

Diversos son los factores que determinan el renovado interés por los recursos naturales que devienen estratégicos. A la desigual distribución geográfica de los mismos deben sumarse hoy su limitación y expectativas de agotamiento, las dinámicas de privatización/nacionalización, los requerimientos de las nuevas tecnologías, la creciente demanda de recursos y productos originada en países con un rápido crecimiento (potencias emergentes). La conjunción de estos factores en un contexto de deterioro ambiental que ha agudizado el déficit de algunos de estos recursos para países de ingresos altos y medios, ha provocado que la competición y la lucha por el acceso a los recursos naturales se haga extensiva a las fuentes de agua y a la tierra cultivable.

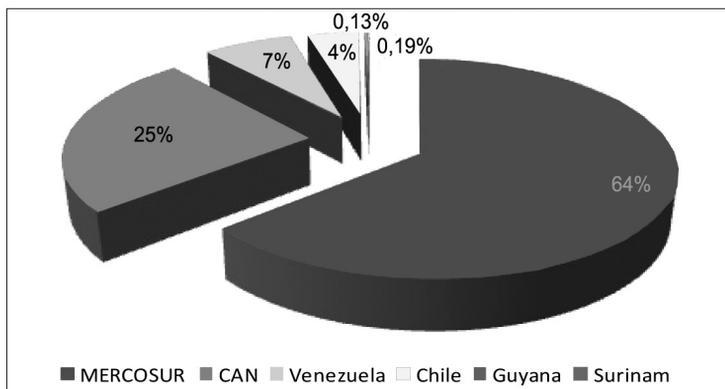
Este nuevo dinamismo en torno a los recursos naturales estratégicos y los territorios pone de relieve la dimensión de la seguridad y la defensa en los procesos asociativos que aspiran a una mayor autonomía, lo cual es un elemento relativamente nuevo en las propuestas latinoamericanas. Estas ideas apuntan a la necesidad de enfocar el tema de la riqueza del espacio de UNASUR en toda su complejidad, lo cual supone encarar el análisis no sólo desde las potencialidades que ellas representan, sino de los retos para su uso y preservación, así como de las amenazas de mayor empobrecimiento económico, social y medioambiental, de intensificarse su explotación bajo los actuales patrones de producción y consumo.

UNASUR está integrada por una población de más de 397 millones de personas⁴, de las cuales casi el 50% vive en Brasil, le siguen con el 12% y el 10% Colombia y Argentina, respectivamente, mientras los habitantes de Guyana y Surinam en su conjunto representan el 0,3%⁵ de la población suramericana. El gráfico muestra la inequitativa distribución de la población entre los países del grupo.

4 CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010*, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2010, en internet: <http://www.cepal.org>, fecha de consulta: abril de 2011

5 *Id.*

Gráfico 1. UNASUR: distribución de la población

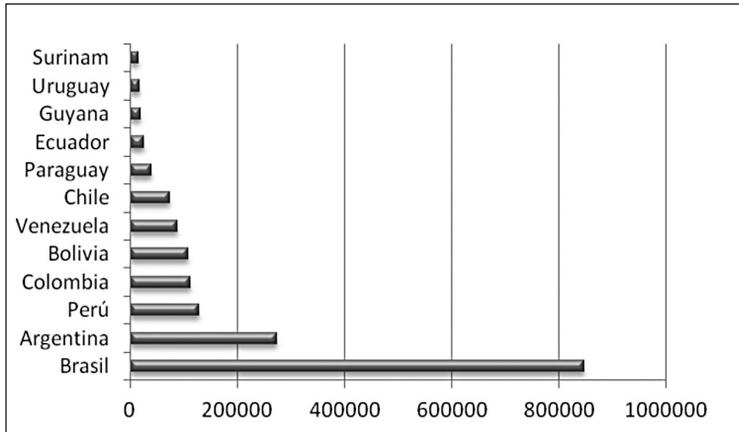


Fuente: Elaborado por las autoras a partir de datos de CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010*, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2010.

Esta disparidad en la dotación poblacional forma parte de las asimetrías de carácter estructural⁶ presentes en el entorno suramericano. De igual manera, existen notorias diferencias en el tamaño territorial y económico de los países de UNASUR, lo que se evidencia al comparar la superficie territorial, el monto del PIB y el PIB per cápita, como puede apreciarse en los gráficos que se ofrecen a continuación.

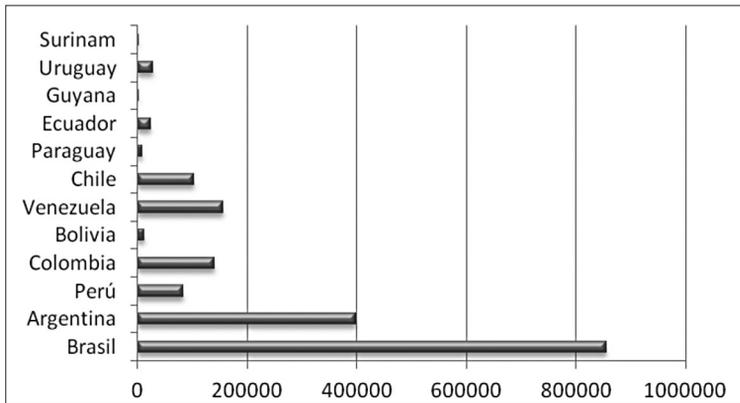
6 Cfr. La CEPAL define como asimetrías de carácter estructural aquellas relacionadas con el tamaño de los mercados (dotación poblacional, poder adquisitivo, tamaño económico), el desempeño económico, el peso comercial, las capacidades para crecer económicamente, etc. Además reconoce otro tipo de asimetrías derivadas de políticas, referidas a las disparidades que se pueden generar por la aplicación de políticas que benefician el desempeño económico de unos países en relación a otros como pueden ser medidas para estimular la inversión interna, o atraer a la inversión extranjera, incentivos a las exportaciones, etc. Durán Lima, José, Masi, Fernando, *“Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur”*, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2007.

Gráfico 2. Sudamérica: Superficie territorial



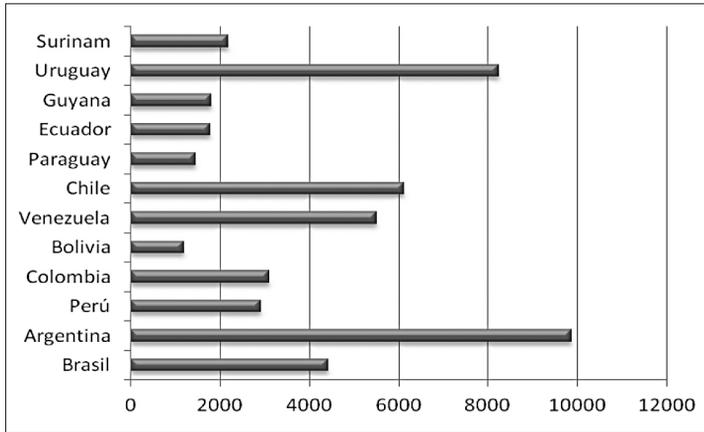
Fuente: elaborado por las autoras a partir de datos de CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010*, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2010.

Gráfico 3. UNASUR: PIB 2010



Fuente: elaborado por las autoras a partir de datos de CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010*, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2010.

Gráfico 4. UNASUR: PIB per cápita por países



Fuente: elaborado por las autoras a partir de datos de CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010*, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2010.

La situación social en UNASUR, medida por los indicadores de pobreza e indigencia, muestra situaciones disímiles entre los países del área, constituyéndose en un problema apremiante para Bolivia, Paraguay y Ecuador, como puede apreciarse en los datos registrados por CEPAL en la tabla a continuación.

Tabla 1. **UNASUR: Pobreza e indigencia**
por país, 2010

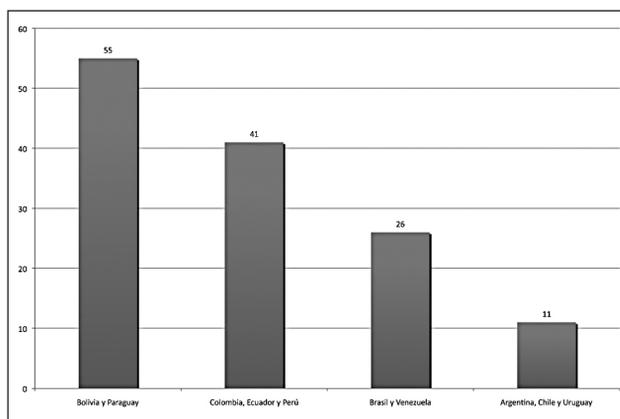
País	Año	Pobreza % (Nacional)	Indigencia % (Nacional)
Argentina	2009	11,3*	3,8*
Bolivia	2007	54,0	31,2
Brasil	2009	24,9	7,0
Colombia	2009	45,7	16,5
Chile	2009	11,5	3,6
Ecuador	2009	42,2	18,1
Guyana	<i>nd</i>		
Paraguay	2009	56,0	30,4
Perú	2009	34,8	11,5
Surinam	<i>nd</i>		
Uruguay	2009	10,0	1,9
Venezuela	2008	27,6	9,9*

*Total área urbana

Fuente: Elaborado por las autoras tomando los datos de CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010*, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2010.

La misma CEPAL establece cuatro grupos entre los países de UNASUR según la incidencia de la pobreza.

Gráfico 5. **Clasificación de los países según incidencia de la pobreza**
en promedios simples, 2009



Notas: ¹No se incluyen Guyana y Surinam. ²El promedio simple se obtiene sobre los porcentajes nacionales de población bajo la línea de pobreza en cada grupo.

Fuente: CEPAL-UNASUR, *UNASUR un espacio de desarrollo y cooperación por construir*, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2011.

La persistencia de la pobreza se erige en el factor que más afecta la cohesión social, tanto en el ámbito nacional como regional.

En la mayor parte de los países suramericanos la presencia del capital extranjero es importante, pero existen diferencias atendiendo al tamaño de los mercados domésticos, acceso a recursos, etc. Así, Brasil concentra el 52%⁷ de la Inversión Extranjera Directa (IED) Acumulada (stock) en América del Sur, seguido por Chile que absorbe el 15%⁸, sin embargo, su peso relativo en las economías medido por la participación del flujo de IED en la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) para el año 2010 y por el stock de IED como porcentaje del PIB, muestra que en Guyana, Chile y Uruguay la dependencia de la IED es mayor que en el resto, a pesar de que Guyana tiene el menor monto absoluto de IED.

7 Cálculo de las autoras sobre la base de la información en el *Anexo estadístico del World Investment Report (WIR) 2011*, UNCTAD, en internet: <http://www.unctad.org/wir>, fecha de consulta: julio de 2011

8 *Id.*

Tabla 2. **UNASUR: presencia de capitales extranjeros**
2010

	Matrices de transnacionales	Filiales de transnacionales	IED acumulada (millones USD)	IED (% FBKF)	IED acumulada (% PIB)
<i>América del Sur</i>	807	10 349	899 541	12,6	24,9
Argentina	139	1 975	86 685	7,8	23,4
Bolivia	7	121	6 869	16,9	35,8
Brasil	243	4 547	472 579	13,0	22,9
Chile	130	911	139 538	34,4	67,6
Colombia	97	689	82 420	10,4	29,3
Ecuador	24	309	11 815	1,1	18,2
Guyana	3	31	1 756	29,6	78,5
Paraguay	2	76	3 105	11,3	16,8
Perú	32	631	41 849	18,5	26,9
Surinam	1	16	nd	7,8	nd
Uruguay	73	372	14 830	30,5	36,6
Venezuela	54	668	38 022	-2,7	9,8

Fuente: Elaborado por las autoras con datos de UNCTAD, *World Investment Report 2011 "Non-Equity Modes of International Production and Development"*, Ginebra, 2011. Anexo estadístico, en internet: <http://www.unctad.org/wir>, fecha de consulta: julio de 2011.

A las asimetrías estructurales derivadas de los diferentes tamaños económicos se suman las desventajas que para la comunicación, el intercambio y la recepción de inversión suponen la no tenencia de salida al mar de Bolivia y Paraguay. Tradicionalmente, los países que no tienen salida al mar han sido relegados de los flujos de inversión por el obstáculo que esa condición representa para exportar productos hacia los mercados de destino.⁹

⁹ Cfr. Debe recordarse que una de las condiciones que buscan los capitales para tomar la decisión de invertir es la facilidad de acceso a los mercados.

Por otra parte, la comunicación y el intercambio entre los países suramericanos históricamente se han dificultado por las propias peculiaridades topográficas de la región.

Según diversas fuentes especializadas, América del Sur es una de las regiones más ricas por su biodiversidad. En ella se localizan los bosques húmedos más grandes del planeta, el 40% de la flora y la fauna del mundo, un tercio de las plantas con flores; los países andinos y Brasil son calificados como países megadiversos (sólo 17 países en el mundo califican como megadiversos y 6 de ellos son suramericanos).

En la región suramericana se localiza el 17% de las reservas mundiales de petróleo probadas, según reconoce la British Petroleum (BP) en su última actualización estadística correspondiente a junio de 2011; de mantenerse los actuales niveles de producción del hidrocarburo, las reservas le ofrecen cobertura por más de 93 años.¹⁰

Tabla 3. Reservas probadas de petróleo
miles de millones de barriles, 2010

	Miles de millones de barriles	Participación en el total mundial	Reservas/Producción (años)
Argentina	2.5	0.2	10.6
Brasil	14.2	1.0	18.3
Colombia	1.9	0.1	6.5
Ecuador	6.2	1.4	34.1
Perú	1.2	0.1	15.6
Venezuela	211.2	15.3	>100

Fuente: BP, *BP Statistical Review of World Energy June 2011*, en internet: <http://www.bp.com/statisticalreview>, fecha de consulta: julio de 2011.

¹⁰ BP, *BP Statistical Review of World Energy June 2011*, en internet: <http://www.bp.com/statisticalreview>, fecha de consulta: julio de 2011

Muchos pronósticos sobre el uso de la energía en las próximas décadas apuntan a una matriz energética donde crece la participación del gas,¹¹ recurso del que la región posee una importante reserva.

Tabla 4. Reservas probadas de gas
miles de millones de barriles, 2010

	Participación en el total mundial	Reservas/Producción (años)
Argentina	0.2	8.6
Bolivia	0.2	19.5
Brasil	0.2	28.9
Colombia	0.1	11.0
Perú	0.2	48.0
Venezuela	15.3	>100

Fuente: BP, *BP Statistical Review of World Energy June 2011*, en internet: <http://www.bp.com/statisticalreview>, fecha de consulta: julio de 2011

En Suramérica se localiza una de las principales reservas de agua potable del mundo. Teniendo en cuenta la previsible escasez de agua, esta área presenta una situación privilegiada. El siguiente cuadro muestra la distribución del agua potable por regiones; con el objetivo de enfatizar la inequidad en la distribución de este recurso vital, se han incluido los datos de subregiones donde la situación es crítica.

A pesar de la abundancia del recurso en la región como un todo, la situación de todos los países no es la misma; Perú califica como país con estrés hídrico.

¹¹ BP, *Energy Outlook 2030*, Londres, enero de 2011

Tabla 5. **Recursos hídricos internos renovables**
continentes y subregiones seleccionadas, 2008

Continente	Regiones/ subregiones	Recursos de agua dulce (% mundo)	Por habitante (m ³)
Mundo		100	6383
África		9.1	4007
	Norte de África	0.1	286
		44.7	20927
	A. del Norte	14.1	13401
	Centroamérica y Caribe	1.8	9654
	Centroamérica	1.6	16780
Américas	A. del Sur	28.8	32165
	Guyana y Surinam	1.1	309079
	Andes	12.1	41439
	Brasil	12.6	28223
	Resto A. del Sur	3.1	19812
Asia		28.9	3042
	Medio Oriente	1.1	1632
	Pen. Arábiga	0.0	101
Europa		15.2	8941
Oceanía		2.1	33464

Fuente: Elaborado por las autoras en base a datos de FAO, *Aquastat*, en internet: <http://www.fao.org/nr/aquastat>, fecha de consulta: julio de 2011

Hasta el 2006, en Suramérica se habían identificado 29 sistemas acuíferos transfronterizos que son compartidos por dos, tres, cuatro y hasta seis países.¹²

12 UNESCO, *Sistemas Acuíferos Transfronterizos en la Américas - Evaluación Preliminar*, Serie ISARM Américas N°1, 2007, Montevideo/Washington DC.

Tabla 6. **Sistemas acuíferos transfronterizos en América del Sur**

Sistema	Países
Choco-Darién	Colombia-Panamá
Táchira-Pamplonita	Colombia-Venezuela
La Guajira	Colombia-Venezuela
Concordia/Escritos-Caplina	Chile-Perú
Grupo Roraima	Brasil-Guyana-Venezuela
Ollagüe-Pastos Grandes	Bolivia-Chile
Boa Vista-Serra do Tucano-North Savanna	Brasil-Guyana
Coesewijne	
A-Sand/B-Sand	Guyana-Surinam
Zanderij	
Costeiro	Brasil-Guayana Francesa
Caiuá/Bauru-Acaray	Brasil-Paraguay
Aquidauana-Aquidabán	Brasil-Paraguay
Litoráneo-Chuy	Brasil-Uruguay
Permo-Carbonífero	Brasil-Uruguay
Salto-Salto Chico	Argentina-Uruguay
Litoral Cretácico	Argentina-Uruguay
Tulcán-Ipiales	Colombia-Ecuador
Zarumilla	Ecuador-Perú
Puyango-Tumbes-Catamayo - Chira	Ecuador-Perú
Puneños	Argentina-Bolivia
Titicaca	Bolivia-Perú
El Cóndor-Cañadón del Cóndor	Argentina-Chile
Yrendá-Toba - Tarijeño	Argentina-Bolivia-Paraguay
Pantanal	Bolivia-Brasil-Paraguay
Guaraní	Argentina-Brasil-Paraguay-Uruguay
Serra Geral	Argentina-Brasil-Paraguay-Uruguay
Amazonas	Bolivia-Brasil-Colombia-Ecuador-Perú-Venezuela

Fuente: UNESCO, *Sistemas Acuíferos Transfronterizos en la Américas - Evaluación Preliminar, Serie ISARM Américas N°1*, Montevideo / Washington DC, 2007

La información que ofrecen las dos tablas anteriores muestra la riqueza de que dispone la región suramericana de un recurso vital -como es el agua dulce- en relación a otras regiones del mundo, en que ya aparecen señales visibles de su escasez. La sobre-explotación, con el consiguiente agotamiento y contaminación de las fuentes de agua, ha provocado su conversión en un recurso escaso sobre el que se han desatado las apetencias de las empresas transnacionales, quienes han promovido su privatización y estimulado su mercantilización a niveles inéditos.

Al calor de estos procesos se han desarrollado movimientos de resistencia que reclaman la preservación, protección, uso sostenible y desmercantilización del agua. Los movimientos sociales suramericanos han sido sujetos activos en las luchas contra la privatización y los proyectos que aceleran la contaminación o alteran los ecosistemas hídricos. De manera que, si bien la región, según los organismos internacionales, no es un área de conflicto internacional (entre Estados) por el recurso agua, sí ha sido un tema sensible y en torno al cual se han producido conflictos entre movimientos sociales y empresas; potencialmente esta riqueza puede ser objeto de conflictos internacionales en la medida que el recurso se haga más escaso. Un tema relacionado es el referido a que la escasez de agua potable en el mundo, unido al precio de los alimentos ha comenzado a generar presión de las empresas transnacionales y de los países con dificultades para producir alimentos, o ansiosos de obtener los beneficios que auguran los actuales precios, sobre las tierras cultivables. Estas circunstancias no pueden ser desconocidas, ni subestimadas como parte del entorno en el cual surge y se desarrolla UNASUR.

El hecho de que una buena parte de los recursos hídricos localizados en esta región sean compartidos por dos o más países plantea la necesidad de construir consensos sobre su utilización, lo cual no puede circunscribirse a los gobiernos. La tenencia compartida de este recurso natural es una oportunidad para la integración sostenible, pero a la vez es un reto mayor, pues

aún no existe una visión consensuada socialmente, ni claridad conceptual sobre cómo cambiar la perspectiva de gestión de los recursos transfronterizos en la que tienen participación organismos como el Banco Mundial y el BID.

Al patrimonio antes mencionado debe añadirse que América del Sur es una de las regiones con mayor potencial minero del mundo, en términos de producción y de reservas.

Recuadro 1. Países de UNASUR en el ranking mundial de productores de minerales¹³

Argentina	Segundo productor mundial de borato (18%)
Bolivia	Segundo productor mundial de antimonio (2%)
Brasil	Primer productor mundial de niobio (92%) Segundo productor mundial de hierro (18%) y de tantalio (16%) Tercer productor mundial de bauxita (11%), de grafito (7%) y de tierras raras (1%)
Chile	Primer productor mundial de cobre (35%), de litio (42%), y de renio (49%) Tercer productor mundial de borato (13%) y de molibdeno (16%)
Perú	Primer productor mundial de plata (17%) Segundo productor mundial de zinc (14%) Tercer productor mundial de cobre (8%) y de telurio (26%)

Fuente: elaborado por las autoras basadas en datos de European Commission- DG Enterprise and Industry, *Critical raw materials for the EU. Report of the Ad-hoc Working Group on defining critical raw materials*, Versión del 30 de julio de 2010, en internet: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/report-b_en.pdf, fecha de consulta: febrero de 2011

¹³ Los lugares ocupados por estos países en el ranking mundial de la producción de minerales varía en uno o dos puestos según la fuente y el año tomado como referencia.

Los países suramericanos figuran entre las 10 mayores reservas mundiales de minerales conocidas de:

Recuadro 2. Países de UNASUR en el ranking mundial de reservas de minerales

Argentina	Borato
Bolivia	Antimonio, litio, plata y tungsteno
Brasil	Bauxita, grafito, gypsum, hierro, litio, magnesita, magnesio, manganeso, níquel, niobio, tierras raras, talco, tantalio y titanio
Chile	Cobre, litio, molibdeno, renio y plata
Perú	Borato, cobre, molibdeno, renio, plata, telurio y zinc
Venezuela	Hierro y níquel

Fuente: elaborado por las autoras basadas en datos de European Commission- DG Enterprise and Industry, *Annex V to the Report of the Ad-hoc Working Group on defining critical raw materials*, en internet: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/annex-v_en.pdf, fecha de consulta: febrero de 2011

Los recursos antes mencionados han contribuido de una manera u otra a sostener los patrones tecnológicos vigentes en diferentes momentos del desarrollo histórico, así como a alimentar determinadas formas de acumulación de la riqueza. Muchos de esos recursos mantienen su valor de uso para las producciones tradicionales, pero a ello se suman los posibles incrementos de la demanda de estos y otros recursos asociados a las tecnologías emergentes.

Especial mención merece el dato de la riqueza regional en una “nueva generación” de minerales estratégicos para el desarrollo de nuevas tecnologías cuya demanda es previsible crezca, de los cuales posee importantes reservas. Brasil posee el 98,4% de las reservas mundiales conocidas de niobio; las principales reservas mundiales de litio se localizan en Chile y Bolivia (en el Salar de

Atacama y en el Salar de Uyuni, respectivamente) aunque también existen reservas en Argentina y Brasil. Asimismo, Brasil tiene una de las principales reservas de tantalio; mientras Perú y Chile tienen reservas de renio.

En relación a sus asociaciones externas, en este gran espacio coinciden países pertenecientes a la Comunidad Andina de Naciones (CAN), al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), a la Comunidad del Caribe (CARICOM), a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y a la Alianza del Pacífico, adicionalmente tres países tienen Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos. El hecho de que los países de UNASUR participen simultáneamente en varios acuerdos regionales y subregionales, de diferente naturaleza y que construyan alianzas con socios regionales y extra regionales disímiles es expresión de la heterogeneidad de perspectivas que confluyen en ese espacio.

Cuando hablamos de la diferente naturaleza de los acuerdos, nos referimos a que los propósitos, las metas a alcanzar y los medios para lograrlas, los modelos políticos, los aliados internos y externos, y los beneficiarios de tales proyectos, son diferentes. Es decir, que a la heterogeneidad derivada del tamaño de los países, de las diferentes estructuras económico-comerciales y de los diferentes niveles de desarrollo relativo de los países miembros, se suman la diversidad de intereses y expectativas en torno al papel de UNASUR y sus prioridades en el actual contexto.

Recuadro 3. Acuerdos de integración, alianzas y tratados comerciales a los que pertenecen los países miembros de UNASUR

CAN Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú

MERCOSUR Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela (este país espera la aprobación del congreso paraguayo)

CARICOM Guyana, Surinam

ALBA Bolivia, Ecuador, Venezuela

Alianza del Pacífico Chile, Colombia, Perú

TLC con Estados Unidos Chile, Colombia, Perú

Acuerdo de Asociación con la Unión Europea Chile, Colombia y Perú, MERCOSUR (en proceso de negociación)

Fuente: elaboración propia

Chile, además, ha firmado acuerdos de libre comercio con numerosos países y grupos: la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), con Australia, China, Canadá, Japón, Corea, Panamá y Turquía; mientras que Perú los tiene con China, Singapur y Canadá. MERCOSUR tiene un acuerdo de preferencias comerciales con la India. Tal cantidad de acuerdos supone variedad de compromisos, lo que hace más complejo el mapa de la integración latinoamericana actual.

La experiencia latinoamericana acumulada en materia de integración arroja profundas insatisfacciones con los resultados alcanzados en los distintos procesos. Para que UNASUR rebase tal decepción precisa ser percibida como un medio que contribuye a la superación de la pobreza, a contrarrestar las asimetrías, a potenciar la capacidad de desarrollo y crecimiento de la región, a solucionar las divergencias y construir consensos, y a resolver el aislamiento de regiones y países.

Estas aspiraciones de carácter general pueden ser suscritas por amplios sectores. Sin embargo, existen diferentes posiciones acerca de cómo lograrlo, de cuáles deben ser las prioridades y de cuáles pueden ser los costos sociales, económicos y ambientales admisibles. Con esto queremos subrayar que la integración requiere la construcción de consensos que se alcanzan o no como resultado del debate entre gobiernos, entre sectores sociales, entre sectores sociales y gobiernos, actores que no necesariamente comparten las mismas perspectivas políticas.

Los documentos y trabajos sobre integración más divulgados no reflejan el entramado de contradicciones que se esconden detrás de estos procesos, señalan más bien la intencionalidad o los consensos alcanzados por algunos de los actores de la integración, ya sean los gobiernos, los diferentes segmentos del sector empresarial, los movimientos sociales, etc. Con frecuencia, la perspectiva gubernamental sobre la integración es la más conocida y manejada, y ella refleja tanto la relación de los gobiernos con los diferentes sectores sociales, como la capacidad de los mismos para colocar sus demandas y expectativas en la agenda gubernamental referida a la integración.

En el caso particular de UNASUR, comparten proyectos y decisiones gobiernos calificados de derecha, de centro-izquierda e izquierda -utilizando esta inexacta "etiqueta" convencional-, por lo que las prioridades y expectativas sobre las potencialidades de UNASUR varían en correspondencia con la correlación de fuerzas entre los gobiernos de diferente tendencia.

Observando estos criterios y a los efectos de comprender mejor la evolución de UNASUR podríamos señalar tres momentos en su desarrollo atendiendo a los siguientes criterios: países que dinamizan las propuestas dentro del grupo y los temas priorizados en la agenda.

2. UNASUR: surgimiento y desarrollo

La UNASUR que conocemos hoy día es la materialización de una propuesta brasileña, esbozada desde el gobierno de Itamar Franco en la década de los años noventa, que tiene sus primeros avances con la celebración de la I y la II Cumbre de Presidentes de América del Sur, 2000 y 2002, respectivamente; en el 2004 nace la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y a partir de mayo de 2008, se conforma como la UNASUR.

2.1 2000-2004: Concepción y materialización de la propuesta

El antecedente más inmediato de UNASUR debe verse en la primera Cumbre de Presidentes de América del Sur que tuvo lugar entre agosto y septiembre del año 2000 en Brasilia, a instancias del presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso. En aquella oportunidad, se identificaron como áreas en las cuales estos países podrían beneficiarse de la cooperación las siguientes: democracia, comercio, infraestructura de integración, la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos; información, conocimiento y tecnología.

Debe tenerse en cuenta que en aquellos momentos estaban en pleno apogeo las negociaciones del ALCA, en las que Brasil tenía diferencias con Estados Unidos, frente a las cuales la idea de avanzar las negociaciones con Suramérica -previo a que se concretara la negociación hemisférica- era una forma de preservar el acceso preferencial de los productos brasileños a los mercados regionales. De manera explícita, en la declaración de esa cumbre se expresa que: "El ejercicio para la conformación de un área de libre comercio de las Américas está, también, basado en la consolidación de procesos subregionales".¹⁴ Es decir, que se presentaba a las dos negociaciones como complementarias.

14 Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, Comunicado de Brasilia, 1 de septiembre de 2000, Brasilia, en internet: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm, fecha de consulta: enero de 2010

Recuadro 4. Primera Reunión de Presidentes de América del Sur
2000

Entre los puntos relevantes sobre los cuales los presidentes de Suramérica debatieron en la reunión de Brasilia estuvieron los siguientes:

Democracia: Se establece que “[...] la democracia representativa es el fundamento de la legitimidad de los sistemas políticos y la condición indispensable para la paz, la estabilidad y el desarrollo de la región”. También ratificaron sus compromisos con la profundización de la democracia, el respeto al estado de derecho y la defensa de los derechos humanos.

Comercio: Deciden impulsar la construcción de una zona de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR, como paso decisivo a la formación de un espacio económico comercial ampliado en el que se integren Chile, Guyana y Surinam, basado en la liberalización del comercio de bienes y servicios, en el otorgamiento de facilidades a las inversiones y en la dotación de la infraestructura necesaria. Reafirmaron el regionalismo abierto como principio rector en la formación de ese espacio económico ampliado. Igualmente ratificaron el interés de concluir las negociaciones con la Unión Europea, las del ALCA y las de la Organización Mundial del Comercio (OMC), resaltando que las mismas deben contribuir al desarrollo y a la integración de los países latinoamericanos, subrayando la necesidad de tener en cuenta las asimetrías en los niveles de desarrollo de los países participantes.

Infraestructura: Parten del reconocimiento del vínculo integración y desarrollo de la infraestructura física como líneas de acción complementarias. Los mandatarios toman nota del Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA), con las sugerencias y propuestas con un plazo de diez años para ampliar y modernizar la infraestructura de América del Sur en las áreas de energía, transportes y comunicaciones a fin de conformar los llamados ejes de integración y desarrollo económico y social. Este plan que fue elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el aporte de la Corporación Andina de Fomento (CAF), específicamente, en el sector de la energía, plantea las potencialidades de la región basadas en la integración y la complementación del uso de los portadores energéticos. Las acciones en esa dirección debían ser ampliadas tomando en cuenta la preservación del medio ambiente y la eliminación de las barreras injustificadas derivadas de restricciones y reglamentos en esa área. Los presidentes se comprometen a otorgar prioridad política a las iniciativas nacionales, bilaterales o subregionales en curso, que estuvieran dirigidas al desarrollo de la red de infraestructura de integración en toda la región, poniendo de relieve el papel del sector privado.

Drogas ilícitas y delitos conexos: Visualizaron los vínculos entre el narcotráfico, el contrabando, el tráfico de armas y el terrorismo. Atribuyeron a la OEA un

Sigue...

papel relevante en la lucha contra estos flagelos con potencial desestabilizador de las sociedades. De igual manera apoyaron el principio de responsabilidad compartida entre los países productores, de tránsito y consumidores.

Información, conocimiento y tecnología: Expresaron la importancia de acelerar el acceso de Suramérica a la era de la sociedad de la información y del conocimiento, sobre la base de un sistema de educación universal, que permita el acceso y la utilización de las nuevas tecnologías de la información en los sistemas educativos. Coincidieron en la necesidad de conectar a la región con las centrales de Internet en el mundo. Plantearon la necesidad de crear redes cooperativas de investigación en áreas estratégicas con vistas a optimizar el aprovechamiento de la infraestructura regional de investigación, para lo cual apelaron a los resortes de la solidaridad. Por su parte, el gobierno brasileño anunció la creación de un Fondo Suramericano de estímulo a las actividades de cooperación científica y tecnológica en la región abierto a todos los países.

Fuente: Resumen elaborado por las autoras basadas en el Comunicado de Brasilia, Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000, Brasilia, en internet: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm, fecha de consulta: enero de 2010

El anterior resumen refleja el consenso institucional (desde los gobiernos) alcanzado en aquella reunión. Una lectura más aguda de los aspectos tratados nos permite una interpretación más cercana a los intereses en torno a los cuales giró esta Cumbre. Los temas que tuvieron un mayor nivel de concreción, atendiendo a indicadores tales como la existencia de una agenda con propuestas precisas, cronograma de cumplimiento de las acciones a ejecutar, la definición de prioridades políticas fueron los relativos al comercio y al desarrollo de la infraestructura física, que eran los móviles fundamentales de Brasil.

En esta oportunidad se evidenció el interés en reafirmar la compatibilidad entre los procesos subregionales, regional y hemisférico, lo que lógicamente estaba orientado a apuntalar los dos primeros en los que Brasil tiene una influencia significativa y eran los que corrían mayor riesgo de ser absorbidos por el ALCA; en esa misma dirección se hace un llamado a intensificar la coordinación de posiciones negociadoras, lo que también respondía a un interés brasileño.

En cuanto a esta cumbre, primero, es importante destacar que esta reunión es el primer antecedente de UNASUR. En segundo lugar, se debe resaltar la primacía concedida al comercio, en cuyo ámbito la acción principal a impulsar era la construcción de una zona de libre comercio entre el Mercosur y la CAN, lo cual era un interés de Brasil para garantizar el mercado para sus productos manufacturados.¹⁵ En tercer lugar, subrayar que en esos primeros años, el principal dinamizador de ideas y generador de las principales propuestas era Brasil.¹⁶ En cuarto y último lugar, mencionar el hecho de que en este antecedente de UNASUR, no tuvieron participación alguna ni la sociedad civil, ni los movimientos sociales suramericanos.

La evaluación positiva del intercambio sostenido en Brasilia estimuló la realización de otra cumbre presidencial. Así, los días 26 y 27 julio de 2002 -en el marco del aniversario del encuentro de Simón Bolívar y José de San Martín, que tuvo lugar en un día como aquel del año 1822 en la ciudad de Guayaquil-, por invitación del presidente ecuatoriano, los mandatarios se congregaron nuevamente.

En esa oportunidad, los presidentes suramericanos -y sus representantes- que concurren al cónclave de Guayaquil, reafirmaron los principios de la reunión de Brasilia en el año 2000: compromiso con la democracia (de manera especial con la Carta Democrática Interamericana, recién suscrita en el marco de la OEA en el año 2001). También manifestaron sus inquietudes respecto a la crisis de financiamiento y la escasez de recursos para la inversión productiva, y su potencial para subvertir el orden democrático y, en ese sentido, subrayaron la necesidad de im-

15 Nótese que el interés principal se dirige a los mercados de los países de la CAN, ya que los mercados de Guyana y Surinam son muy pequeños.

16 No es ocioso recordar que ya desde inicios de los años 90, Brasil, sin mucha fanfarria, impulsaba la creación de una llamada Área de Libre Comercio de Suramérica (ALCSA) con vistas a asegurar el acceso de los productos brasileños al mercado regional, antes de que se concretara el ALCA.

pulsar la creación de un mecanismo internacional de solidaridad financiera con la democracia y la gobernabilidad. Además, ratificaron su convicción sobre la importancia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como un mecanismo necesario para el desarrollo y dejaron constancia de su preocupación frente a la sustantiva reducción de este instrumento, por lo que instaron a la comunidad internacional a reactivarlo, tomando nota de la propuesta del presidente venezolano, Hugo Chávez, sobre la creación de un fondo humanitario internacional, que no se sostuviera con los ingresos fiscales de los países en desarrollo.¹⁷

Siguiendo la tónica de la reunión efectuada en Brasilia, los presidentes ratificaron su compromiso con la lucha contra la droga y los delitos conexos bajo los mismos principios discutidos en el año 2000. En esta oportunidad, se agregó la urgencia de mejorar los mecanismos para erradicar la corrupción.

En lo relativo a las relaciones comerciales con los países desarrollados, manifestaron su preocupación en torno al mantenimiento e incremento de los subsidios agrícolas, debido a su impacto distorsionador en la competencia. Debe tenerse en cuenta que, entre los países de América del Sur, contamos grandes productores de alimentos como Brasil (tercer productor mundial) y Argentina (que se mueve entre los puestos cinco y seis en el ámbito mundial), cuyas exportaciones se ven afectadas por los subsidios a los productores, y a las exportaciones.

Como un elemento sobresaliente en esta reunión, debe señalarse la adopción de la Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana y el énfasis en los esfuerzos dirigidos a limitar gradualmente los gastos de defensa y a garantizar la transparencia en la adqui-

17 Síntesis elaborada por las autoras con base en el documento oficial emitido en la reunión presidencial conocido como "Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo", en internet: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm, fecha de consulta: febrero de 2010

sición de armamentos, sin menoscabo de las necesidades reales de los Estados para su defensa y seguridad.¹⁸ La intención tras este pronunciamiento es de una importancia cardinal, pues da cuenta de la percepción por parte de algunos gobiernos, especialmente el de Brasil, sobre los posibles riesgos asociados a una situación de conflicto que pueda convertirse en justificación de intervención externa; y, en esa misma dirección, el cónclave subrayó la pertinencia de dedicar más recursos a la lucha contra la pobreza (identificando ese flagelo como potencial detonante de estos conflictos). Nuevamente, y en el mismo sentido, se reiteró la condena al terrorismo.

La centralidad del tema de la infraestructura fue confirmada en la reunión de Guayaquil, donde los mandatarios recalcaron la voluntad de construir de manera coordinada un espacio integrado a través del fortalecimiento de las conexiones físicas y la armonización de los marcos institucionales, normativos y regulatorios; de esta idea así expresada puede inferirse una concepción limitada de la integración restringida a la interconexión. Según refrenda la declaración, los avances en esta materia permitirían una participación más amplia de la región en las corrientes internacionales de capital, bienes, servicios y tecnologías; a la vez que un fortalecimiento de la infraestructura regional constituirá un factor esencial para la conformación de un espacio económico suramericano. Teniendo en cuenta, asimismo, la posibilidad que la misma generaría para la movilización del potencial económico localizado en la región de manera competitiva, agregando valor a los recursos naturales, lo que a su vez tendría un efecto positivo en los niveles de ingreso y bienestar de la población.¹⁹

Como era de esperar, la vigencia, pertinencia e importancia de la IIRSA fueron destacadas en la cumbre de los presidentes como instrumento para la integración de las áreas costeras del Caribe,

18 *Id.*

19 *Id.*

Pacífico, Atlántico y de las zonas interiores de América del Sur entre sí, por lo que revalidaron el apoyo a su implementación, en tanto vía para promover y facilitar el desarrollo económico y social, mejorar la competitividad internacional de la región, así como fortalecer la integración y la cooperación regional mediante la ampliación de mercados, la convergencia de políticas públicas y el acercamiento social y cultural de Suramérica.²⁰ También expresaron su satisfacción por los progresos en la definición de 162 proyectos de transporte, energía y telecomunicaciones. Precizaron el trabajo conjunto público-privado para lograr el financiamiento necesario de las inversiones que materializarían la IIRSA.

Atendiendo a la importancia concedida a los proyectos de la IIRSA, los mandatarios reiteraron la instrucción a sus representantes en el BID, la CAF, FONPLATA (Fondo Financiero para la Integración de la Cuenca del Plata) y el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, institución del grupo Banco Mundial) de otorgar prioridad a la ejecución de los proyectos vinculados a los ejes de integración y desarrollo contemplados en la IIRSA. Específicamente, se hizo referencia a los acuerdos Bolivia-Chile, Guyana-Venezuela, la relevancia de los compromisos de Brasil y Paraguay para impulsar la infraestructura de transporte, comunicación y energía entre ellos, fortaleciendo el eje interoceánico que conecta regiones de Brasil, Paraguay, Bolivia, Argentina, Chile y Perú y el proyecto del Eje Multimodal del Amazonas, que conectará a los países de esa zona al Atlántico y al Pacífico.

Se reconoció la necesidad de dar especial atención a la situación de los dos países que no tienen acceso al mar, lo que dificulta tanto su acceso a los mercados como la captación de inversiones.

La letra de lo acordado establecía que los proyectos de la IIRSA debían desarrollarse bajo los principios del desarrollo armónico

20 *Id.*

y sustentable de las poblaciones que viven en los territorios, respetando las particularidades culturales de las mismas y de manera especial si se trata de poblaciones indígenas.

Los temas energéticos y el del desarrollo de la infraestructura física fueron los que acapararon la atención de esta II Cumbre Presidencial. Es preciso puntualizar la importancia que evocaban esos dos temas en el contexto de este encuentro.

Primero, la calidad y la amplitud de la infraestructura son elementos tomados en cuenta por los inversionistas a la hora de colocar sus inversiones, al compararlas con países o regiones con condiciones semejantes.

Segundo, sin una infraestructura adecuada no es posible desarrollar el comercio.

Tercero, la región latinoamericana siempre tuvo un desarrollo deficitario en lo relativo a infraestructura. Durante la década de los ochenta, la infraestructura existente se deterioró o se destruyó y, posteriormente, las políticas de restricción del gasto público impuestas por las instituciones financieras internacionales trajeron como consecuencia un retraso ostensible del subcontinente en materia de infraestructura en relación con otras regiones del mundo.

Cuarto, el comercio con la región asiática, especialmente con China, comenzó a crecer vigorosamente, pero la pujanza de esta actividad demandaba una infraestructura adecuada al monto y volumen de ese comercio. Teniendo en cuenta el peso creciente que representa el comercio con China para Brasil y Argentina, países que no tienen salida al Pacífico, es posible suponer la importancia que tiene para ellos el tema.

Quinto, al momento de celebrarse estos encuentros, Brasil registra un déficit energético que debe satisfacer mediante

importaciones, en un contexto en el cual se vaticinaba la caída de las reservas de petróleo a nivel global. Apreciando las reservas de petróleo y gas localizadas en Suramérica, la constitución de un grupo regional en que la cooperación en materia energética formara parte de la agenda prioritaria, se perfilaba como una opción ventajosa para ese país.

En razón de esta circunstancia, la reunión presidencial puso énfasis en la necesidad de aumentar la seguridad, confiabilidad y calidad de los suministros energéticos regionales con criterios de sustentabilidad, en esa dirección, se destacó la conveniencia de desarrollar la coordinación, la cooperación y la integración energética, así como la búsqueda de mecanismos para dar asistencia a los países con déficit energético. Si bien estos fueron los términos en que se formulaban las propuestas, la realidad las acercaba más a proyectos de interconexión que de integración.

La impronta del predominio de las políticas neoliberales dejó su huella en la reunión. Con una formulación que poco distaba de la letra del ALCA, se abogaba por la apertura de este sector a la inversión extranjera en un marco de garantías jurídicas. Desde el punto de vista social, se resaltó el papel del sector energético en las políticas para la superación de la pobreza, destacándose la necesidad de la electrificación de zonas rurales y urbano-marginales como uno de los grandes retos políticos, sociales y económicos para los gobiernos suramericanos.

Un enfoque positivo del tema energético en la reunión fue el planteamiento de impulsar un servicio de energía vinculado al desarrollo de las actividades productivas, así como la necesidad de agregar valor a los servicios energéticos y establecer cadenas productivas con empresas de la región. A fin de materializar estas ideas, se encargó a los responsables de instrumentar las políticas en el sector, contribuir con la progresiva integración energética desde una perspectiva regional e iniciar el estudio de las bases de una Carta Energética Sudamericana.

Otro tema tratado fue el de ciencia y tecnología, en cuyo tratamiento se reconoció la necesidad de otorgarle prioridad en el ámbito regional. En tal perspectiva, se consideró como un paso positivo la creación del Programa Sudamericano de Apoyo a las Actividades de Cooperación en Ciencia y Tecnología, por parte del gobierno brasileño.

Asimismo, se valoró positivamente la creación de un Mecanismo de Diálogo y Concertación Política para impulsar la concertación de posiciones en temas de interés común.

La conclusión de las negociaciones CAN-MERCOSUR en ese mismo año fue otra de las ideas centrales tratadas en Guayaquil. La premura de concluir ese proceso se explicó por la necesidad de fortalecer la capacidad negociadora regional frente a los procesos de negociación con terceros, especialmente el ALCA, respecto al cual se planteó la capacidad de las pequeñas economías para participar tanto en el proceso negociador como en su implementación. El apoyo a la demanda de un Trato Especial y Diferenciado en el marco del ALCA conquistaba las simpatías de los países menores para la formación del bloque regional. No obstante, este tema no se reveló prioritario en los inicios de lo que hoy es UNASUR.

Teniendo en cuenta las dimensiones alcanzadas por los procesos migratorios, su impacto en las sociedades emisoras y los problemas enfrentados por los migrantes en su inserción en las sociedades receptoras, se acordó que en la III Conferencia Sudamericana de Migraciones se adoptaría un plan de acción regional sobre migraciones internacionales dirigido a proteger los derechos de los migrantes suramericanos a nivel mundial. En esa materia, también se sugirió la armonización de las legislaciones migratorias de los países de Suramérica. Esta proyección suramericana puede considerarse un ejercicio de concertación política regional.

La I y la II Cumbre Presidencial dieron los primeros pasos en la construcción de los consensos mínimos de lo que sería la agenda prioritaria del organismo, que vio su nacimiento en el marco de la III Cumbre Presidencial Sudamericana.

2.2 2004-2007: Nacimiento y prioridades de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)

Reunidos en Cusco, Perú, en diciembre de 2004, para celebrar las gestas de Junín y Ayacucho, así como la convocatoria del Congreso Anfictionico de Panamá, los presidentes de América del Sur deciden conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), como un paso superior en el proceso de integración latinoamericana.

El documento oficial de esta decisión es la Declaración de Cusco, en la que se plantean como elementos que sustentan la Comunidad, la historia compartida y el potencial regional para enfrentar desafíos comunes y fortalecer su capacidad negociadora; así como la consolidación de una identidad suramericana basada en valores compartidos: democracia, solidaridad, derechos humanos, libertad, justicia social, respeto a la integridad territorial y a la diversidad, no discriminación y afirmación de su autonomía, igualdad soberana de los Estados y solución pacífica de controversias.

Como elemento significativo de esta III Cumbre, vale destacar el reconocimiento explícito de que la mejoría del nivel de vida de los pueblos de Suramérica, así como el impulso al desarrollo económico, no pueden circunscribirse a las políticas de crecimiento sostenido de la economía sino que, necesariamente, deberán implicar estrategias dirigidas a una distribución más justa y equitativa de los ingresos, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social, preservando el medio ambiente bajo el criterio

de desarrollo sostenible. De igual manera, se reconocieron las diferencias de los niveles de desarrollo económico relativos entre los países suramericanos.

El reconocimiento de que el crecimiento económico y las políticas para lograrlo por sí solas no producirían la inclusión social, ni eliminarían la pobreza, constituye un hito importante en lo que se podría llamar la búsqueda de otros “sentidos” en la entidad naciente. En efecto, es una señal de los cambios en el contexto regional donde la presión social elige presidentes que, al menos en sus discursos, se plantean una revisión crítica de las políticas dominantes en la década de los años noventa. De ahí que estas nuevas administraciones incorporan el compromiso esencial de la lucha contra la pobreza, la eliminación del hambre, la generación de empleo y el acceso universal a la salud y la educación como condiciones necesarias para el desarrollo de los pueblos.

En esta Cumbre se ratificaron valores consensuados en otras, como los de la paz y la seguridad internacional. Como tema novedoso, entre los instrumentos para hacer realidad estos propósitos, se acuerda avanzar hacia un multilateralismo renovado y democrático que integre de manera decidida y eficaz el desarrollo económico y social en la agenda internacional. Esta idea expresada en la cumbre es otra señal de las nuevas formas de pensar la proyección y participación de la región en la arena internacional. En este sentido, es importante resaltar la “reaparición” del término desarrollo (ausente en la perspectiva neoliberal) en la mira de algunos gobiernos de la región como una señal de ruptura con el discurso economicista y fundamentalista de la eficiencia que acaparó los apoyos en las dos décadas anteriores. La presencia de nuevos gobernantes no comprometidos con el modelo precedente dejó su impronta en esta cumbre.

La Declaración de Cusco sobre la CSN establece: “Su determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que

fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales".²¹ En esta formulación se destaca la intención de alcanzar una voz propia en el concierto internacional, lo que requeriría un ejercicio de concertación en la diversidad sin precedentes en la región.

La Declaración reconoce que la consecución de los valores y propósitos compartidos sólo se hará realidad en la medida que los pueblos tengan un papel protagónico en el proceso de construcción de ese espacio de integración regional.

21 Declaración de Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, III Cumbre Presidencial Sudamericana, 8 de diciembre de 2004, Cusco, Perú, en internet: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm, fecha consulta: febrero de 2010

Recuadro 5. Declaración de Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones -CSN-: elementos para la integración
2004

La reunión de presidentes identificó los siguientes elementos para alcanzar la integración en el espacio:

- “La concertación y coordinación política y diplomática que afirme a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas.
- “La profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional. Los Gobiernos de Surinam y Guyana se asociarán a este proceso, sin perjuicio de sus obligaciones bajo el Tratado revisado de Chaguaramas”.
- “La integración física, energética y de comunicaciones en Suramérica sobre la base de la profundización de las experiencias bilaterales, regionales y subregionales existentes, con la consideración de mecanismos financieros innovadores y las propuestas sectoriales en curso que permitan una mejor realización de inversiones en infraestructura física para la región”.
- “La armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario”.
- “La transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura”.
- “La creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil en la dinámica de integración de este espacio sudamericano, teniendo en cuenta la responsabilidad social empresarial”.

Fuente: Declaración de Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, III Cumbre Presidencial Sudamericana, 8 de diciembre de 2004, Cusco, Perú, en internet: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm, fecha de consulta: febrero de 2010

Como puede apreciarse, a la agenda prioritaria de la CSN se trasladan los temas que fueron objeto de atención en las dos cumbres presidenciales anteriores, como son el del libre comercio suramericano a partir de la convergencia del MERCOSUR, la CAN y Chile,

con la participación de los dos países de la CARICOM (Guyana y Surinam), y la integración física, energética, y de las comunicaciones en el ámbito suramericano. Como novedad en este tipo de macropropuestas impulsadas en su origen por intereses económicos, se destaca la decisión de concebir también a la CSN como una entidad de concertación política.

**Recuadro 6. Declaración de Cusco sobre la CSN:
medios para alcanzar los objetivos propuestos**

En el cónclave también quedó definido el cómo se avanzaría en los propósitos antes mencionados:

- Implementación progresiva de los niveles y ámbitos de acción conjunta.
- Promoción de la convergencia a partir de la institucionalidad existente.

Se tomaron además otras decisiones sobre el funcionamiento de la entidad:

- Los ministros de Relaciones Exteriores quedaron encargados de elaborar las propuestas de acción concretas.
- Las reuniones de Jefes de Estado serían la instancia máxima de conducción política del proceso.
- La reunión de Cancilleres sería la instancia ejecutiva.
- Las reuniones de Jefes de Estado y de Cancilleres sustituirían a las hasta ese momento llamadas Cumbres Sudamericanas.

Fuente: Resumen elaborado por las autoras basado en: Declaración de Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, III Cumbre Presidencial Sudamericana, 8 de diciembre de 2004, Cusco, Perú, en internet: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm, fecha de consulta: febrero de 2010

A pesar de lo planteado en el preámbulo de la Declaración de Cusco, en la instrumentación política de la CSN no quedó previsto ningún mecanismo de participación, ni siquiera de consulta,

con los sectores populares, lo cual reproducía el déficit democrático que había caracterizado la experiencia de integración en la región, definida en lo fundamental por su carácter intergubernamental, y los mecanismos consultivos dirigidos a los sectores empresariales interesados en estos procesos. Al no definirse políticas concretas para instrumentar la participación -como sí venía ocurriendo con otros temas como el de la integración física-, lo formulado en la declaración no trascendía lo discursivo.

Es importante revelar la naturaleza de la CSN, pues de ello dependen tanto sus potencialidades como sus límites. La emergencia de la CSN, como señala un documento de trabajo elaborado por la Secretaría General de la CAN, es un hecho eminentemente político, pero “desde el punto de vista jurídico ese acto no ha dado lugar a la existencia de un nuevo sujeto que pueda ser titular de derechos y obligaciones en las relaciones internacionales”.²² Acota, asimismo, “de no haber creado una nueva organización internacional, los países sudamericanos tampoco han adquirido compromisos de naturaleza jurídica ni han establecido mecanismos para generar decisiones que los obliguen a ellos o a las organizaciones subregionales de integración, como la Comunidad Andina y el MERCOSUR. La Declaración de Cusco, y la Comunidad por ella constituida, son hechos políticos, y los mecanismos de acción previstos únicamente tienen carácter y efectos políticos que reflejan el compromiso y la voluntad de avanzar en la integración regional”.²³

Quiere decir que los acuerdos alcanzados por ese organismo no son vinculantes para los países y organizaciones que lo componen, de manera que los mismos tendrían una mayor incidencia en la medida que fueran tramitados, o involucraran a los esquemas subregionales de la CAN o el MERCOSUR. En el citado docu-

22 Secretaría General de la CAN, “Hacia la comunidad Sudamericana de Naciones. Elementos para un plan de trabajo”, Documento de Trabajo, SG/dt 288, 9 de marzo de 2005, 1.13.1, en internet: <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DTrabajo/SGdt288.doc>, fecha de consulta: febrero de 2010

23 *Id.*

mento, y como lo reconoce también la Declaración de Cusco, el instrumento principal para la acción conjunta provendría fundamentalmente de la convergencia entre la CAN y el MERCOSUR. Planteado en esos términos, la convergencia puede producir dos resultados: uno, la coordinación y armonización de normas y reglas de funcionamiento manteniendo la independencia y autonomía de las entidades originales; y dos, llevar a la fusión de las dos entidades.

El primer resultado es al que aspira el MERCOSUR, siempre que esto ocurra sobre la base de la normativa de ese esquema, mientras los andinos presumiblemente tratarían de impulsar una convergencia entre los dos esquemas que condujera a una fusión gradual de los dos procesos de integración.

El documento elaborado por la Secretaría General de la Comunidad Andina reconoce la centralidad de los proyectos que se desarrollan bajo la IIRSA como el principal articulador en esta etapa de la integración suramericana. El sustento de la rápida instrumentación de los proyectos de la IIRSA radica en la convergencia entre la propuesta canalizada por los gobiernos y los intereses del sector empresarial, especialmente de importantes corporaciones brasileñas, como Odebrecht.

Recuadro 7. Áreas prioritarias de convergencia para impulsar la CSN

Con vistas a impulsar el proceso de la CSN a partir de la construcción de consensos básicos, en la reunión de las secretarías técnicas de las instituciones regionales se propuso plantear la convergencia en torno a siete áreas prioritarias:

1. **Integración comercial y complementación económica:** se reconoce que en esta área se concentran los avances fundamentales del proceso de integración por lo que resulta el espacio idóneo para la búsqueda de convergencias. El objetivo fundamental en esta área es la conformación de una Zona de Libre Comercio (ZLC) de la CSN. Entre otras medidas para ALCAnzar este propósito, se plantea un esfuerzo de articulación que propicie un proceso de armonización y convergencia gradual y progresiva de las normas que rigen el comercio entre las naciones de Suramérica, tarea que se enfrenta al creciente número de acuerdos con normas similares, pero también disímiles, que han firmado los países de la CSN.
En esta perspectiva, se considera también proyectar la CSN hacia etapas más avanzadas con la incorporación de otras disciplinas como el comercio de servicios y las compras gubernamentales a la ZLC. La inclusión de la liberalización en estas disciplinas refleja el peso que tenía aún el enfoque liberalizador en el seno de la CSN.
Según la propuesta de la comisión técnica que la elaboró, sin perjuicio de los procesos anteriores, la ZLC podría iniciarse en cualquier momento y ser implementada en un plazo máximo de 5 años.
2. **Infraestructura y desarrollo descentralizado:** esta área tiene como objetivo construir, sobre las bases de la IIRSA, un programa de desarrollo sostenible en los ejes de integración y desarrollo suramericano, enriqueciendo los proyectos de la IIRSA con una visión de desarrollo en las áreas de medio ambiente, competitividad, encadenamientos productivos y desarrollo territorial, e iniciativas de desarrollo fronterizo.
3. **Medio ambiente:** aquí el objetivo es construir una visión compartida sobre medio ambiente y desarrollo sostenible que permita el desarrollo de una agenda conjunta en la CSN. Para lograrlo, se establece garantizar el flujo de información entre los miembros a fin de poder desarrollar una agenda inicial sobre dos o tres áreas específicas, como podrían ser el combate a la biopiratería y defensa de los conocimientos tradicionales, diálogo político en torno a la distribución de los beneficios provenientes de la biodiversidad, recursos hídricos transfronterizos y cambio climático. El ALCAnce de esta meta permitiría definir proyectos piloto con visibilidad

Sigue...

internacional e impacto en los foros internacionales y, sobre la base de los consensos ALCAnzados, poder llevar una posición conjunta en algunos foros globales, definiendo previamente los temas y los foros donde se presentarían posiciones conjuntas de los miembros de la CSN.

4. **Integración energética:** el objetivo es apoyar el trabajo que adelantan otros organismos y las iniciativas nacionales para avanzar en mecanismos de cooperación regional basados en el potencial energético de la misma.
5. **Cohesión social y políticas estructurales:** el objetivo en esta área es facilitar la convergencia de los mecanismos de cohesión social y las políticas estructurales de integración que puedan ser impulsadas para fortalecer la dimensión social en la construcción de la CSN. Tomando como punto de partida la reciente creación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), se plantea la modalidad de conseguir recursos para financiar proyectos dirigidos a reducir las asimetrías, reforzando la cohesión social que requieren los procesos de integración. Se determina que acordar en un corto plazo un mecanismo que facilite la migración entre los países de la CSN sería un evento significativo en favor de la cohesión social y elevaría la credibilidad sobre los avances de la CSN.
6. **Financiamiento regional:** el objetivo es propiciar mecanismos innovadores de financiamiento del desarrollo como un aspecto central del proceso de construcción de la CSN. En esa dirección, se valora el papel que juegan el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para la Integración de la Cuenca del Plata (FONPLATA) en el apoyo financiero a los proyectos de infraestructura y, en el caso de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en el financiamiento de los flujos de comercio intrarregionales.
7. **Aspectos institucionales:** en este punto, reconociendo que las peculiaridades de la convergencia institucional requieren de acuerdos entre las instancias gubernamentales, se decide trabajar en la identificación de los elementos comunes que permitirían una convergencia entre ellos. También se plantea facilitar un mecanismo que permita completar el proceso de asociación recíproca entre los miembros de la CAN y el MERCOSUR.

Fuente: resumen elaborado por las autoras a partir de Bases para un plan de trabajo conjunto, Reunión de las Secretarías Técnicas de las Instituciones Regionales y Subregionales de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Lima, 30 y 31 de mayo de 2005, en internet <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi759.doc>, fecha de consulta: febrero de 2010

Durante la I Cumbre de Jefes de Estado de la CSN, celebrada en Brasilia, el 30 de septiembre de 2005, se aprueban varios documentos referidos a las áreas de infraestructura, de convergencia entre los procesos de integración de la CAN y el MERCOSUR, seguridad ciudadana en Suramérica y el plan de acción.

En ella, se ratifica el mecanismo de funcionamiento de la CSN, según el cual la entidad operaría sobre la base de la institucionalidad existente sin crear nuevas estructuras, siendo su máxima instancia de decisión la reunión de jefes de Estado a realizarse anualmente, la Secretaría Pro Témporte la ejercerá por el período de un año el país sede de la cumbre hasta la realización del próximo cónclave.

En esta I Cumbre de Jefes de Estado de la CSN, se ratifican acuerdos adoptados anteriormente tales como:

- promover la implementación de la agenda consensuada de proyectos prioritarios de la IIRSA.
- implementar la coordinación política y diplomática que afirme a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas; en esta etapa, la coordinación se materializaría en torno a un diálogo e intercambio sobre asuntos de interés compartido y los pronunciamientos se aprobarían por consenso.
- impulsar la asociación entre la CAN y el MERCOSUR y Chile, Surinam y Guyana, en la perspectiva de conformar gradualmente una zona de libre comercio desarrollando, en lo posible, la complementación y tomando en consideración las asimetrías.
- ratificar como temas prioritarios de la agenda: “el diálogo político; la integración física; el medio ambiente; la integración energética; los mecanismos financieros sudamericanos; las

asimetrías; la promoción de la cohesión social, de la inclusión social y de la justicia social; y, las telecomunicaciones”.²⁴

En el plan de acción aprobado,²⁵ se reiteran la integración de la infraestructura y la construcción de una zona de libre comercio sudamericana como temas de alta prioridad en la agenda de la entidad, por lo que en el citado documento se enfatiza que la búsqueda de nuevas formas y fuentes de financiamiento está dirigida precisamente a garantizar el financiamiento de la Cartera Estratégica de Proyectos IIRSA.

No obstante que el foco de la atención siga estando en temas que no trascienden la agenda dirigida a satisfacer demandas e intereses económicos, geopolíticos y geoeconómicos específicos y perfectamente identificables, comienzan a aparecer señales de enfoques que confieren a la integración un papel menos restringido. No sólo las cumbres presidenciales, sino también los intercambios de alto nivel y agendas de las reuniones técnicas que se produjeron después de creada la CSN, dan cuenta de los nuevos matices.

En primer lugar, habría que mencionar los atisbos de una proyección latinoamericana, que no había aparecido en el contenido de las declaraciones de las cumbres precedentes al reconocer que: “La Comunidad Sudamericana de Naciones fortalecerá la identidad de América del Sur y contribuirá, en coordinación con otras experiencias de articulación regional y subregional, al fortalecimiento de la integración de los pueblos de América Latina

24 Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria, Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Brasilia, 30 de septiembre de 2005, en internet: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_3.htm, fecha de consulta: enero de 2010

25 Programa de Acción, Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones Brasilia, 30 de setiembre de 2005, en internet: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_4.htm, fecha de consulta: enero de 2010

y el Caribe".²⁶ En este sentido se hacía extensiva a otros países de América Latina y el Caribe la invitación a participar en las ruedas de negocios para promover un mejor aprovechamiento de los acuerdos de complementación económica existentes entre los países suramericanos.

Un segundo elemento que puede ser interpretado como parte de la emergencia de las nuevas preocupaciones, aunque todavía con muy bajo perfil, es la presencia persistente en la agenda del tema de las asimetrías.

Como un tercer elemento, podría mencionarse la visibilización y colocación en la agenda de propuestas con un trasfondo geopolítico, originadas en Venezuela, como la de Petroamérica. De manera que ya no es Brasil el único generador de propuestas que coadyuven a la legitimación internacional de sus proyectos y conciten el apoyo y participación suramericana. A Petroamérica se le define como "un habilitador geopolítico fundamentado en la identificación de mecanismos de cooperación e integración energética, como base para el mejoramiento socio-económico de sus pueblos",²⁷ con el objetivo de ser un acuerdo multilateral para la coordinación de políticas energéticas dirigidas a la integración regional y a agilizar la toma de decisiones en función del avance de la integración. Para ello, Petroamérica plantea identificar las complementariedades y aprovechar el potencial energético regional en función de dar respuesta a las asimetrías energéticas, económicas y sociales que caracterizan a la región. Además, aborda la integración en materia de energía a través

26 Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria, Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Brasilia, 30 de setiembre de 2005, en internet: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_3.htm, fecha de consulta: febrero de 2010

27 Declaración de Caracas en el Marco de la I Reunión de Ministros de Energía de la Comunidad Sudamericana de Naciones Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Brasilia, 30 de setiembre de 2005, en internet: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_7.htm, fecha de consulta: febrero de 2010

de una plataforma que potencialmente viabilizaría y aceleraría los acuerdos energéticos bilaterales, con el fin de dar un mejor acceso a los recursos energéticos garantizando la disponibilidad de los mismos a costos menores.

El desarrollo de esta iniciativa de integración energética supone redefinir las relaciones existentes entre los países sobre la base de sus recursos y potencialidades; aprovechar la complementariedad; minimizar los efectos negativos que sobre los países de la región tienen los costos de la energía, originados por factores especulativos y geopolíticos; y fortalecer otras iniciativas regionales como MERCOSUR, CAN, ALBA y Comunidad Suramericana de Naciones.²⁸

Petroamérica fue concebida mediante la confluencia de tres iniciativas subregionales, dos de ellas que involucran a países sudamericanos: Petrosur, con la participación de Argentina, Brasil, Venezuela y Uruguay y Petroandina, propuesta a los países de la Comunidad Andina, Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela; y Petrocaribe, cuyo nacimiento fue suscrito inicialmente por catorce países de la región caribeña, al que posteriormente se han incorporado varios países centroamericanos.

La iniciativa venezolana propone el establecimiento de sociedades y/o acuerdos de cooperación en materias como: suministro de crudo y productos; intercambio de bienes, servicios, desarrollo de infraestructura, financiamiento; diseño, construcción y operación conjunta de refinerías, facilidades de almacenamiento y terminales; comercialización conjunta de crudos, productos, gas licuado de petróleo (GLP), asfaltos y lubricantes; transporte y logística; exploración y explotación conjunta de petróleo y gas; procesamien-

28 Petroamérica, Introducción, en internet: http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&newsid_temas=46, fecha de consulta: febrero de 2010

to y comercialización de gas; petroquímica; tecnología/adiestramiento; combustibles ecológicos; y políticas públicas.²⁹

En otro nivel de integración, Petroamérica apunta a la integración de las empresas energéticas estatales de América Latina y del Caribe para poner en marcha los acuerdos y realizar inversiones conjuntas en exploración, explotación y comercialización del petróleo y gas natural.³⁰

Un elemento distintivo en la concepción de Petroamérica es que la integración energética contribuya al desarrollo social a través de la creación de fondos de desarrollo solidarios y del ahorro resultante de las operaciones de esta entidad.

En cuarto lugar, merece ser mencionado el consenso alcanzado para negociar un acuerdo de exención de visado y habilitación de documentos de identidad entre los países de América del Sur para el ingreso y tránsito de sus nacionales a los territorios de la CSN en calidad de turistas. Esta decisión fue un primer paso para la materialización de concepciones diferentes sobre el tema migratorio y el movimiento de personas, que cobrarían fuerza posteriormente como rechazo a las posiciones anti-inmigrantes sustentadas por Estados Unidos y la Unión Europea.

En quinto lugar, aparece un pronunciamiento sobre el agua como recurso natural soberano y de importancia estratégica para la región, por lo que la CSN asume la decisión de proteger su aprovechamiento "de manera racional, equitativa y sustentable preservando la conservación de sus fuentes".³¹ De esta forma comienza a instalarse la preocupación por la protección de los recursos naturales.

29 *Id.*

30 *Id.*

31 Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria, Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Brasilia, 30 de setiembre de 2005, en internet: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_3.htm, fecha de consulta: febrero de 2010

En sexto lugar, se incorporan al plan de acción tareas que tienen que ver con una diversificación de las preocupaciones sobre temas que afectan al desarrollo regional como son la incidencia de enfermedades como el dengue y la malaria, y la desigualdad social. En relación al primero se dispone la implementación de un programa para la erradicación de esas enfermedades en los países de la región que así lo requieran. Respecto al segundo, se resuelve convocar a una reunión de expertos y de responsables de programas gubernamentales de desarrollo social, de combate a la pobreza y de emergencia social, para recomendar acciones en ese campo.

De igual manera se plantean acciones para identificar los puntos comunes de una agenda medioambiental, para la elaboración de una agenda cultural y de información sobre la realidad y la integración suramericanas.

En la perspectiva de estimular el desarrollo científico tecnológico regional, se acuerda estimular la realización de proyectos de investigación científicos y tecnológicos conjuntos y la institución de un premio suramericano de ciencia y tecnología. En esa dirección, se dispone la elaboración de un plan de cooperación en innovación, investigación y desarrollo dirigido fundamentalmente a temas cuyos resultados tengan aplicación en el desarrollo productivo, los servicios y en la generación de productos con mayor valor agregado.

También se decide elaborar un inventario de los instrumentos internacionales vigentes en materia de reconocimiento mutuo de títulos profesionales y diplomas universitarios con el fin de evaluar su posible aplicación en la región.

Un balance desde el inicio del proceso de construcción de UNASUR (reunión de Brasilia, 2000) hasta el momento de la I Cumbre de la CSN, sugiere la siguiente evaluación: los énfasis o focos de atención de la agenda prioritaria son poco diferenciables de

la concepción liberal; la agenda prioritaria refleja los intereses compartidos del gobierno y élites empresariales brasileñas interesadas en la regionalización de sus operaciones; Brasil aparece como líder indiscutido del proceso, no sólo por su peso económico, sino como generador y articulador de propuestas. Sin embargo, ya en la I Cumbre de la CSN, se pueden percibir señales de cambio: si bien se mantiene el énfasis en los temas comerciales y de infraestructura, se aprecia la colocación en la agenda de nuevos temas como es la atención a las asimetrías y a las desigualdades sociales; aparece un nuevo enfoque para la integración energética que relativiza los criterios mercantilistas; y crece el peso de Venezuela a través de propuestas que mueven el foco de lo económico a lo social.

Las causas de ese incipiente redireccionamiento en la agenda de la CSN, habría que relacionarlas con la emergencia de un nuevo momento político en construcción, cuyas expresiones más visibles son las elecciones de Lula en Brasil, de Kirchner en Argentina, de Tabaré Vázquez en Uruguay, y las destituciones de Gonzalo Sánchez de Losada y de Carlos Mesa en Bolivia, y de Lucio Gutiérrez en Ecuador, eventos que dan cuenta del nivel de insatisfacción con las políticas aplicadas y los resultados por ellas obtenidos. Además ellos son el resultado de la efervescencia y actividad de los movimientos sociales que, en la campaña de lucha contra el ALCA, jugaron un papel primordial, no sólo en la resistencia a la propuesta de integración subordinada a los Estados Unidos, sino en la revelación de los vínculos entre esta propuesta y la fallida agenda del neoliberalismo.

La consolidación de un escenario marcado por una correlación de fuerzas más favorable a priorizar la profundización de la integración suramericana y a la búsqueda de nuevos derroteros en este proceso tiene su colofón en la Cumbre de Mar del Plata, donde los intentos de relanzar el ALCA fracasaron y, por primera vez, se produce la ruptura formal del consenso gubernamental en torno a este proyecto.

La fractura del consenso regional en torno al ALCA tiene un efecto contradictorio, pero favorable al desarrollo de proyectos más autónomos. Por una parte, Chile ya tenía firmado un TLC con Estados Unidos y países como Perú y Colombia optaron por dar continuidad al proceso de negociación con ese país por la vía de un TLC. Por otra parte, países con una gravitación económica y política importante en la región como Brasil y Venezuela, seguidos por Argentina, Paraguay, Uruguay, Bolivia -quien nunca inició negociaciones de TLC con Estados Unidos- y Ecuador -cuyas negociaciones del TLC habían sido postergadas por decisión estadounidense a causa de conflictos no resueltos con el Estado ecuatoriano, que involucraban a empresas de ese país- quedaron fuera de la propuesta estadounidense.

En este contexto político, los cambios avalados por los resultados electorales en Venezuela, Brasil, Argentina y Uruguay, y la posterior elección de Evo Morales como presidente de Bolivia, de Rafael Correa en Ecuador y de Fernando Lugo en Paraguay, unido a la cancelación de la propuesta del ALCA -al menos formal y públicamente-, propician un nuevo marco al desarrollo de la CSN que favorece una reorientación de prioridades en las negociaciones, al ubicar a América del Sur como primera prioridad y un mayor énfasis en temas de una agenda no comercial.

Es importante destacar que, a pesar de los cambios de matices en las declaraciones, en la práctica los elementos que tienen un mayor nivel de instrumentación siguen siendo los económicos, prestándose insuficiente atención a las restantes dimensiones que hacen de la integración un proceso multidimensional. Sobre este particular llama la atención que el entonces recién electo presidente de Bolivia, Evo Morales, en su convocatoria a la II Cumbre de la CSN, resalte la necesidad de avanzar en un tratado que convirtiera realmente a la CSN en un verdadero bloque, no sólo en el ámbito económico, sino también en el político, en lo social y cultural.³²

32 Morales, Evo: *Construyamos con nuestros pueblos una verdadera Comunidad Sudamericana de Naciones para "Vivir bien"*, propuesta del presidente de Bolivia, 2 de octubre de 2006, en internet: http://www.comunidadandina.org/UNASUR/propuesta_boliviana.htm, fecha de consulta: febrero de 2010

En su propuesta, invita a pasar de las declaraciones a los hechos. Reconociendo que los países suramericanos tienen procesos y ritmos diferentes, propone permitir que cada país asuma los compromisos que pueda y que aquellos países que estén en condiciones de asumir compromisos más profundos en el sendero de construir un verdadero bloque político, económico, social y cultural, lo hagan. Retomando la experiencia internacional en materia de integración, señala la pertinencia de avanzar en un proceso de integración de diferentes velocidades, haciendo uso de instrumentos supranacionales que respetaran los tiempos y soberanía de cada país.

Con una claridad meridiana, el presidente boliviano expresa las ideas del deber ser de una integración alternativa: “el comercio, la integración energética, la infraestructura y el financiamiento, deben trabajarse en función de resolver los más grandes problemas de la pobreza y la destrucción de la naturaleza en nuestra región”.³³ Crítico de las evaluaciones reduccionistas de los avances de la integración, acota que la CSN no podía limitarse a hacer proyectos de autopistas o a la concesión de créditos que favorecerían a los sectores vinculados al mercado mundial; en oposición a esa tendencia formula el objetivo de una integración para “vivir bien”. Precisando que vivir bien no es vivir mejor que los otros, rechaza la concepción del progreso y desarrollo ilimitados a costa del otro y de la naturaleza. Sostiene, además, que no se trata de pensar y medir progresos en términos de ingreso per cápita, “sino de identidad cultural, de comunidad, de armonía entre nosotros y con nuestra madre tierra”.³⁴ A la competencia, antepone la complementariedad y aboga por nuevos valores éticos en la integración bajo el principio de compartir y no de aprovecharse del vecino.

Para iniciar el camino de una nueva integración, el presidente Evo Morales hizo varias propuestas en diferentes campos.

33 *Id.*

34 *Id.*

En lo social y cultural: liberar a Suramérica del analfabetismo, la desnutrición, el paludismo y otros flagelos de la extrema pobreza; construir un sistema público y social suramericano para garantizar el acceso de toda la población a los servicios de educación, salud y agua potable; crear más empleos sostenibles y productivos para evitar la emigración del recurso más valioso; adoptar medidas para reducir la desigualdad y la inequidad social, implementar políticas que reduzcan la brecha entre ricos y pobres en la región, mediante políticas fiscales, regulatorias y redistributivas; desarrollar la lucha continental contra la corrupción y las mafias, creando un mecanismo de transparencia suramericano y una comisión de lucha contra la corrupción y la impunidad, sin vulnerar la soberanía y jurisdicción de los países; desarrollar en la región un sistema de coordinación entre los Estados y con participación de la sociedad civil para desterrar el narcotráfico; defender e impulsar la diversidad cultural y económica de nuestras naciones; la despenalización de la hoja de coca y su industrialización; y avanzar hacia una ciudadanía suramericana.

En lo económico: desarrollar la complementariedad y no la competencia desleal entre las economías de la región; potenciar las empresas estatales desarrollando una aerolínea estatal suramericana, un servicio público de telecomunicaciones, una red estatal de electricidad, una industria de medicamentos genéricos y un complejo metalúrgico, para lograr un aparato productivo capaz de satisfacer las necesidades fundamentales de la población y fortalecer la posición de los países suramericanos en la economía mundial; desarrollar un comercio justo al servicio de los pueblos de la región, especialmente en beneficio de las pequeñas empresas, las comunidades, los artesanos, las organizaciones económicas campesinas y las asociaciones de productores; ir a la convergencia de la CAN y el MERCOSUR bajo principios superadores del liberalismo comercial que ha beneficiado fundamentalmente a las empresas transnacionales y a algunos sectores exportadores; implementar medidas efectivas para superar las asimetrías entre países, poniendo en práctica lo establecido en la CAN y en

el MERCOSUR a favor de los países de menor desarrollo y asumir un conjunto de nuevas medidas para promover los procesos de industrialización de estos países; incentivar las exportaciones con valor agregado y mejorar los términos de intercambio y precios a favor de las economías más pequeñas; crear un Banco del Sur con el 10% de las reservas internacionales de los países suramericanos, lo que significaría un capital de 16.000 millones de dólares para atender proyectos de desarrollo productivo e integración bajo criterios de recuperación financiera y con contenido social -dicho banco podría desarrollar un mecanismo de garantía basado en el valor actualizado de las materias primas con que cuenta la región y su funcionamiento se fundamentaría en criterios diferentes a los de otros bancos que condicionan los créditos a patrones de rentabilidad, o a la contratación de determinadas empresas proveedoras y ejecutoras-; crear un fondo de compensación para la deuda social y las asimetrías alimentado de nuevas fuentes de financiamiento, como impuestos sobre los pasajes de avión, las ventas de tabaco, el comercio de armas y las transacciones financieras de las empresas transnacionales; desarrollar la integración física no sólo para exportar sino para comunicarnos bajo criterios de respeto al medioambiente y de reducción de las asimetrías, y en esa dirección revisar la IIRSA, que favorece autopistas para la exportación benefactoras del endeudamiento en medio de corredores de miseria, en vez de polos de desarrollo; y conformar una Comisión Energética Sudamericana para la integración energética, que garantice el abastecimiento a cada uno de los países, asegurando con financiamiento común el desarrollo de las infraestructuras necesarias para que los recursos lleguen a toda la región, definiendo precios justos para el servicio que combinen precios internacionales con criterios solidarios y de redistribución a favor de las economías menos desarrolladas; certificar nuestras reservas y dejar de depender de las manipulaciones de las empresas transnacionales y fortalecer la integración y complementariedad entre las empresas estatales de gas e hidrocarburos.

En lo medioambiental y protección de la naturaleza: desarrollar políticas públicas con participación social para preservar el medio ambiente, que garanticen una gestión sostenible de los recursos naturales y que recuperen las prácticas armónicas de convivencia con la naturaleza de nuestros pueblos indígenas; crear una Junta Sudamericana del Medioambiente, para la elaboración de normas e imposición de sanciones a las grandes empresas que las violen; crear una Convención Sudamericana del Agua, que garantice el acceso de todos los seres vivos al agua y rechazar tanto los procesos de privatización de este recurso, como la lógica mercantil que imponen los acuerdos comerciales; proteger la biodiversidad de los intentos de patentar plantas, animales y toda materia viva, para lo que es necesario la lucha contra la piratería de la biodiversidad; y garantizar el dominio sobre los recursos genéticos y los conocimientos colectivos ancestrales.

En lo político-institucional: profundizar las democracias con mayor participación social; defender y afirmar nuestra soberanía y desarrollar una vocería común como vías para resistir presiones y condicionamientos externos, así como generar opciones propias en los escenarios internacionales; crear una Comisión de Convergencia Permanente, integrada por representantes de los 12 países para que elaboren el proyecto de tratado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, tomando en cuenta las particularidades y ritmos de los diferentes países y que sea presentado en la III Cumbre de Jefes de Estado, además dicha comisión deberá trabajar en conjunto con la CAN, el MERCOSUR, la ALADI, OTCA (Organización del Tratado de Cooperación Amazónica) y otras iniciativas subregionales a fin de evitar duplicar esfuerzos y garantizar la aplicación de los compromisos asumidos.

El enfoque de la integración esbozado por el presidente Evo Morales constituye un viraje en relación al tratamiento tradicional -en este sentido es ilustrativa, su perspectiva sobre la IIRSA-; reconoce la necesidad de desarrollar la infraestructura, lo cual es una idea compartida por todos, sin embargo, surgen varias preguntas: in-

fraestructura ¿para qué?, ¿en beneficio de quién?, ¿a costa de qué y de quiénes?; rechaza los corredores para la extracción de la riqueza pasando por medio de comunidades en pobreza, sin que sus habitantes sean receptores de los beneficios, acumulando, en cambio, los costos inmediatos y futuros de tales obras.

El haberse planteado desde el gobierno la revisión de los proyectos de la IIRSA constituye un punto de inflexión pues se trataba de un tema considerado irrevocable incluso por algunos gobiernos del cambio. Claro que la posición frente a estos proyectos requiere la definición sobre otros temas que resultan sensibles, pero que son medulares, y cuyo debate sólo ha sido esbozado, a saber: ¿qué tipo de inserción internacional es la más conveniente y viable para la región en estos momentos?, lo cual llevaría a preguntarse si es pertinente continuar respaldando los proyectos de la IIRSA cuya razón de ser es profundizar la inserción de la región como economía de enclave y, finalmente, si es posible prescindir en el corto plazo de esos proyectos. En caso de que la respuesta fuera negativa, ¿qué modelo de inserción internacional sería el adecuado y viable para sustituir el actual? Si el propósito final es el cambio en el modelo de inserción internacional, ¿se justifican económicamente los ingentes gastos que representa la IIRSA en su actual concepción, a lo que se adiciona su impacto en el endeudamiento?

En el marco de estas nuevas perspectivas expuestas por el presidente boliviano, se realiza la II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, el 9 de diciembre de 2006, en Cochabamba, Bolivia. En esta cumbre se hace visible un viraje en la forma de concebir la integración, que se evidencia en el bosquejo de “un nuevo modelo de integración para el siglo XXI”.

En la Declaración de Cochabamba se plantea “un nuevo modelo de integración con identidad propia, pluralista, en medio de la diversidad y las diferencias, reconociendo las distintas concep-

ciones políticas e ideológicas, que corresponden a la pluralidad democrática de nuestros países”.³⁵ Este enunciado registra explícitamente, como nunca antes, el reconocimiento de las profundas diferencias de concepción y proyección política existentes entre los gobiernos de la región, que suponen prioridades e intereses diversos, e incluso divergentes. Sin embargo, existe una voluntad de no convertir esas diferencias en el centro del debate, el reconocimiento de su existencia es un punto de partida y una constatación de la realidad a partir de las cuales se abre la posibilidad de abordar desafíos comunes, cuya solución sería difícil plantearse de manera aislada. En síntesis, se trata de la posibilidad de enfrentar problemas compartidos, realizar proyectos conjuntos e incluso concurrir como aliados en determinados temas de la agenda regional e internacional sin que se comparta el proyecto político bajo el cual se desarrolla. Esta interlocución entre proyectos y gobiernos de matrices políticas diferentes es un rasgo nuevo del escenario de integración más reciente.

Lógicamente, esta característica define los límites de las convergencias en medio de la diversidad. Las proyecciones y acciones conjuntas sólo pueden circunscribirse a elementos que no entren en conflicto con los cimientos de los proyectos priorizados que suscribe cada país. A la vez que define los límites, implícitamente queda expuesta la condición de la CSN como un espacio de coexistencia y de puja entre dos modelos de integración, donde el predominio de uno u otro dependerá de la correlación de fuerzas entre esas corrientes políticas al interior de dicho espacio.

Otro elemento en el enfoque diferenciador de esta Cumbre es la definición que fija que la CSN recoge las experiencias positivas de integración de todos sus miembros, pero que va más allá de la convergencia de las mismas, y que el objetivo último “será

35 Declaración de Cochabamba, II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Cochabamba, Bolivia, 9 de diciembre de 2006, en internet: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm, fecha de consulta: febrero de 2010

favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur".³⁶

En la definición de los principios rectores de la integración, se aprecian cambios de perspectiva en relación a las cumbres anteriores.

Recuadro 8. Ejes del nuevo modelo de integración que presenta la CSN

El nuevo modelo de integración reconoce como sus principios rectores:

- Solidaridad y cooperación en la búsqueda de una mayor equidad, reducción de la pobreza, disminución de las asimetrías y fortalecimiento del multilateralismo como principio rector de las relaciones internacionales.
- Soberanía, respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los Pueblos según los principios y objetivos de las Naciones Unidas, asegurando la prerrogativa de los Estados nacionales a decidir sus estrategias de desarrollo y su inserción a nivel internacional, sin injerencias externas en sus asuntos internos.
- Paz, para que América del Sur continúe siendo una Zona de Paz en la cual los conflictos internacionales se resuelven a través de la solución pacífica de controversias".
- Democracia y Pluralismo, para consolidar una integración sin dictaduras y respetuosa de los derechos humanos y de la dignidad humana, de los pueblos originarios, de los afrodescendientes y migrantes, con igualdad de género y respeto a todas las minorías y sus manifestaciones lingüísticas y culturales, reconociendo el aporte de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil y su derecho a una participación democrática en cada uno de los países sudamericanos y en el proceso de integración.
- Derechos humanos son universales, interdependientes e indivisibles. Se debe dar un impulso similar tanto al desarrollo de los derechos civiles y

Sigue...

36 Declaración de Cochabamba. Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana, II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Cochabamba, 9 de diciembre de 2006, en internet: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm, fecha de consulta: febrero de 2010

políticos, como a los derechos económicos, sociales y culturales, reconociendo el derecho al desarrollo como un derecho sustantivo, en la égida integradora y multidisciplinaria de los derechos humanos.

- Armonía con la naturaleza, para un desarrollo sostenible garantizando que las preocupaciones de carácter ambiental y las referidas al cambio climático, estén presentes en todas las iniciativas de desarrollo regional, fundamentalmente en las obras de infraestructura y energía, preservando el equilibrio de los ecosistemas y a la protección de la biodiversidad, con reconocimiento y valoración de los conocimientos tradicionales.

Como premisas de la integración se suscriben las siguientes:

- Flexibilidad y gradualidad en la implementación de la integración.
- Los países pueden ser parte del proceso, pero asumen los compromisos en correspondencia con su realidad.
- El camino más adecuado es avanzar en políticas públicas respetando los tiempos y soberanía de cada país.
- Integración basada en alianzas estratégicas fundadas “en el compromiso democrático, el fortalecimiento del diálogo político, la creación de un espacio de concertación y conciliación, la contribución a la estabilidad regional, la articulación de políticas sociales regionales y la valorización de una identidad cultural sudamericana con participación de actores locales y regionales.”³⁷

Fuente: Resumen elaborado por las autoras basado en Declaración de Cochabamba, II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Cochabamba, Bolivia, 9 de diciembre de 2006, en internet: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm, fecha de consulta: febrero de 2010

Como se evidencia en la letra de la declaración, se produce una reformulación de los alcances y de los caminos para lograr los objetivos. En cuanto a los alcances, involucra a los actores de diferentes instancias y amplía la mira hacia áreas no estrictamente económicas. Se asume con mayor realismo el hecho de que todos los países no pueden avanzar al mismo ritmo, ni tienen los mismos niveles de compromisos, por lo que se adopta el criterio

37 *Id.*

de integración a varias velocidades. Otro elemento novedoso es el rescate conceptual de la importancia de las políticas públicas para lograr las metas propuestas.

A diferencia de lo estipulado en las cumbres precedentes se plantea de manera explícita que el sentido último de la integración propuesta en los marcos de la CSN apunta a revertir el enorme déficit social de la región.

Recuadro 9. **Focos de reducción del déficit social de la CSN**

- Superación de las asimetrías para una integración equitativa: desarrollo de mecanismos concretos y efectivos que permitan resolver las grandes desigualdades que existen entre países y regiones de Sudamérica.
- Un Nuevo Contrato Social Sudamericano: promoción de una integración con rostro humano articulada con la agenda productiva, que se exprese en el establecimiento de metas definidas de desarrollo social y en mecanismos sistemáticos de evaluación.
- Integración energética para el bienestar de todos: articulación de las estrategias y políticas nacionales para un aprovechamiento de los recursos energéticos de la región que sea integral, sostenible, solidario y que reconozca las asimetrías entre los países y regiones.
- Infraestructura para la interconexión de nuestros pueblos y la región: promover la conectividad de la región a partir de la construcción de redes de transporte y telecomunicaciones que interconecten los países, atendiendo criterios de desarrollo social y económicos sustentables para acelerar el proceso de integración, preservando el ambiente y el equilibrio de los ecosistemas.

Y además se amplía el espectro de objetivos que hasta el momento se había establecido en las cumbres:

- Cooperación económica y comercial, para lograr el avance y la consolidación de un proceso de convergencia innovador y dinámico encaminado al establecimiento de un sistema comercial transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo. Será un objetivo fundamental la promoción del crecimiento y desarrollo económico, con la superación de las asimetrías, mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza.

Sigue...

- Integración financiera sudamericana: desarrollo de mecanismos financieros compatibles con las condiciones específicas de políticas económicas y fiscales de nuestros países, que apoyen la implementación de los proyectos de integración sudamericana.
- Integración industrial y productiva: impulsar acciones de desarrollo industrial y de innovación comunes, privilegiando el importante rol que deben desempeñar las pequeñas y medianas empresas, así como otras formas de organización productiva y facilitando la articulación de iniciativas regionales, tanto públicas como privadas aprovechando, entre otros, el potencial de sinergias.
- Hacia una ciudadanía sudamericana: alcanzar progresivamente el reconocimiento de derechos civiles, políticos, laborales y sociales para los nacionales de un Estado miembro en cualquiera de los otros Estados miembros.
- Migración: abordar el tema de la migración con un enfoque integral y comprensivo, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos que conduzca a una cooperación efectiva, particularmente en áreas estratégicas, como la vinculación entre la migración y el desarrollo y la armonización de políticas. En este sentido, destaca la importancia de la Convención Internacional para la Protección de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias.
- Identidad cultural: promover el reconocimiento, la protección y la valoración de todas las expresiones del patrimonio cultural nacional y común sudamericano, desarrollar proyectos que promuevan el pluriculturalismo y facilitar la circulación de las expresiones culturales representativas de la memoria e identidad de nuestros pueblos.
- Cooperación en materia ambiental: trabajar en la elaboración de propuestas para preservar la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas y mitigar los efectos del cambio climático, asegurando un desarrollo sostenible y asumiendo acciones de prevención contra diferentes clases de catástrofes.
- Participación ciudadana: desarrollar mecanismos de diálogo entre las instituciones de la Comunidad Sudamericana de Naciones y la sociedad civil que le permitan una mayor participación en la formulación de políticas de la integración sudamericana.
- Cooperación en materia de defensa: continuar promoviendo el intercambio de información y de experiencias en materia de doctrinas y formación de personal entre los Ministerios de Defensa de los países miembros.

Fuente: Resumen elaborado por las autoras con base en: Declaración de Cochabamba, II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Cochabamba, Bolivia, 9 de diciembre de 2006, en internet: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm, fecha de consulta: febrero de 2010

Los objetivos aprobados en Cochabamba reflejan una mayor preocupación por los temas sociales, respecto de los comerciales que habían acaparado la atención de los cónclaves anteriores. En esta reorientación de los objetivos de la integración, ganan espacio las ideas orientadas a fomentar la articulación productiva y a ampliar las áreas de la cooperación. Para lograr estos objetivos se trazó el llamado *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*³⁸, en el cual se delinearán las tareas inmediatas para aproximarse al cumplimiento de los propósitos aprobados, entre las que se destaca:

a) *El fortalecimiento de la institucionalidad de la CSN* a través del establecimiento de una Comisión de Altos Funcionarios, que asegure en el plano ejecutivo la implementación de las decisiones presidenciales y ministeriales y se encargue de la coordinación de las iniciativas existentes, con potestades para sugerir iniciativas concretas en el marco de los grandes objetivos regionales y las acciones de impacto inmediato. Esta Comisión se apoyaría, además, en Grupos de Trabajo en las áreas de infraestructura, integración energética y políticas sociales; correspondiendo a éstos proponer a los cancilleres y ministerios sectoriales las agendas e iniciativas concretas a ejecutar. Uno de los Grupos de Trabajo con la cooperación de la CAF estaría encargado de presentar una propuesta sobre la constitución o adaptación de mecanismos financieros y de fomento para la región.

A la Comisión de Altos Funcionarios se le encomendó igualmente realizar un estudio de los elementos necesarios para un Acuerdo Constitutivo conducente a la afirmación, en el plano internacional, de una identidad y ciudadanía suramericana; y en relación a las políticas sociales, a través del Grupo de Trabajo encargado del tema, promover el diálogo con actores de la so-

38 Declaración de Cochabamba, II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Cochabamba, Bolivia, 9 de diciembre de 2006, en internet: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm, fecha de consulta: febrero de 2010

ciudad civil y proponer mecanismos institucionalizados de participación ciudadana que permitan incentivar la participación, así como el flujo de sus propuestas. En esa dirección, se tomaría como referencia la Cumbre Social de Cochabamba, que funcionó paralelamente a la cumbre presidencial.

Los temas sobre los que trabajaría la Comisión de Altos Funcionarios son los siguientes: convergencia institucional; desarrollo económico y generación de empleo; integración comercial; integración energética; integración en infraestructura para el transporte y comunicaciones; asimetrías; integración productiva; innovación, investigación y desarrollo; tecnologías de la información y comunicaciones; mecanismos de financiamiento; agenda social; medioambiente; ciudadanía suramericana; identidad cultural; y participación ciudadana en el proceso de integración.³⁹

La institucionalidad y funcionamiento de la CSN se estructura mediante:

- Reuniones anuales de Jefes de Estado y de Gobierno
- Reuniones semestrales de Cancilleres
- Reuniones ministeriales sectoriales
- La Comisión de Altos Funcionarios

b) *Diálogo político*: se reconoce la concertación política entre los países miembros como factor decisivo para afianzar la estabilidad regional y se plantea identificar líneas de acción que permitan enfrentar coordinadamente situaciones de interés para los países de la región. Las declaraciones conjuntas de la Comunidad serían adoptadas por consenso. Por su parte el Foro Sudamericano de Consulta y Coordinación Política sería el encargado de promover el diálogo sobre asuntos de interés común y de generar iniciativas que afirmen a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas. Esta instancia también actuaría por consenso.

³⁹ *Id.*

c) *Diálogo externo*: cuyo propósito es intensificar el diálogo y cooperación de la CSN con otras regiones y grupos regionales.

d) *Coordinación en la OMC e Instituciones Financieras Multilaterales*: los Ministros de Relaciones Exteriores, de Comercio Exterior y de Asuntos Económicos de los países de la Comunidad reforzarán la práctica de construir acuerdos y consensos en torno a los temas centrales de la agenda internacional, teniendo en cuenta las particularidades y demandas de las economías pequeñas y vulnerables.

e) *Parlamentos*: los presidentes invitaron al Parlamento Andino y al Parlamento del MERCOSUR, así como a los órganos legislativos de Chile, Guyana y Surinam, a concebir la formación de un espacio parlamentario suramericano.

En la citada reunión de Cochabamba, se convoca a la Cumbre de Presidentes sobre Integración Energética a celebrarse en Venezuela en el año 2007, como también a la siguiente Cumbre Presidencial de la CSN. En efecto, el 17 de abril de 2007 tiene lugar dicha cumbre en Isla Margarita.⁴⁰

40 Declaración de Margarita, I Cumbre Energética Suramericana, 17 de abril de 2007, Isla Margarita, Venezuela, en internet: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_margarita.pdf, fecha de consulta: diciembre de 2009

**Recuadro 10. I Cumbre Energética Suramericana:
principales coincidencias
2007**

Los principales temas abordados en los que se logró alcanzar coincidencias fueron:

- ◆ La utilización de la integración energética como medio para promover el desarrollo social, económico y la erradicación de la pobreza, para lo cual se reconoce la imperiosidad del acceso universal a la energía concebido como un derecho ciudadano.
- ◆ El fortalecimiento de las relaciones entre los países suramericanos, con base en el uso sostenible de sus recursos y potencialidades energéticas, desarrollando las complementariedades para disminuir las asimetrías.
- ◆ El reconocimiento del Estado, la sociedad y las empresas del sector como actores principales del proceso de integración energética a fin de lograr un equilibrio entre los intereses de los países, las necesidades de los pueblos y la eficiencia sectorial.
- ◆ Desarrollar y ampliar la integración energética regional con inversiones conjuntas para que los recursos de los países productores lleguen a todos los países de la región y contribuyan a la equidad y justicia social.
- ◆ Sistematizar y evaluar el balance energético latinoamericano a fin de proyectar una matriz energética regional que permita identificar y ampliar las oportunidades de integración energética.
- ◆ Impulsar el desarrollo de la infraestructura energética como pilar de la sostenibilidad de la integración suramericana.
- ◆ Desarrollar fuentes de energía renovables en la perspectiva de diversificar la matriz energética y contribuir a la seguridad energética preservando el medio ambiente.
- ◆ Reconocer el potencial de los biocombustibles en la diversificación de la matriz energética. En esa dirección, consideraron intercambiar experiencias desarrolladas en la región.
- ◆ Desarrollar programas y actividades de cooperación en materia de ahorro y uso eficiente de energía.
- ◆ Promover la cooperación entre las Empresas Petroleras Nacionales de los países miembros que incluya las áreas de la industrialización de los hidrocarburos y su comercialización.

Sigue...

- ◆ Reconocer las iniciativas impulsadas por diferentes países para desarrollar la cooperación energética tales como Petrosur, Petroandina, Petroamérica, Petrolera del Cono Sur.
- ◆ Señalar la importancia de asegurar la compatibilidad entre la producción de todas las fuentes de energía, la producción agrícola, la preservación del medioambiente y la promoción y defensa de condiciones sociales y laborales dignas, asegurando el papel de Suramérica como región productora eficiente de energía.
- ◆ Dejar sentada su preocupación por el cambio climático y hacer un llamado, especialmente a los países desarrollados, a impulsar políticas de consumo responsables con la sociedad y el medio ambiente.
- ◆ Analizar los mecanismos que faciliten la compatibilización de reglamentos, normas y especificaciones técnicas para que se haga realidad la interconexión e intercambio energético entre los países.
- ◆ Valorizar las iniciativas de cooperación técnica, programas de formación, intercambio de información, fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades.
- ◆ Impulsar el desarrollo tecnológico de la región en materia energética, estableciendo vínculos entre los centros de investigación localizados en los diferentes países para que los mismos asesoren la toma de decisiones de la CSN.

Fuente: Resumen elaborado por las autoras basado en: Declaración de Margarita, I Cumbre Energética Suramericana, 17 de abril de 2007, Isla Margarita, Venezuela, en internet: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_margarita.pdf, fecha de consulta: diciembre 2009

Como resultado de esta reunión, se crea el Consejo Energético de Suramérica, integrado por los correspondientes ministros de energía de los países miembros, con el mandato de presentar los lineamientos de una Estrategia Energética Suramericana, un Plan de Acción y el Tratado Energético de Suramérica, que sería discutido en la III Cumbre Suramericana. Los puntos antes mencionados, aprobados en la I Cumbre Energética, constituyen una declaración de buena voluntad, pero no se produjeron acuerdos sobre cómo materializarlos.

Debe señalarse que, a pesar de la existencia de consensos sobre el deber ser de la integración, persisten obstáculos de diferente naturaleza, inclusive entre países que comparten principios políticos. En tal sentido, aun en proyectos como los energéticos, que podrían reportar beneficios indiscutibles a la construcción de consensos para la implementación de políticas ha resultado muy difícil. A todas luces, Brasil muestra reticencias a compartir espacios de su liderazgo con Venezuela en el tema energético, frenando las propuestas venezolanas que le otorgarían un mayor protagonismo a nivel regional.

La resistencia de otros países puede explicarse por el hecho de que en las propuestas venezolanas prevalece la tendencia a rescatar un papel más activo de los Estados, lo cual es contradictorio con sus políticas dirigidas a atraer la inversión extranjera en el sector energético y a fortalecer al sector privado, en ocasiones, como resultado de exigencias de los TLC.

Entre las propuestas principales que Venezuela llevó a esta reunión, constaba la creación de una OPEP del gas para Suramérica: la Organización de Países Productores y Exportadores de Gas de Suramérica, que no fue apoyada por Brasil bajo el argumento que se trataba de una cartelización del recurso. La idea cardinal en torno a la integración gasífera era la creación de una red de gasoductos para interconectar a todos los países de la zona. Uno de los proyectos que formaba parte de la propuesta era el Gran Gasoducto del Sur, que proveería gas venezolano al Cono Sur y pasaría por Brasil, Argentina y Uruguay; el Trasandino Simón Bolívar y el Gasoducto Transguajiro, inaugurado en octubre de 2008 que conectó el oriente de Colombia con el occidente venezolano.

El Gran Gasoducto del Sur era el proyecto emblemático del gas. El país más interesado ha sido Argentina, pero el consenso brasileño en torno al mismo ha tenido sus altibajos y al momento de concluir este trabajo no existen indicios de haberse retomado la propuesta. Ciertamente, este es un proyecto cuya viabilidad ha

sido muy cuestionada por su magnitud (8 mil km), con un costo de aproximadamente 25 mil millones de dólares, cuya construcción duraría entre 7 y 10 años, y ha generado una fuerte resistencia entre los grupos ecologistas y ambientalistas.

En el marco de la Cumbre sobre Energía se tomaron otras decisiones importantes tales como la que dispone que, en adelante, este proceso integrador se llamará “Unión de Naciones Suramericanas” (UNASUR), con una Secretaría Permanente con sede en Quito. Además se dispone la transformación de la Comisión de Altos Funcionarios en Consejo de Delegados o Comisión Política, encomendándole a este consejo la redacción del proyecto de Acuerdo Constitutivo de UNASUR, que debía ser presentado en la III Cumbre.

Si bien esta reunión no tuvo los resultados que se esperaba en el sentido de concretizar proyectos, fue una nueva oportunidad para reafirmar la nueva concepción de la integración.

Capítulo II

UNASUR: Propuesta

1. Objetivos, estructura y mecanismos de UNASUR

Aunque ya desde la reunión de Isla Margarita la CSN comenzó a ser identificada por su actual nombre, UNASUR, no es sino hasta mayo de 2008, cuando se aprueba su Tratado Constitutivo, que se oficializa la designación.

En el Tratado se reitera la mayor parte de los principios que habían sido suscritos en las cumbres anteriores. Como objetivo general de la entidad, que tendrá personería jurídica internacional, se asume el de “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”.⁴¹

41 Tratado Constitutivo de UNASUR, Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado de UNASUR, 23 de mayo de 2008, Brasilia, Brasil, en internet: http://www.comunidadandina.org/UNASUR/tratado_constitutivo.htm, fecha de consulta: febrero de 2010.

Recuadro 11. UNASUR: Tratado Constitutivo y objetivos específicos

Como objetivos específicos, en el Tratado Constitutivo se plantean los siguientes:

- a) el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros, que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional;
- b) el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región;
- c) la erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de estudios y títulos;
- d) la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región;
- e) el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos, de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentable;
- f) la integración financiera, mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros;
- g) la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático;
- h) el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa;
- i) la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de ALCAnzar una ciudadanía suramericana;
- j) el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud;
- k) la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas;
- l) la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza;

Sigue...

- m) la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva;
- n) la definición e implementación de políticas y proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica, con miras a incrementar la capacidad, la sustentabilidad y el desarrollo científico y tecnológico propios;
- o) la promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades;
- p) la participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana;
- q) la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado;
- r) la promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados Miembros de UNASUR;
- s) el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa;
- t) la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, y
- u) la cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación.

Fuente: Declaración de Margarita, I Cumbre Energética Suramericana, 17 de abril de 2007, Isla Margarita, Venezuela, en internet: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_margarita.pdf, fecha de consulta: diciembre 2009

En términos de su estructura, los órganos establecidos son:

El *Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno* (máxima instancia de decisión). Forman parte de sus atribuciones: establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación; convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial; decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros. Realizará reuniones anuales de carácter ordinario; y las reuniones extraordinarias a solicitud de un Estado miembro se canalizarán a través de la Presidencia Pro Tém-pore con el consenso de todos los Estados Miembros.⁴²

Por su parte, la Presidencia Pro Tém-pore será rotativa al término de un año y estará facultada para: preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de UNASUR; presentar el Programa anual de actividades de UNASUR al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y al Consejo de Delegadas y Delegados; representar a UNASUR en eventos internacionales (si bien las delegaciones serían aprobadas por los Estados Miembros); y asumir compromisos y firmar Declaraciones con terceros, previo consentimiento de los órganos correspondientes de UNASUR.⁴³

El *Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores* (función coordinadora) tiene las siguientes atribuciones: adoptar Resoluciones para implementar las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; proponer proyectos de Decisiones y preparar las reuniones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana; desarrollar y promover el diálogo político

42 *Id.*

43 *Id.*

y la concertación sobre temas de interés regional e internacional; realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto; aprobar el programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de UNASUR; aprobar el financiamiento de las iniciativas comunes de UNASUR; implementar los lineamientos políticos en las relaciones con terceros; aprobar resoluciones y reglamentos de carácter institucional o sobre otros temas que sean de su competencia; y crear Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades fijadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Esta instancia se reunirá con una periodicidad semestral. La Presidencia Pro Témpore podrá convocarle a reuniones extraordinarias si ello es solicitado por la mitad de los Estados Miembros.⁴⁴

El *Consejo de Delegadas y Delegados* está integrado por una o un representante acreditado por cada Estado Miembro. Sus funciones son: 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, con el apoyo de la Presidencia Pro Témpore y la Secretaría General; preparar las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y Reglamentos para la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, promoviendo la complementariedad de esfuerzos; conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo; dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre temas de interés regional e internacional; promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana; y proponer al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el proyecto de

44 *Id.*

presupuesto ordinario anual de funcionamiento para su consideración y aprobación. Este órgano se reúne bimestralmente.⁴⁵

La *Secretaría General* es el órgano que, bajo la dirección del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos. Tiene su sede en Quito, Ecuador. Sus atribuciones son: apoyar al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, al Consejo de Delegadas y Delegados y a la Presidencia Pro Tém-pore, en el cumplimiento de sus funciones; proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de UNASUR; participar con derecho a voz y ejercer la función de secretaria en las reuniones de los órganos de UNASUR; preparar y presentar la Memoria Anual y los informes respectivos a los órganos correspondientes de UNASUR; servir como depositaria de los Acuerdos en el ámbito de UNASUR y disponer su correspondiente publicación; preparar el proyecto de presupuesto anual para la consideración del Consejo de Delegadas y Delegados y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución; preparar los proyectos de Reglamento para el funcionamiento de la Secretaría General, y someterlos a la consideración y aprobación de los órganos correspondientes; coordinar con otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe para el desarrollo de las actividades que le encomienden los órganos de UNASUR; celebrar, de acuerdo con los reglamentos, todos los actos jurídicos necesarios para la buena administración y gestión de la Secretaría General.⁴⁶

El Secretario General es designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de acuerdo con propuestas del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por una sola vez; ejerce la representa-

45 *Id.*

46 *Id.*

ción legal de la Secretaría General. No podrá ser sucedido en el cargo por una persona de la misma nacionalidad.⁴⁷

El Consejo Energético de Suramérica forma parte de UNASUR.

La emergencia del *Banco del Sur* es el resultado de una iniciativa venezolana apoyada por Argentina, y posteriormente respaldada e impulsada por Ecuador y Bolivia. Concebido como un banco de desarrollo, su propósito inicial es financiar tanto proyectos sociales, como otros destinados a las regiones en desventaja con vistas a atenuar las asimetrías entre países y regiones. Es así como se lo plantea en la llamada Declaración de Quito en el año 2007. Las negociaciones para su lanzamiento duran siete meses hasta que en diciembre de ese año firman el Acta Fundacional siete de los países miembros de UNASUR: Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela (no fue suscrita por Guyana, Surinam, Colombia, Perú y Chile, aunque este último da señales de estar en disposición de hacerlo en el futuro).

El Banco del Sur nace en un contexto de crisis y descrédito de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y la idea originaria era hacer del mismo una institución alternativa a las IFI. Si bien la iniciativa en sí misma resultaba relevante por su potencialidad para financiar proyectos sin los condicionamientos de las IFI -y en condiciones menos onerosas- el proceso de su constitución ha estado cargado de discrepancias en torno a la relación entre los aportes y el poder de voto. Tampoco han faltado los cuestionamientos sobre la pertinencia de crear la nueva institución, teniendo en cuenta que ya existen otras con ese objetivo, como la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Los países con mayor peso económico han sostenido que los aportes deberían corresponderse con el tamaño de las respectivas economías y, a su vez, el poder de decisión debía establecerse

47 *Id.*

en relación con los aportes, lo cual desvirtúa la idea originaria dirigida a lograr mayores niveles de democratización en la toma de decisiones en este tipo de instituciones. La diferencia de criterios sin acuerdos hizo que se dilatará la firma del Convenio Constitutivo, que se produjo en septiembre de 2009.

No obstante, y más allá de los disensos propios de la heterogeneidad del espectro político actual en América del Sur, es importante destacar el significado del Banco del Sur no sólo por el soporte financiero que supone para las iniciativas de integración y las acciones a favor del desarrollo, sino por su contribución a la autonomía regional frente a los condicionamientos del financiamiento de las instituciones financieras internacionales.

El Banco del Sur, atendiendo a los objetivos de su creación, a las modalidades de su funcionamiento, al número de países participantes y al monto de los recursos de que dispone, constituye una de las iniciativas más relevantes de los años recientes para la integración suramericana, en particular, y para la latinoamericana, en general. Su emergencia se asocia a la búsqueda de soluciones endógenas a los problemas de financiamiento que históricamente han aquejado a la integración latinoamericana.

2. UNASUR: nuevo hito en la integración

En el Tratado Constitutivo de UNASUR se advierte un paso más decidido hacia la creación de un espacio suramericano. En esta dirección, es importante definir que no se trata de un espacio de integración convencional según la concepción de la teoría económica tradicional, centrada en los temas comerciales, en donde los países transitan por etapas de liberalización, armonización y convergencia de políticas dirigidas, fundamentalmente, a la integración de los mercados; ese fue el camino descrito en su desarrollo por la actual Unión Europea, cuya dinámica y evolución fue asumida como teoría de la integración. Si bien la Unión Europea estuvo basada en otros pilares -no limitados al avance de la integración de los mercados-, no puede desconocerse el peso que tuvo ese factor; lo cierto es que no se ha producido un desarrollo teórico sobre integración cuyo centro no sean los indicadores mercantiles, por lo que los procesos que se distancian del modelo europeo son descalificados como integración.

Los esquemas de integración que se desarrollaron en la etapa de la industrialización por sustitución de importaciones siguieron el patrón europeo, pero no alcanzaron los niveles de interdependencia de los mercados obtenidos en el Viejo Continente. En cambio, la UNASUR no se enfoca en los aspectos comerciales, aunque en su base están la CAN y el MERCOSUR -entre los que se ha planteado la convergencia-, que sí tienen esencialmente ese perfil, de manera que hasta el momento la plataforma económica de la UNASUR tiene fundamento mercantil. Sin embargo, como entidad emergente, los temas prioritarios no son los de integración de mercados; se trata, en esencia, de un espacio de concertación política y de diálogo entre las máximas instancias de gobierno en la región.

Si bien en el área existen instituciones de esa naturaleza, en la UNASUR se percibe la búsqueda de una vocería que la identifique como región en el mundo y la convierta en un interlocutor reco-

nocido en el concierto de las naciones. Plantearse este objetivo, si llegare a trascender la retórica de las cumbres y a instrumentarse en políticas, es algo que no debe ser pasado por alto, teniendo en cuenta las relaciones históricas de subordinación a las potencias imperiales, frente a lo que la creación de una organización que pretenda la concertación regional sin la presencia de Estados Unidos, de los países europeos y sin México como canalizador de las propuestas estadounidenses, es un ejercicio de autonomía sin precedentes.

A lo anterior, debe sumarse que el organismo naciente es el resultado de un nuevo contexto político regional e internacional, caracterizado por la diversificación de las relaciones económico-comerciales -especialmente el incremento de la participación de China como socio comercial e inversionista en la región- y la relativa pérdida de influencia estadounidense en las políticas regionales.

Precisamente, ese nuevo contexto interno y externo incide en que la UNASUR en relación a la CSN, exhiba un mayor grado de institucionalidad, como lo evidencia el soporte jurídico del que se dotó, cuyas fuentes son: el **Tratado Constitutivo** de UNASUR y los demás instrumentos adicionales; los **Acuerdos** que celebren los Estados Miembros de UNASUR sobre la base del Tratado Constitutivo; las **Decisiones** del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; las **Resoluciones** del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; y las **Disposiciones** del Consejo de Delegadas y Delegados. El avance en la institucionalización es uno de los elementos distintivos de la UNASUR, de ahí los esfuerzos desde la presidencia pro t mpore para que los países aceleraran la ratificación del Tratado Constitutivo.

Otro paso en la consolidación del organismo suramericano (lo que no ocurría en su antecesora, la CSN) es que los actos normativos emanados de los órganos de UNASUR son vinculantes para los Estados Miembros una vez que hayan sido incorporados en el

ordenamiento jurídico de los países, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos. Esto apunta a lograr mayores niveles de compromisos en el cumplimiento de los acuerdos y decisiones por parte de los países miembros. No obstante, es importante señalar que el incumplimiento de los compromisos asumidos ha sido la norma en la experiencia de integración latinoamericana. En el caso del MERCOSUR una de sus fallas sistemáticas ha sido la deficiente internalización de la norma comunitaria; por su parte la CAN, si bien cuenta con estructuras supranacionales que determinan la incorporación automática de las decisiones comunitarias al acervo normativo de cada país, ello tampoco ha garantizado el cumplimiento de lo acordado por parte de ese grupo.

Los países miembros de UNASUR podrán proponer al Consejo de Delegadas y Delegados iniciativas sobre la adopción de políticas, creación de instituciones y organizaciones, para ser adoptadas de manera consensuada sobre la base de los criterios de flexibilidad y gradualidad en su implementación admitidos por UNASUR, de manera que los países miembros podrán eximirse de aplicar total o parcialmente estas políticas por tiempo definido o indefinido.⁴⁸

Un elemento de continuidad en relación a la CSN lo constituye la ratificación de la concertación política como factor de afianzamiento de la estabilidad regional y la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos. De igual forma, la UNASUR reafirma la práctica de construcción de consensos en torno a los temas centrales de la agenda internacional y la promoción de iniciativas que afirmen la identidad de la región como factor dinámico en las relaciones internacionales.

En lo concerniente a las relaciones con terceros, establece promover tanto iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional o internacional, como profundizar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, países, etc., dando prioridad a los

48 *Id.*

proyectos en las áreas de energía, financiamiento, infraestructura, políticas sociales y educación.

Como parte de su institucionalidad política, la UNASUR se plantea materializar el Parlamento Suramericano, cuya sede será Cochabamba, Bolivia. Para la constitución de este organismo se acordó nombrar una comisión especial, coordinada por el Consejo de Delegadas y Delegados, integrada por representantes de los Parlamentos Nacionales, Subregionales y Regionales a fin de elaborar un Proyecto de Protocolo Adicional contentivo de la composición, atribuciones y funcionamiento del Parlamento Suramericano.

Otro paso en la profundización del proceso integrador en la UNASUR con respecto a la CSN, es la intención expresa de promover la participación ciudadana en el proceso de integración suramericano a través del diálogo con diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información y consulta en las diferentes instancias de la entidad. El Tratado también anuncia la creación de mecanismos que incentiven la discusión de diferentes temas, garantizando que las propuestas presentadas por los ciudadanos reciban una consideración y respuesta adecuadas. Sin embargo, en la práctica no se observan acciones que permitan vaticinar la instrumentación de instancias de participación ciudadana en el corto plazo; evidentemente este tema no fue, ni es, una prioridad.

La UNASUR prevé que otros Estados latinoamericanos y caribeños puedan solicitar su participación en calidad de Estados Asociados, lo cual deberá ser aprobado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Esta posibilidad de ampliarse a otros países latinoamericanos no estaba prevista en la CSN.

Los derechos y obligaciones de los Estados Asociados serán reglamentados por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. El ingreso en calidad de Nuevos Miembros sólo podrá producirse a partir del quinto año de entrada en vigor del

Tratado, momento en el que el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno podrá examinar la solicitud de Estados Asociados que hayan mantenido esa condición por un plazo de cuatro años. Si bien otros países latinoamericanos no han manifestado explícitamente su interés en asociarse a la UNASUR, es importante considerar que una condición para hacerlo sería la ratificación del Tratado por parte de nueve de los doce miembros, lo cual ocurrió en marzo de 2011.

Tomando en consideración que una de las ideas iniciales en este proceso era la convergencia entre la CAN y MERCOSUR, pero sin plantearse un horizonte de tiempo definido para que ello ocurriera, la irrupción de UNASUR fertilizó el debate sobre el destino de los procesos de integración que operaban en América del Sur. Algunos pensaron que con el nacimiento de la UNASUR, el MERCOSUR y la CAN perdían su razón de existir. Uno de los representantes de esta corriente fue Rodrigo Borja, ex presidente del Ecuador, a quien se le propuso ocupar la Secretaría General, pero éste puso como condición la desaparición de los dos esquemas subregionales y que UNASUR se convirtiera en el nuevo espacio de integración para los países de la CAN y el MERCOSUR. La idea de Rodrigo Borja tenía una base racional que no debe ser subestimada, en el sentido de que es más fácil crear un organismo que funcione sobre la base de reglas, normas y compromisos comunes acorde a su naturaleza y propósitos, y no uno cuyo funcionamiento se asiente en las normas de otras dos instituciones, de manera que sea necesario compatibilizar todas las acciones con las normativas de aquellas. Lo que desde el punto de vista teórico habría sido acertado, en la práctica habría resultado fallido pues al interior de este grupo existen visiones muy dispares sobre las bases en que deben asentarse la integración y la inserción internacional de la región, en cuyo caso el ritmo lo marcarían los que mayor resistencia pongan al avance del proceso; o de lo contrario, habría que admitir un proceso a dos, tres velocidades que reproduciría las estructuras fragmentadas de las que nace esta propuesta.

Estos dos esquemas se rigen por normas más exigentes que las aplicables a nivel de en la UNASUR, y entre ellos existen diferencias que hicieron difícil la asociación entre los países de la CAN y el MERCOSUR, proceso que difícilmente concluyó en el 2003 después de varios años de negociación con resultados exigüos. La CAN tiene normas más flexibles y es más dúctil a los cambios del entorno, sacrificando las normas comunitarias en función de los acuerdos con socios extra-regionales. En cambio, el MERCOSUR tiene normas que restringen la libertad de los socios para negociar con terceros de manera individual; su norma de origen es más alta que la de la CAN y en años más recientes ha incorporado políticas para el tratamiento de las asimetrías: por una parte, con la creación de los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), dentro del cual se ha planteado el apoyo financiero a las PYME vinculadas a proyectos de integración productiva regional y, por otra, dos de sus miembros desarrollan una parte de su comercio bilateral en monedas locales, lo que se hará extensivo paulatinamente a los otros dos. La extensión de los beneficios otorgados a países fuera del MERCOSUR no parece ser muy probable, de manera que la ampliación (en número de países miembros) atenta contra la profundización del esquema, lo que en su proyección estratégica constituye la prioridad.

Finalmente, valdría agregar que, en integración, el ritmo lo establece el país más lento (con mayores resistencias al avance del proceso), quiere ello decir que la dilución del MERCOSUR y la CAN negociada con patrones menos comprometidos con lo regional -como es de esperar sea exigido por Chile, Colombia y Perú-, iría en detrimento de lo avanzado por el MERCOSUR, quien aspira que la convergencia se produzca por la gradual aceptación de su normativa. Existen señales de que esta intención busca cómo materializarse: recientemente se ha divulgado la posibilidad de iniciar conversaciones exploratorias para que Ecuador y Bolivia se integren como miembros plenos del MERCOSUR.⁴⁹

49 Suano, Marcelo, *Bolivia e Ecuador serão convidados para ser membros efetivos do MERCOSUL*, 11 de junio de 2011, en internet: <http://jornal.ceiri.com.br/2011/06/30/bolivia-e-equador-serao-convidados-para-ser-membros-efetivos-do-mercosul/>, fecha de consulta: agosto de 2011.

Aunque la emergencia de la UNASUR es reconocida como un movimiento positivo hacia la unidad de la región, el proceso no ha estado exento de discrepancias que postergaron la conclusión de acciones en pos de la institucionalización.

Al desencuentro inicial entre la propuesta de que Rodrigo Borja ocupara la Secretaría General y la visión no consensual de este sobre cómo concebir la UNASUR, se sucedió la proposición de que el ex presidente argentino Néstor Kirchner ocupase el cargo, pero Uruguay amenazó con abandonar ese proyecto si el argentino resultaba electo. El voto desaprobatorio de Uruguay estuvo determinado por la negativa argentina a que se instalara en ese país una fábrica de producción de celulosa, que los argentinos rechazaron por su potencial contaminante sobre un río compartido entre los dos países. Este diferendo no fue resuelto sino hasta la cumbre extraordinaria celebrada en Los Cardales, Argentina, en mayo de 2010 cuando finalmente Kirchner fue nombrado Secretario General.

Los líderes gubernamentales de UNASUR han mantenido encuentros periódicos y sistemáticos -de carácter ordinario y extraordinario-, en los que se han debatido y adoptado acuerdos tanto sobre los temas que califican como puntos de presencia obligada en la agenda por su incidencia en la dinámica regional, como aquellos surgidos al calor de determinadas coyunturas internas y externas. Además, de manera gradual, se ha incorporado nuevas problemáticas al inventario de temas focalizados para las políticas regionales.

En agosto de 2009, bajo la presidencia pro t mpore del Ecuador, tiene lugar la *III Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobiernos de UNASUR*. Esta Cumbre se realiza en el difícil contexto definido por la conjunción de tres crisis: la económica, generada en los países desarrollados, la alimentaria y la ambiental. Por lo mismo, los temas relacionados con la crisis y cómo enfrentarla acaparan los análisis del cónclave. En esa dirección se considera la posi-

bilidad de que UNASUR pueda contribuir al enfrentamiento de la crisis identificando programas políticos, económicos, sociales y ambientales que contribuyan a paliar los efectos de la misma.

Desde UNASUR se alerta sobre no dejar que la crisis económica y financiera constituya una excusa para postergar la atención al fenómeno medio ambiental que debe ser enfrentado sin dilación, en especial por los primeros emisores de gases contaminantes: los países desarrollados. Pone sobre el tapete la necesidad de que éstos asuman sus compromisos relativos a la financiación, transferencia tecnológica y creación de capacidades en los países en desarrollo más vulnerables a los efectos negativos del cambio climático, y que ello debe ocurrir sin condicionalidades.

Se resalta la iniciativa conocida como Yasuní-ITT⁵⁰, auspiciada por el gobierno del Ecuador como una fuente alternativa de obtención de ingresos en tanto preserva el medio ambiente y reduce la explotación no sostenible de recursos naturales.

La Cumbre pone énfasis en las diferentes condiciones de partida de los países para enfrentar la crisis y los efectos del cambio climático y, en ese sentido, se pronuncia por que la integración y la cooperación sean un instrumento que permita atender las necesidades de los países con desventajas estructurales, como aquellos que no tienen salida al mar.

Además, reafirma su compromiso con la libertad de opinión y expresión, así como con el derecho a la información en sus países pero, de igual manera, señala la importancia de que los medios de comu-

50 Cfr. En 2007, el gobierno ecuatoriano anunció a la Asamblea General de las Naciones Unidas, el compromiso del país para mantener indefinidamente explotadas las reservas de 846 millones de barriles de petróleo en el campo ITT (Ishpingo-Tambococha-Tiputini), localizadas en el Parque Nacional Yasuní, en la Amazonía ecuatoriana, una de las zonas de mayor biodiversidad del planeta. A cambio, propuso que la comunidad internacional contribuya financieramente para compensar la pérdida de ingresos.

nicación, públicos y privados, contribuyan de manera responsable al debate de ideas y a la promoción del pluralismo político.

Se reitera el compromiso de UNASUR de impulsar el uso de energías alternativas, renovables y sostenibles ambientalmente. Por lo mismo, la Cumbre reafirma su compromiso con la integración energética regional, subrayando su potencial para promover el desarrollo social, económico y la eliminación del flagelo de la pobreza. A la vez que renueva el compromiso para impulsar el desarrollo de la infraestructura energética como pilar de apoyo a los procesos de integración latinoamericana.

La III Cumbre hace un llamado a ratificar el Convenio Constitutivo de la UNASUR para que el mismo pudiera entrar en vigor, y reconoce el importante y creciente rol de esa entidad como instancia de construcción de consensos y su eficacia para enfrentar situaciones de tensión.

Los mandatarios expresan su satisfacción porque, tras de iniciar su trabajo, el Consejo Energético Suramericano ha producido avances sustantivos en la definición de los lineamientos de la estrategia energética, el plan de acción y la estructura del proyecto de tratado energético de Suramérica. A ese Consejo se le insta a concluir las tareas pendientes para lograr su aprobación en la próxima Cumbre.

En los cambios que registra esta institución en relación a la CSN está el reconocimiento de la supremacía de la salud pública sobre los intereses económicos y comerciales, así como la identificación de los medicamentos, vacunas y equipos necesarios para atender enfermedades. De igual forma, estos cambios hacen explícito que los derechos de propiedad intelectual no deberán obstaculizar las medidas destinadas a proteger la salud pública; esta idea resulta contraria al espíritu de lo comunmente planteado en los TLC en materia de derechos de propiedad intelectual.

Estos pronunciamientos, marcan diferencias importantes en la forma de plantearse un proceso donde lo comercial no sea el foco de atención. Dado que varios países aceptan esta filosofía en el marco de UNASUR, pero a la vez sus políticas nacionales impulsan la integración basada en los mercados, este proceso regional, que es complementario a aquellos, no es el estratégico.

Se proyecta una profundización de la integración financiera para lo cual se instruye a los ministros de Economía y Finanzas a concluir la consideración de las conclusiones que les presentará el Grupo de Trabajo de Integración Financiera sobre la base de los "Lineamientos para el Plan de Acción 2008-2009 de UNASUR".

Se ratifica el acuerdo de construir un enfoque común regional que facilite la circulación de personas. Igualmente, se destaca la necesidad de producir un diálogo sobre la migración entre los países de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, reiterando la importancia de contar con una instancia política para dicho diálogo birregional. La cuestión migratoria cobra relevancia y se coloca como un tema desde el cual se defienden los derechos de los ciudadanos suramericanos teniendo en cuenta las dimensiones que alcanza el movimiento de personas. Ello es un desafío pues no se trata sólo del movimiento hacia Estados Unidos y Europa como principales receptores de emigrantes procedentes de la región, es también un proceso con connotaciones para los países receptores del bloque, como puede apreciarse en una publicación preparada por la CEPAL y la UNASUR, en la que, según el último año del que se dispone información, aparecen Argentina y Venezuela como los principales receptores de emigrantes procedentes de otros países suramericanos, captando 42% y 29,5% de los mismos, respectivamente, seguidos por Paraguay, que recibe el 6,2%, Brasil, el 5,7% y Chile, el 5,2%, mientras Colombia y Paraguay figuran como emisores de la mayor cantidad de emi-

grantes suramericanos que tienen como destino otros países de la región, con 28,1% y 14,9%, respectivamente.⁵¹

También se considera examinar la pertinencia de crear un Consejo Suramericano de Derechos Humanos.

El 4 de mayo de 2010, con carácter extraordinario, se celebra una reunión del Consejo de jefes y jefas de Estado de UNASUR, en Los Cardales, provincia de Buenos Aires, Argentina. En ese cónclave se resalta la necesidad de fortalecer la institucionalidad del organismo y se solicita recomendaciones al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para promover la convergencia con los mecanismos subregionales de integración, incrementar la eficacia de los Consejos ya creados e identificar temas prioritarios que requieran la constitución de nuevas instancias.

Como una cuestión de particular relevancia, dado el escenario de conflictos latentes en ese espacio, se reafirma el compromiso de adhesión al principio de solución pacífica a los diferendos, así como el empleo de la diplomacia preventiva. Este es un elemento que marca la continuidad con la CSN, ya que la idea de América del Sur como una zona de paz ha sido constantemente expresada a lo largo de todas las etapas de este proceso, lo que evidencia la creciente preocupación por que esa percepción impregne la visión que se tiene de la región. Ello explica también la reacción y respuesta rápida frente a los conflictos intrarregionales que han aflorado en el período.

En el marco de la reunión se aprueban los Lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana, así como el Plan de Acción para la Integración Energética Regional y la estructura del tratado energético, que debería ser presentado al cabo de un año.

51 CEPAL-UNASUR, UNASUR: *un espacio de desarrollo y cooperación por construir*, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2011

Se esboza la posibilidad de crear un mecanismo de solución de controversias en materia de inversiones, lo cual resulta un acuerdo destacado, dadas las fricciones que algunos de los países miembros han tenido con el organismo del Banco Mundial que atiende ese tipo de asuntos.

Se actualiza el estado de la cooperación con Haití y se formula un llamado a los Estados Miembros que aún no han hecho los desembolsos correspondientes, a hacerlo. De igual forma, se expresa la disposición para atender los requerimientos emanados del gobierno chileno para la reconstrucción de ese país tras el terremoto que lo azotó en febrero de 2010.

Como parte de los acuerdos de esa reunión, se rechaza el contenido de la ley “anti-inmigrante” del estado de Arizona, la cual es calificada como racista.

El tema del cambio climático ocupa un lugar destacado y se deja constancia del reconocimiento a las diferentes iniciativas que han desarrollado los países de UNASUR de cara a la reunión de Cancún.

Los jefes y las jefas de Estado reunidos en Los Cardales, saludan la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y apoyaron la Primera Cumbre a celebrarse en Caracas en julio de 2011.⁵² El respaldo a esta nueva entidad debe verse como un indicio más de los nuevos tiempos que vive la región en la búsqueda de una voz propia a través de organismos sin la presencia de Estados Unidos, Canadá, ni la Unión Europea, por lo que representa la construcción de un espacio *sui generis* en la historia latinoamericana y caribeña.

52 Esta reunión tendrá lugar entre el 2 y el 3 de diciembre, según anunció Nicolás Maduro, en internet: <http://www.telesurtv.net/secciones/noticias/97581/cumbre-de-la-celac-se-celebrara-en-caracas-entre-el-2-y-3-de-diciembre/>, fecha de consulta: septiembre de 2011

El análisis de la evolución del proceso de las Cumbres de UNASUR da cuenta de un redireccionamiento del foco de la atención de los problemas comerciales, a los de mayor impacto social y a la concertación política. Sin embargo, la instrumentación de políticas para erradicar la pobreza, atender la salud y crear empleos pasa por un reordenamiento de las relaciones económicas, tanto a nivel de las economías nacionales, como en el ámbito regional, proceso que se desarrolla de manera diferenciada en los países. Un cambio en el tratamiento a este tema se produjo en julio de 2011, cuando se incorporó la inclusión social en la agenda del organismo, como se verá más adelante. Empero, no se pueden subestimar las divergencias políticas reales existentes en UNASUR que limitan el alcance de un programa integral de cambio social.

El 1 de octubre de 2010, con carácter extraordinario, se reúnen nuevamente las Jefas y Jefes de Estado de la región con motivo de la intentona de golpe de Estado en Ecuador. En esa oportunidad ratifican su compromiso con la democracia y declaran que no tolerarán golpes de Estado a los gobiernos civiles electos y anuncian que si ello ocurriera se adoptarán “medidas concretas e inmediatas, tales como cierres de fronteras, suspensión del comercio, del tráfico aéreo y de la provisión de energía, servicios y otros suministros”.⁵³ De igual manera, anuncian la discusión de la inclusión de una Cláusula Democrática en el texto de UNASUR en la reunión a celebrarse en noviembre.

Una vez más, en su corta existencia, UNASUR manifiesta su capacidad de convocatoria entre las mandatarias y los mandatarios de la región que se congregan en sólo veinticuatro horas ante la comisión de hechos graves que afectan a sus miembros, lo cual es expresión del lugar y el reconocimiento que este organismo ha ganado como instancia de concertación regional.

53 Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador, en internet: <http://www.pptUNASUR.com/contenidos.php?id=1089&tipo=27&ubicacion=1&idionom=1>, fecha de consulta: diciembre de 2010

Durante la IV Cumbre de Jefas y Jefes de Estado, celebrada el 26 de noviembre de 2010 se aprueba la Cláusula Democrática. Ecuador rinde cuentas de su gestión en la Presidencia Pro Témpore del organismo y se produce el traspaso de ésta a Guyana. En esta reunión se había previsto la entrada en vigor del Tratado Constitutivo de UNASUR, con su ratificación por parte del parlamento de siete países, pero debido al retraso en su aprobación por parte del parlamento uruguayo, se pospuso este paso hasta marzo de 2011. En meses posteriores el Tratado fue ratificado por Brasil y Paraguay.

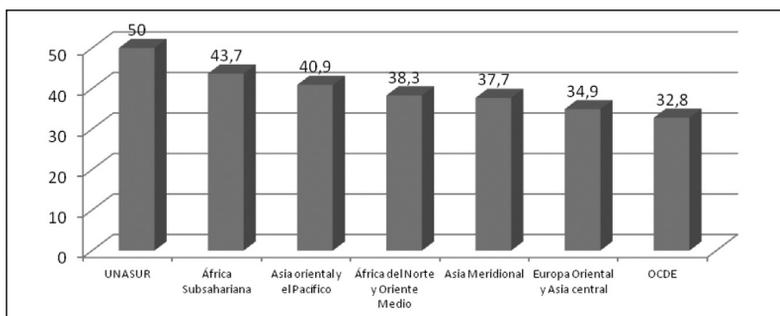
Un ambiente luctuoso acompaña la celebración de esta reunión, que se realiza apenas un mes después del fallecimiento de Néstor Kirchner, quien fuera su secretario general por solo seis meses. La temprana muerte del ex-presidente argentino asesta un duro golpe a UNASUR, pues en el corto período que desempeñó sus funciones había demostrado capacidad e iniciativa como dirigente de talla regional.

En marzo de 2011, la UNASUR acordó designar, en reemplazo de Néstor Kirchner, a una dupla que ejercerá la Secretaría General para los próximos dos años: a la colombiana María Emma Mejía, canciller de Colombia entre 1996 y 1998, y al venezolano Alí Rodríguez, Ministro de Energía Eléctrica de Venezuela. Además, tras la ratificación de diez países, entró en vigencia el Tratado Constitutivo de la UNASUR que fuera suscrito por los Jefes de Estado y de Gobierno el 23 de mayo de 2008 en la ciudad de Brasilia, convirtiéndose en una entidad plenamente constituida con personería jurídica internacional.

El 28 de julio de 2011, con motivo del 190 aniversario de la independencia de Perú, se produjo una reunión extraordinaria de las Jefas y Jefes de Estado y de gobierno de la región cuyo resultado fue la declaración titulada "Compromiso de la UNASUR contra la desigualdad". En ella se reconocen los avances logrados en diferentes áreas por los países, al tiempo que manifiestan su

preocupación por el hecho de que América del Sur figure como la región más desigual del mundo, lo que es un obstáculo en la lucha contra la pobreza. El siguiente gráfico ilustra la situación de concentración del ingreso en los países de UNASUR en relación a otras áreas del mundo (no se incluye Guyana ni Surinam).

Gráfico 6. UNASUR: coeficiente de concentración Gini
2009



Los datos regionales están expresados en promedios simples. En el cálculo, se consideró la última observación disponible para cada país para el período 2000-2009. En la UNASUR, no se cuenta con información comparable para Guyana y Surinam.

Fuente: CEPAL-UNASUR, UNASUR: *un espacio de desarrollo y cooperación por construir*, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2011

La implementación del Plan de Acción elaborado por el Consejo de Desarrollo Social fue identificada como una tarea urgente al igual que la elaboración de una Agenda de Acciones Sociales Prioritarias de UNASUR dirigida a la reducción de las asimetrías, cuya aprobación se planteó para la cumbre a celebrarse en Lima en 2012.

Con miras a ampliar el análisis del tema social y recoger el parecer de reconocidos expertos en los temas sociales que pudieran contribuir a la elaboración de la agenda prioritaria, se dio el visto bueno a la propuesta peruana de celebrar una reunión de alto nivel en el segundo semestre de 2011.

Identificar las acciones dirigidas a enfrentar la pobreza, el hambre y la exclusión como una tarea urgente significa un golpe de timón en la diplomacia de las cumbres, ya que lo que se coloca en el centro es la discusión de las políticas para enfrentar el problema. Si bien el tema de la pobreza es ineludible para cualquier gobierno -cualquiera sea su matriz ideológica-, lo nuevo radica en la decisión de acometer políticas regionales y que a las acciones derivadas de ellas se les considere prioritarias y se les confiera cierta urgencia, con lo que las políticas sociales pasarían a un primer plano.

No es esta la primera declaración en América Latina y el Caribe en donde se asumen compromisos para la reducción de la pobreza: existe un consenso bastante general de que es un mal a erradicar, las divergencias están en el cómo hacerlo, qué intereses afectar para lograrlo y qué costos políticos podría tener una distribución menos regresiva. En el fondo está el dilema de si en los países subdesarrollados se podría resolver el tema de la pobreza sin superar las relaciones capitalistas. Las políticas asistencialistas ensayadas hasta ahora son un paliativo temporal, pero no una salida estructural al mismo.

No obstante, la decisión se produce en el marco de un replanteamiento de las relaciones económicas de la región -como se verá más adelante-, donde estas pudieran producir ingresos adicionales que se destinasen a enfrentar las situaciones más críticas de pobreza.

Capítulo III

UNASUR: Un balance

En su corta vida, los principales avances de UNASUR se han dado en el ámbito institucional, de concertación política, interconexión de la infraestructura suramericana, creación de mecanismos de financiamiento regional más autónomos y una proyección de enfrentamiento de la crisis.

1. Ámbito institucional

UNASUR ha buscado perfeccionar su estructura institucional mediante la creación de consejos para atender los temas de la agenda prioritaria. Hasta el momento se han creado ocho Consejos Suramericanos⁵⁴, adicionales al Consejo Energético:

Consejo de Defensa Suramericano: conformado como una instancia de consulta, cooperación y coordinación, que funciona bajo los principios y propósitos de la Carta de Naciones Unidas y de la Carta de la Organización de Estados Americanos. Su objetivo general es consolidar a Suramérica como una zona de paz, servir de base para la estabilidad democrática y el desarrollo

54 Al cierre de este trabajo se hacía pública la creación de un Consejo Electoral durante la reunión extraordinaria de cancilleres celebrada el 24 de agosto de 2011 en Buenos Aires, con lo que serían 9 consejos.

integral de los pueblos, y contribuir a la paz mundial. Durante la Primera Reunión (Santiago de Chile, 9-10 de marzo de 2009), logra consensuar medidas de corto y mediano plazo para materializar el cumplimiento de sus objetivos, lo que a su vez permitirá profundizar las acciones en política de defensa, cooperación militar, acciones humanitarias, operaciones de paz, formación y capacitación, que constituyen los pilares de dos planes de acción, los correspondientes a 2009-2010 y 2010-2011.

Entre otras medidas, cabe mencionar las referidas a la creación de una red para intercambiar información sobre políticas de defensa; organizar un seminario sobre modernización de los Ministerios de Defensa; compartir y dar transparencia a la información sobre gastos e indicadores económicos de la defensa; propiciar la definición de enfoques conceptuales; identificar los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial; crear un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa; proponer el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz en Suramérica; planificar un ejercicio de asistencia en caso de catástrofes o desastres naturales; organizar una conferencia sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz, tanto en el ámbito interno como multilateral; elaborar un inventario de las capacidades de defensa que los países ofrecen para apoyar las acciones humanitarias; acometer la elaboración de un diagnóstico de la industria de defensa en los países miembros identificando capacidades y áreas de asociación estratégicas, para promover la complementariedad, la investigación y la transferencia tecnológica; promover iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación y producción de la industria para la defensa en el marco de las naciones integrantes de este consejo; crear una red suramericana de capacitación y formación en defensa, que permita el intercambio de experiencias y el desarrollo de programas conjuntos; proponer programas de intercambio docente y estudiantil, homologación, evaluación y acreditación de estudios, reconocimiento de títulos y becas entre las instituciones existentes,

en materias de defensa; constituir y poner en funcionamiento el Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa, etc.⁵⁵

La creación de este Consejo es bien significativa, ya que su impulso se produce al calor de la activación de la IV Flota de Estados Unidos en la costa atlántica, lo cual ha sido interpretado por algunos gobiernos del área como una amenaza potencial dirigida a controlar los recursos estratégicos localizados en la región, especialmente las cuencas petroleras del llamado Pre-Sal frente a las costas brasileñas y los recursos de la Amazonía. En otro sentido, su creación llama la atención cuando en los Tratados de Libre Comercio y otras iniciativas se ha incluido por parte de Estados Unidos el tema de la seguridad concebida en una dimensión amplia, que contempla la garantía de suministros de recursos a la economía estadounidense, como establece la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

No obstante, el avance que esto significa ha sido un paso no exento de contradicciones al interior de la UNASUR, en especial con Colombia, a tenor con la firma del convenio de ese país con Estados Unidos para la instalación de siete bases militares. Esta tensión se pone de manifiesto antes y durante la Cumbre de UNASUR celebrada en San Carlos de Bariloche en agosto del 2009, ya que no se logra una declaración de rechazo al establecimiento de las referidas bases en Colombia, sino una fórmula de compromiso en la que uno de los puntos de la Declaración señala: “Reafirmar que la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede, con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios, amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y, en consecuencia, la paz y seguridad de la región”.⁵⁶

55 El 26 de mayo 2011, UNASUR inaugura en Buenos Aires su Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED), como espacio de investigación académica permanente en materia de defensa y seguridad.

56 Acuerdo UNASUR, Cumbre Bariloche, 28 de agosto de 2009, en internet: http://www.infolatam.com/entrada/acuerdo_UNASUR_cumbre_bariloche-15745.html, fecha de consulta: junio de 2010

Tampoco se alcanza el consenso para convocar desde UNASUR a la administración estadounidense a explicar la naturaleza del acuerdo con Colombia.

A pesar de las diferencias en las posiciones sobre el tema que los congregó, esta reunión se esforzó por proyectar una imagen de unidad al interior de UNASUR y evitar que las opiniones divergentes derivaran en una posible retirada de Colombia del encuentro, lo que constituiría una señal de fractura no conveniente a la imagen del organismo.

Más allá de las diferencias que han aflorado en el marco del CDS⁵⁷, resultantes de las diferentes lógicas políticas reunidas en ese grupo, no puede negarse la coherencia que ha guiado las proyecciones de este Consejo tanto en términos de concepción teórica como en su proyecto de acciones prácticas en temas medulares referidos al desarrollo de una concepción regional estratégica propia, una tarea a la que contribuirá el recién creado Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa de UNASUR (CEED-UNASUR).

De especial significación es la decisión de incluir, en el plan de acción de 2012, la protección de la biodiversidad y de los recursos naturales estratégicos, lo que muestra una lectura geopolítica del complejo entramado de intereses que, a nivel global, se mueve en torno a esos recursos. Como novedosa merece ser resaltada la intención de abordar la defensa desde una perspectiva multicultural, lo que implica un reconocimiento a la diversidad de enfoques y actores que involucran estos temas y el papel de la mujer en la defensa, etc. Algunas tareas planteadas al CDS apuntan a su reconocimiento como interlocutor internacional; de

57 Para ampliar sobre los enfoques diferentes en torno a la creación del CDS ver el libro preparado por el Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano y el Ministerio de Defensa de Chile y el titulado: "Consejo de Defensa Suramericano. Crónicas de su gestación", julio de 2009, en internet: <http://www.UNASURcds.org>, fecha de consulta: junio de 2011

igual manera resulta interesante el que el CDS se haya propuesto una proyección estratégica y no una estrictamente defensiva.

Consejo Suramericano de Salud: cuyo propósito es construir un espacio de integración en materia de salud, incorporando los esfuerzos y logros de otros mecanismos de integración regional y promoviendo políticas comunes y actividades coordinadas entre los países de la UNASUR. En este organismo también se aprueba un Plan de Trabajo para la Agenda Suramericana de Salud que contempla: un escudo epidemiológico, el desarrollo de sistemas universales que garanticen el derecho a la salud, el acceso a medicamentos y el desarrollo de recursos humanos en este ámbito. Durante la primera reunión de éste se definen sus atribuciones, así como los objetivos de la Agenda Suramericana de Salud y se constituyeron los Grupos Técnicos sobre Escudo Epidemiológico, Desarrollo de los Sistemas de Salud Universales, Acceso Universal a Medicamentos, y Desarrollo y Gestión de Recursos Humanos en Salud.

Además de los dos consejos mencionados, en la III Cumbre Ordinaria de Jefas y Jefes de Estados y Gobiernos de UNASUR celebrada en Quito, en agosto de 2009, se crean los Consejos Suramericanos de: Lucha contra el Narcotráfico; Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN); Desarrollo Social; Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI); y en 2011, el de Economía y Finanzas.

Si bien se reitera el compromiso con la integración energética regional, lo cierto es que las iniciativas de carácter multilateral no han avanzado, y en esta área han sido más prolíferas las iniciativas de carácter bilateral.

Como un avance institucional puede considerarse también el compromiso de constituir un Parlamento Suramericano para lo cual ya se han efectuado las reuniones iniciales.

2. Concertación política

Esta constituye una de las áreas destacadas en el más reciente desempeño de UNASUR. El grupo ha llegado a visibilizar sus posiciones basadas en el consenso sobre temas que afectan de una u otra manera a la región suramericana y latinoamericana, en general. En este sentido, merecen destacarse las acciones dirigidas a apoyar la preservación del orden democrático y constitucional en uno de sus países miembros: Bolivia. Los intentos separatistas y desestabilizadores en esa nación suramericana motivaron la realización de una Cumbre Extraordinaria de las Jefas y Jefes de Estado y Gobierno de la región en la cual expresan su respaldo al gobierno constitucional de Bolivia, al tiempo que establecen el rechazo y no reconocimiento de cualquier intento de golpe civil, de ruptura del orden institucional o de acciones que puedan poner en riesgo la integridad territorial de esa nación. El cónclave condena el ataque a instalaciones gubernamentales y exige la devolución de las mismas como condición para el inicio de un proceso de diálogo. Igualmente, condena la masacre ocurrida en el Departamento de Pando y crea una Comisión de UNASUR para investigar los hechos y formular recomendaciones. Además, se conforman dos comisiones para atender la situación: una Comisión coordinada por la Presidencia Pro Témpore (Chile) para acompañar los trabajos de una mesa de diálogo conducida por el gobierno de Bolivia y otra de apoyo y asistencia al gobierno de Bolivia en función de sus requerimientos. La “Comisión de la UNASUR para el esclarecimiento de los hechos de Pando” elabora un informe que es considerado como una importante contribución de la UNASUR al Estado de Derecho, a la justicia y a la superación de la impunidad en la región. Posteriormente, ante los sucesos en Ecuador⁵⁸ este organismo da una contundente respuesta

58 El 30 de septiembre 2010 se produce una sublevación de la policía en Ecuador con el carácter de asonada golpista. El Presidente Correa estuvo secuestrado en el Hospital de la Policía durante varias horas y tuvo que ser rescatado mediante una acción de las fuerzas militares.

de apoyo al orden constitucional. Sin duda, la respuesta regional frente a los sucesos en Bolivia y Ecuador constituye una de las experiencias más positivas de las proyecciones de UNASUR.

También fue objeto de consenso político y pronunciamiento público de UNASUR el apoyo a la soberanía de Argentina sobre Las Malvinas, alentando a los gobiernos involucrados en el conflicto a retomar el camino de las negociaciones a fin de encontrar una solución, justa, pacífica y definitiva a la disputa de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, de conformidad con las resoluciones y declaraciones de la Asamblea General, del Comité Especial de Descolonización y de la Organización de los Estados Americanos.

Otras circunstancias que concitaron la expresión deliberada de los gobiernos suramericanos fueron dos iniciativas del Parlamento Europeo: la llamada “Directiva de Retorno” y la propuesta de “Directiva por la que se establecen sanciones a los empleadores de residentes ilegales nacionales de terceros países”.⁵⁹ En esta oportunidad, la UNASUR exige un trato justo y humanitario para todos sus nacionales en la Unión Europea y rechaza cualquier intento de criminalización de los migrantes que pueda implicar la aplicación de la segunda normativa mencionada, haciendo valer los derechos humanos, entre los cuales está el de la libre movilidad, garantizados por diversos instrumentos internacionales suscritos tanto por los Estados suramericanos como europeos. Con vistas a una solución negociada a estas fricciones, UNASUR exhortó a un diálogo con la Unión Europea (UE).

59 Según la Directiva de Retorno, aprobada en junio de 2008, los Estados miembros de la UE deberán legalizar a los inmigrantes o pedirles que se vayan, pudiendo recluirlas en centros de retención por un periodo de hasta 6 meses. La segunda Directiva, aprobada posteriormente en febrero 2009, sanciona a los empleadores o empleadoras que contraten a inmigrantes en situación de ilegalidad, evitando las cargas sociales; mas no ofrece al o a la inmigrante la posibilidad de regularizar su situación.

El golpe de Estado en Honduras también fue objeto de rechazo por parte de UNASUR y la exigencia del retorno incondicional del depuesto presidente Manuel Zelaya hace parte de la demanda internacional del grupo.

3. Infraestructura

Probablemente esta sea el área donde son más visibles los avances, quizás porque ha sido un área prioritaria incluso antes del nacimiento de la CSN y de la UNASUR, que ha contado con el apoyo tanto de los gobiernos como del sector privado de la mayor parte de los países miembros y de instituciones financieras. Además, debe agregarse que en esta área se ha trabajado con una visión prospectiva y un nivel de coherencia que no se ha manifestado en otras áreas. Sin embargo, ha sido también foco de cuestionamientos desde los movimientos sociales y otros sectores de la sociedad civil que impugnan los costos ambientales, económicos y sociales de los proyectos que se desarrollan bajo la IIRSA.

Una complejidad adicional en relación a la infraestructura transfronteriza son los riesgos asociados a cambios políticos, por lo que los acuerdos de integración brindan cierta protección frente a aquellos.

En este aspecto aflora una contradicción, como se ha señalado en otras partes de este trabajo, entre la necesidad de desarrollar la infraestructura como una condición necesaria de la integración de los pueblos -y por tanto, el apoyo que requerirían las obras en ese sentido-, y el tipo de obras que se desarrollan bajo la IIRSA, dirigidas la mayor parte de ellas a favorecer la consolidación de la región como una economía de enclave (que, en muchos casos, se emprenden sin haber efectuado suficientes estudios del impacto ambiental y social que tendrían).

El tema de la infraestructura -al pensar las alternativas al desarrollo desde la sostenibilidad-se encuentra entre los contenidos controversiales junto al de la necesidad de la industrialización. En el área de infraestructura se han producido estudios críticos sobre las acciones que se ejecutan bajo la perspectiva productivista, pero no integran propuestas que den una respuesta real al problema existente en ese campo. No obstante, es un dato factual que, frente a los propósitos que se ha planteado la UNASUR -considerándola desde su génesis-, uno de los principales obstáculos para alcanzar sus objetivos radica en el estado de la infraestructura suramericana.

Existen varios estudios realizados por instituciones internacionales (Banco Mundial, CEPAL, BID, CAF y otros) que evalúan el estado de la infraestructura suramericana, la comparan con otras regiones y calculan el impacto económico de esa situación. Dichos estudios arrojan que los costos logísticos de América Latina y el Caribe representan entre 18 y 45%, mientras que en los países de la OCDE representan 9-10% del PIB⁶⁰, según la fuente citada; con una reducción del 10% en los costos de transporte, las exportaciones intralatinoamericanas podrían aumentar un 21% en relación a su monto de 2008⁶¹. Debe tenerse en cuenta que las inversiones en infraestructura fueron de las más afectadas por las políticas implementadas en los años 90, lo que produjo un retraso relativo notorio en este indicador en relación a otras regiones, así, América del Sur es la región del mundo con menor cantidad de carreteras pavimentadas en relación al total de carreteras y con menos carreteras en relación al territorio.⁶²

60 Datos citados en: SELA: *Infraestructura Física para la Integración en América Latina y el Caribe*, Secretaría Permanente del SELA, SP / Di N° 09-11, Caracas, Venezuela, junio de 2011

61 *Id.*

62 Cfr. CEPAL-UNASUR, UNASUR un espacio de desarrollo y cooperación por construir, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2011

La evaluación que se ofrece en este trabajo sobre el avance se refiere a los términos en que se planteó el proyecto, y no a lo que se estima deseable para la región. En este sentido, debe anotarse que la IIRSA se autosugiere como un nuevo paradigma de gestión de proyectos que, a pesar del impacto que tiene, no sólo en el diseño de sociedad que se pretende impulsar, sino en los ecosistemas regionales, no requiere ratificación de los parlamentos, lo cual explica también el porqué de sus avances en los primeros niveles de aprobación sin obstáculos legislativos. Además, las propuestas se presentan dentro de un sistema categorial nuevo, supuestamente compartido y aparentemente despolitizado.

La IIRSA puede ser definida como un sistema de proyectos de infraestructura física en las áreas de transporte, energía y telecomunicaciones, que por involucrar a los doce países suramericanos es de carácter multinacional y por la diversidad de obras es multisectorial.

La IIRSA identificó diez Ejes de Integración y Desarrollo (EID)⁶³ que cubren el continente suramericano, con énfasis en las franjas horizontales que conectan el Atlántico con el Pacífico. Los EID son un pilar de la IIRSA, el segundo lo son los procesos de integración sectorial, que abarca los siguientes ámbitos: sistemas operativos de transporte marítimo, aéreo y multimodal, la facilitación de pasos de frontera, tecnología de la información y las comunicaciones, marcos normativos de mercados energéticos regionales e instrumentos financieros.

63 Por Eje de Integración y Desarrollo debe entenderse una franja territorial multinacional identificada sobre la base de los flujos económicos actuales y potenciales; en cada eje se establecen los servicios de infraestructura necesarios para desarrollar el potencial económico de ese territorio, a partir de los cuales se aprueban los proyectos.

Tabla 7. Número de proyectos por EID y su distribución por sector
2010

EID/Paises	Proyectos	Proyectos Transporte	Proyectos Energía	Proyectos Comunicaciones
Eje Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela)	64	49	13	2
Eje del Amazonas (Colombia, Ecuador, Perú, Brasil)	58	51	6	1
Eje de Capricornio (Chile, Argentina, Paraguay, Brasil)	72	68	4	0
Eje del Escudo Guayanés (Venezuela-Brasil-Guyana-Surinam)	25	18	6	1
Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná (Paraguay, Argentina, Uruguay, Brasil, Bolivia)	95	85	7	3
Eje Interoceánico Central (Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú)	55	51	2	2
Eje MERCOSUR-Chile (Chile, Argentina, Uruguay, Brasil)	107	90	17	0
Eje Perú-Brasil-Bolivia	23	17	6	0
Eje del Sur (Argentina, Chile)	27	24	3	0
Eje Andino del Sur (Chile, Argentina)	-	-	-	-
TOTAL	524	451	64	9

Fuente: elaborada por las autoras, basada en informaciones varias del sitio web de la IIRSA y en *Resumen de la Cartera IIRSA*, enero de 2011, en Internet: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/bpd_resumen_cartera_0111.pdf, fecha de consulta: agosto de 2011

El mayor número de proyectos se concentra en el sector de transportes (451 de 524, para un 86% de la Cartera de Proyectos del IIRSA) lo cual resulta lógico teniendo en cuenta la prioridad comercial para UNASUR en los inicios de su concepción, cuando cobró forma la IIRSA.

Los principales financistas de estos proyectos son el BID, la CAF, FONPLATA, y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil, quien aporta fondos para el financiamiento de obras de infraestructura en el exterior asociadas a la contratación de servicios e insumos suministrados por empresas brasileñas.

De manera rápida y operativa, a fines de 2004 se aprobó la Agenda de Implementación Consensuada (AIC) 2005-2010, la cual definió 31 proyectos estratégicos prioritarios, de los cuales, según la información disponible al momento de concluir este trabajo, ya habían sido concluidos dos: el puente sobre el Río Acre (Perú, Brasil y Bolivia) y el puente sobre el Río Takutu (Escudo Guayanés).

Aunque en la evaluación que se realiza desde la propia IIRSA sobre la marcha de la AIC 2005-2010 se plantea un bajo nivel de cumplimiento si se considera la fecha de cierre el año 2010; algunos atrasos se deben a demoras en las precisiones de los momentos iniciales y otros están relacionados con trabas burocráticas imprevistas, o cambios en la definición del proyecto.⁶⁴ Si se mira el avance de la AIC, desde la óptica de cómo esos proyectos han transitado de la fase de perfil a la de pre-ejecución, ejecución y conclusión, ello arrojaría que a mediados del año 2010 el 68% de los 31 proyectos estaban en ejecución o concluidos⁶⁵. Si se consideran todos los proyectos (524) en enero de 2011 se había concluido 53 proyectos⁶⁶, que representan el 10%.

64 IIRSA: Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010. Informe de Evolución-Julio de 2010, en internet: <http://www.iirsa.org>, fecha de consulta: agosto de 2011

65 *Id.*

66 Resumen de la Cartera IIRSA- Actualizado a enero de 2011, en internet: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/bpd_resumen_cartera_0111.pdf, fecha de consulta: agosto de 2011

Paralelamente al avance de la ejecución de los proyectos de la IIRSA, ha crecido la resistencia ante el desarrollo de obras dirigidas a profundizar un modelo de crecimiento basado en la sobreexplotación de los recursos y que agudiza la vulnerabilidad ambiental de zonas de una rica biodiversidad. Vale resaltar que, en muchas ocasiones, la emergencia de esta resistencia ocurre después de que estos proyectos están en marcha debido a que no existen canales de información de los proyectos en su integridad y la propaganda está dirigida a crear expectativas sobre los beneficios de las obras.

Desde los movimientos sociales, el nivel de coordinación regional para la realización de evaluaciones fundamentadas que permitirían sustentar un debate serio e integrador sobre el tema y desarrollar acciones coordinadas en el ámbito regional no ha alcanzado el nivel de otros temas, como ocurrió con el ALCA y los TLC. Tampoco se cuenta con estudios sobre la distribución de costos y beneficios de este proyecto entre los países participantes desde una perspectiva crítica.

Resulta claro que los proyectos que han tenido garantizado el financiamiento -a pesar de que los costos reales han sobrepasado los inicialmente calculados- y han logrado un mayor nivel de materialización, han sido los de la IIRSA, especialmente aquellos que involucran a Brasil, uno de los países más interesados y beneficiado en el proyecto. A ese país, los proyectos de la IIRSA le facilitan el acceso a otros mercados suramericanos que tienen una participación creciente en el comercio brasileño con determinado nivel de protección, en mercados donde sus productos son competitivos frente a los restantes de la región; paralelamente, le permite alcanzar una economía de escala para la producción de algunas empresas para las cuales el MERCOSUR ya queda pequeño. Además, les proporcionan contratos a grandes empresas brasileñas y encaminan la solución del acceso a los puertos del Pacífico, con lo cual se abaratarían sus costos de operación en el comercio con los países asiáticos.

Esta área dentro de la UNASUR merece ser objeto de un análisis más integral porque, si bien existe una clara conciencia del pobre desarrollo de la infraestructura latinoamericana, no hay claridad de cuáles obras son sostenibles desde el punto de vista económico, social y ambiental, lo que en última instancia está asociado al modelo de sociedad que se quiere construir. Se trata de un debate subyacente, pero obviamente pospuesto.

4. Mecanismos financieros regionales

En esta dimensión tan importante de la integración, la iniciativa más relevante es la emergencia del Banco del Sur.

Desde hace varios años, el presidente venezolano, Hugo Chávez, ha venido planteando en diversos foros la idea de repatriar una parte de las reservas internacionales de los países latinoamericanos depositadas en los bancos de los países del llamado Norte, y colocarlas en función del desarrollo y de la eliminación de la pobreza, apuntando al establecimiento de una nueva arquitectura financiera regional, de la cual el Banco del Sur sería parte.

4.1 Aspectos relevantes del Convenio Constitutivo del Banco del Sur

El Convenio Constitutivo del Banco del Sur ratifica las direcciones estratégicas que determinaron su creación y establece las normas de funcionamiento referidas a las formas concretas de operación. El documento reconoce como *objeto social* del Banco financiar el desarrollo económico, social y ambiental de los países miembros en forma equilibrada y estable, haciendo uso del ahorro intra y extrarregional; fortalecer la integración; reducir las asimetrías y promover la distribución equitativa de inversiones entre los países miembros.⁶⁷

⁶⁷ Convenio Constitutivo del Banco del Sur, 26 de septiembre de 2009.

En cuanto al *ámbito espacial* en que desarrollará sus funciones el Banco del Sur, el Convenio Constitutivo precisa que sólo serán beneficiarios de la asistencia crediticia los países miembros, y los proyectos a los que se destine dicho financiamiento deberán ejecutarse exclusivamente en el territorio de UNASUR.

4.2 Funciones del Banco del Sur

- Financiar a entidades estatales o autónomas, empresas mixtas, empresas privadas, cooperativas, empresas asociativas y comunitarias, de los países miembros. En la evaluación de cada proyecto se tendrá en cuenta sus potenciales impactos en la consecución de la soberanía alimentaria, energética, de la salud, de los recursos naturales y del conocimiento. Para ello, los países miembros deberán manifestar explícitamente su consentimiento para que los proyectos sean elegibles.
- Promover y facilitar -por solicitud de los países miembros- asistencia técnica para la preparación y ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo, identificación de programas de inversión, el estudio de prioridades y la formulación de propuestas sobre proyectos específicos, sean estos nacionales, regionales o de complementación y cooperación.
- Otorgar fianzas, avales y otras garantías al financiamiento de proyectos que promuevan el desarrollo productivo, económico financiero y social de los países miembros.
- Emitir bonos y otros títulos de valor para el financiamiento de sus actividades crediticias. También estará autorizado para la titularización de activos y captación de recursos bajo cualquier modalidad financiera.
- Actuar como agente colocador de títulos emitidos por los países miembros.

- Prestar servicios de administración de carteras, organizar, constituir y administrar fideicomisos, ejercer mandatos, actuar como comisionista y custodio de títulos de valor, prestar funciones de tesorería a organismos gubernamentales, intergubernamentales e internacionales, empresas públicas y privadas, y efectuar cualquier operación fiduciaria.
- Crear y administrar un fondo especial de solidaridad social para el financiamiento de proyectos sociales de carácter reembolsable y no reembolsable.
- Crear un fondo especial de emergencia para la asistencia frente a desastres naturales mediante carteras de financiamiento reembolsable y no reembolsable⁶⁸.
- Favorecer el proceso de integración suramericano mediante el desarrollo de un sistema monetario regional, el incremento del comercio intra y extrarregional, el ahorro interno de la región, así como por la creación de fondos de financiamiento para el desarrollo regional.

Los proyectos priorizados para ser financiados por el Banco son los relacionados con:

- El desarrollo en sectores clave de la economía, orientados a mejorar la competitividad, el desarrollo científico tecnológico, la infraestructura, la generación y suministro de servicios, la complementariedad productiva intrarregional, las operaciones que agreguen valor a las materias primas producidas y explotadas en los países de la región.

⁶⁸ Según la letra del Convenio Constitutivo para la constitución del fondo especial de emergencia y del fondo especial de solidaridad social el Banco Social no podrá utilizar su capital integrado, ni el Fondo Estatutario de Reserva resultante de las utilidades generadas por las Acciones Clase A y B, que no son repartidas entre los Estados Nacionales titulares de las mismas. De igual manera, se consigna que las operaciones de esos dos fondos se regirán por una contabilidad específica.

- El desarrollo en sectores sociales como la salud, la educación, la seguridad social, el desarrollo comunitario, la economía social, la promoción de la democracia participativa y protagónica, la cultura, los deportes, los proyectos orientados a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como otros dirigidos a mejorar la calidad de vida y a la protección del medio ambiente.
- Los de adecuación, expansión e interconexión de la infraestructura regional, y los dirigidos a la creación y expansión de cadenas productivas regionales.
- Los orientados a reducir las asimetrías entre los países miembros, tomando en consideración las necesidades de los países de menor desarrollo relativo.

Si bien no han trascendido los detalles de las posiciones sustentadas por los representantes de los diferentes países durante los debates que precedieron a la concepción final aceptada por sus miembros en el Convenio Constitutivo, sí constan referencias sobre la existencia de diferentes enfoques en la manera de concebir el Banco del Sur. Tomando las posiciones extremas dentro de este debate, una se sustentaba en los tradicionales criterios mercantiles de funcionamiento de la banca, basados en criterios de rentabilidad y poder decisorio determinado por los aportes; mientras la otra posición se inclinaba a incluir criterios de solidaridad y tratamiento diferenciado, relativizando en cierto modo los criterios de rentabilidad, lo que se hizo visible en la demanda de acceso a financiamiento no reembolsable. A todas luces, en el Convenio Constitutivo se llegó a una solución de compromiso entre las dos posiciones, lo que se evidencia en la inclusión dentro de las funciones del Banco de la creación de los dos fondos especiales a los que se hizo referencia en párrafos anteriores, en los que se admite la no reembolsabilidad de algunos de los recursos otorgados al amparo de esos fondos. No obstante, se deja sentado también que los mismos tienen que ser el resultado de la captación de recursos adicionales a los estatutarios del Banco.

4.3 Formación y distribución de los recursos financieros en el Banco del Sur

Para su funcionamiento, el Banco contará con un *Capital Autorizado* de 20 mil millones de dólares, representado por 20 000 Acciones Ordinarias nominativas con un valor nominal de un millón de dólares cada una. El *Capital Suscrito* (es la parte del Capital Autorizado que los miembros se comprometen a aportar en una fecha determinada) es de 7 mil millones de dólares, representado por 7 mil acciones ordinarias nominativas.⁶⁹

El capital del Banco se divide en: Acciones Clase A, de las que podrán ser titulares los Estados Nacionales que integran UNASUR; Acciones Clase B, de las que podrán ser titulares los Estados Nacionales que no son miembros de UNASUR; Acciones Clase C, de las que podrán ser titulares los Bancos Centrales, entidades financieras públicas, mixtas o semipúblicas (aquellas donde el Estado tenga una participación accionaria mayor al 50% del capital), y organismos multilaterales de crédito.

Los países fundadores del Banco del Sur suscribirán Acciones Clase A por 7 mil millones de dólares, los restantes países de UNASUR, en la medida que se incorporen al Banco, podrán suscribir Acciones Clase A por un monto de hasta 3 mil millones de dólares.

Si se quiere tener una idea de lo que significan estas cantidades, puede decirse que tanto el capital suscrito de 7 mil millones de dólares como el autorizado, de 20 mil millones de dólares del Banco del Sur, duplican las respectivas partidas de la CAF. Las diferencias son relevantes si se tiene en cuenta que en la CAF participan 18 países de dentro y fuera de la región, de manera que en el ámbito financiero latinoamericano este solo es superado por el BNDES de Brasil.⁷⁰

69 Acciones Ordinarias: son las fracciones en las que se divide el Capital del Banco, ellas a su vez se subdividen en Acciones Clase A, Acciones Clase B y Acciones Clase C

70 Ugarteche, Oscar, "Se firmó Convenio Constitutivo de Banco del Sur", en ALAI, 29 de septiembre de 2009, en internet: <http://alainet.org/active/33345>, fecha de consulta: mayo de 2010

Para la realización de sus aportes financieros, los países fundadores disponen de tiempos diferentes atendiendo a su nivel de solvencia económica. Así, Argentina, Brasil y Venezuela deberán depositar al menos el 20% del Capital Suscrito que le corresponde, un año después de la entrada en vigencia del Convenio, o si ya este estuviera vigente, un año después de que el país lo ratificó; el 80% restante se hará efectivo en cuatro cuotas anuales, iguales y consecutivas. Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay, aportarán no menos del 10% de su participación en el Capital Suscrito en el plazo de un año, y el 90% restante en nueve cuotas anuales, iguales y consecutivas, existiendo la opción de que cualquiera de los países aceleren estos depósitos según sus posibilidades. De igual manera, estos cuatro países podrán acceder a préstamos del Banco por un monto equivalente a 8 veces el Capital Suscrito que cada uno haya aportado, mientras los tres mayores contribuyentes podrán obtenerlos por un monto equivalente a 4 veces el Capital Suscrito.

Las franjas definidas para los aportes correspondientes al Capital Suscrito son las que se reflejan en la siguiente tabla:

Tabla 8. Franjas de aportes al capital suscrito
por países

Franja	País	Monto (millones de USD)
1	Argentina, Brasil y Venezuela*	2 000
2	Chile, Colombia y Perú	970
3	Ecuador y Uruguay*	400
4	Bolivia y Paraguay*	100
5	Guyana y Surinam	45
TOTAL		10 000

*Signatarios del Convenio Constitutivo del Banco del Sur
Fuente: elaboración propia.

El Capital Suscrito es de 7 mil millones y no de 10 como refleja la tabla porque no todos los miembros de UNASUR son signatarios del Convenio Constitutivo.

En relación a los aportes financieros, al cronograma para su realización y en la proporción del acceso a los préstamos, se aprecia la intención de dispensar un trato diferenciado a los países con menor desarrollo relativo, aunque lo cierto es que ninguna de las propuestas para atenuar esas diferencias dan cuenta de la magnitud de las existentes entre esos países, y el Banco del Sur no es la excepción. Si bien proporcionalmente Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay aparecen como favorecidos, no es posible ignorar que Argentina, Brasil y Venezuela tendrían acceso a créditos por 8 mil millones de dólares, mientras Bolivia y Paraguay, los más necesitados entre los signatarios del Convenio, los tendrían por 800 millones, de manera que los tres “grandes” pueden recibir montos 10 veces mayores que los recibidos por los de menor desarrollo. En la práctica, la solución de los problemas acumulados en esos países pasa por el monto de los recursos a que tienen acceso, y no por la proporcionalidad. No obstante, el sólo hecho de que se concrete este tratamiento especial y diferenciado en formas concretas para su materialización marca una distancia con la filosofía neoliberal de sustituir el trato preferente por la reciprocidad.

Las acciones Clase A de las que son titulares los Estados miembros de UNASUR podrán estar integradas totalmente por dólares estadounidenses, de no darse esta circunstancia, como mínimo un 90% del valor nominal de cada acción se integrará en esa moneda, de manera que el máximo admisible en moneda local será del 10% del valor de cada acción. En ambos casos (dólares y moneda local), el 20% deberá conformarse con capital efectivo y el resto con capital de garantía. No obstante, si los recursos del Banco resultaran insuficientes para responder a exigencias financieras impostergables, el capital de garantía está sujeto a la obligación de integrarse en efectivo.

En la composición monetaria del capital, llama la atención que la única divisa reconocida para su formación sea el dólar estadounidense, lo cual podría estar asociado a que la mayor parte de las reservas internacionales de sus miembros están en esa moneda.

4.4 Los órganos de gobierno y control del Banco del Sur

Los órganos de gobierno y control que regirán el funcionamiento del Banco son: el *Consejo de Ministros*, integrado por los ministros de Economía, Finanzas, Hacienda o funcionario equivalente; el *Consejo de Administración*, formado por un representante de cada país, nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del país; el *Directorio Ejecutivo*, integrado por representantes de los accionistas bajo el siguiente criterio: un director por cada país miembro, un director designado por el conjunto de los accionistas titulares de Acciones B, y un director designado por los titulares de Acciones C, con la característica de que los directores que representen a los titulares de Acciones B y C tendrán voz, pero no voto; el Directorio designa de entre los representantes de los países miembros al Presidente quien ostenta la representación legal del Banco y además elige al Comité Ejecutivo, que estará integrado por el Presidente y por un máximo de tres directores, entre los cuales deberá haber al menos un integrante de los países que aporten menos capital (Bolivia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Surinam y Uruguay); y el *Consejo de Auditoría*.

4.5 Banco del Sur: entre la continuidad y la ruptura

El cuestionamiento a las políticas neoliberales que fueron predominantes en la región durante casi tres décadas ha estado acompañado de un incesante debate conceptual y práctico de hasta dónde es pertinente, viable y consensual provocar rupturas con las prácticas que reproducen dependencia y desigualdad entre las naciones. Por lo común, cuando se habla de este tema automáticamente se identifica con las relaciones Norte-Sur, sin embargo, las relaciones Sur-Sur no están exentas de reproducir

—aunque a diferente escala— el viejo modelo de dependencia. Los países mayores se resisten a decidir sobre la utilización de recursos en pie de igualdad con los más pequeños.

Cuando en el proceso de formación del Banco del Sur se da este debate, se registra el asombro de muchos que idealizan las relaciones entre los países latinoamericanos a partir de los cambios de orientación política de sus gobiernos, ignorando, primero, que los países no son bloques monolíticos y que esos gobiernos asientan su gestión en difíciles alianzas con sectores que no suscriben sus proyectos. Segundo, el impacto del tamaño económico de las naciones en la cultura política de los Estados y de sus gobernantes, en las políticas de inserción internacional y en la construcción de las relaciones con los países vecinos. El tamaño —históricamente— ha sido un factor importante en la capacidad de negociación y en las relaciones de poder. No obstante, el saldo final del debate es positivo pues se instala el principio de que cada país representa un voto, aunque para las operaciones que involucren más de 70 millones de dólares se requerirá contar con el voto de 2/3 partes de los directores que representen más del 66% del capital de las acciones A (téngase en cuenta que Argentina, Brasil y Venezuela responden por el 85,7% de ellas).

Sin duda, el hecho de que una parte de las reservas internacionales de los países suramericanos se destine a una banca de desarrollo regional es un paso en la reversión de la transferencia de recursos del Sur al Norte. A ello, se puede adicionar que es una banca donde las decisiones sobre las estrategias de capitalización y el destino de los recursos se concentra en los Estados nacionales miembros de UNASUR.

5. Proyección en el enfrentamiento a la crisis

La UNASUR, salvo en su aporte al rediseño de la arquitectura financiera regional con el Banco del Sur, en los temas estrictamente económicos se había manejado con bajo perfil. Lógicamente, esta es una de las áreas en la que los desencuentros eran susceptibles de evidenciarse con mayor nitidez dada la diversidad y polaridad de posiciones en relación a los modelos económicos, concepciones de desarrollo, modelos de inserción internacional, alianzas económicas internacionales, tratamiento a los capitales transnacionales, relaciones Estado-mercado, etc. Sin embargo, la persistencia de los indicadores que apuntan a la incertidumbre en torno a la salida de la crisis desatada en 2008 y las amenazas que ello supone para la estabilidad regional propiciaron la búsqueda de respuestas desde la región para “afrentar de manera coordinada y concertada el actual escenario internacional signado por la crisis en los principales países desarrollados”.⁷¹

En ese contexto, y a instancias del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, se instaló el 12 de agosto de 2011 el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas; a diferencia de otros tiempos en los que, frente a la adversidad de las crisis, se oponía el optimismo y la confianza en la capacidad de las economías desarrolladas para “jalar” al resto de las economías del mundo, en esta oportunidad el escepticismo y la desconfianza en las potencialidades de crecer, generar empleos y mantener niveles de deuda sostenibles dominaron la reunión. Para hacer frente a este difícil entorno internacional, se planteó la viabilidad de promover una nueva arquitectura financiera y adoptar las medidas pertinentes para apuntalar el desempeño macroeconómico, financiero, productivo y social como vía para evitar los impactos

71 Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, Buenos Aires, 12 de agosto de 2011, BOLETÍN DE PRENSA No. 777, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de Ecuador, en internet: <http://www.mmree.gob.ec/2011/bol777.asp>, fecha de consulta: septiembre de 2011

negativos en la economía regional de la volatilidad de los flujos de capital si ocurriera un agravamiento de la crisis.

Como una idea sobresaliente en la proyección de la UNASUR para enfrentar la crisis y que constituye una reorientación de las perspectivas que sustentaron los políticos y tecnócratas latinoamericanos está el “profundizar y generar espacios propios de cooperación, acumulación y reproducción económica”⁷², lo que puede ser interpretado como una reevaluación de las potencialidades de la región y de la cooperación Sur-Sur, que había sido totalmente subestimada y desvalorizada por el pensamiento neoliberal, que sólo acreditaba como económicamente racionales las asociaciones con países desarrollados.

Los acuerdos tomados en la reunión del Consejo reafirman la concepción de la UNASUR como instancia de enfrentamiento a la crisis:

- Crear un fondo de reservas o de otros instrumentos que cumplan la función de fondo anticíclico. En ese ámbito, se planteó la expansión del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), del que son miembros varios países del grupo: Bolivia, Colombia, Perú, Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela; su ampliación implicaría la entrada de Argentina y Brasil, los que fortalecerían esa institución con el sustento de sus reservas.
- Impulsar la utilización de monedas de la región para las operaciones comerciales entre los países, con el consiguiente ahorro de divisas internacionales estimulando la integración. La reunión advirtió, además, que en la implementación de mecanismos de financiamiento se debía tener en cuenta las asimetrías existentes entre los países.

72 *Id.*

- Explorar otros sistemas de compensación y unidad de cuenta regional para las transacciones. En tal sentido, se recomendó la reevaluación de experiencias ya existentes como la del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI y el análisis de la iniciativa implementada por los países del ALBA, el Sistema Unitario de Compensación Regional del Pagos (SUCRE), con el objetivo de su posible ampliación.
- Relanzar el Banco del Sur e invitar a los países que no han suscrito el convenio constitutivo a sumarse a este. Los países suscriptores del convenio constitutivo del Banco del Sur acuerdan acelerar su puesta en marcha.
- Fortalecer la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Estas ideas consensuadas por los ministros de Economía y Finanzas de UNASUR, se mueven en torno al rescate de instituciones e iniciativas anteriores o de la extensión del ámbito geográfico donde ellas operan. Algunas de estas propuestas, como es el uso de monedas locales en el comercio intrarregional, han sido novedosas y osadas en su planteamiento, pero debe reconocerse que el nivel de su utilización en las operaciones comerciales entre Argentina y Brasil no es significativo en el marco del MERCOSUR, donde su introducción fue lenta y para transacciones de poco monto, etc. *El Sucre*, moneda de cuenta entre algunos países del ALBA, se introdujo rápido, pero el número y monto de operaciones bajo ese mecanismo ha sido limitado y los principales productos de exportación no están incluidos entre los autorizados a utilizarlo. La utilización de este tipo de instrumentos en una escala más amplia puede ser un estímulo a la integración productiva y al fomento de cadenas de valor regionales.

El tema de la convergencia entre MERCOSUR y la CAN está explícitamente propuesto, las razones para ello resultan obvias pero aun así se evidencian problemas para ejecutarlo en un plazo in-

mediato; a su vez, la situación de Surinam y Guyana siempre ha quedado en un nivel más laxo. Debido a que estos dos países pertenecen a la CARICOM, ¿participarían de los nuevos instrumentos creados?, ¿resultaría conveniente una incorporación más profunda a los mecanismos de la UNASUR?, ¿qué impacto tendría para la CARICOM?, estas y otras preguntas vienen a la mente cuando se piensa en lo acordado por el recién creado Consejo Suramericano de Economía y Finanzas.

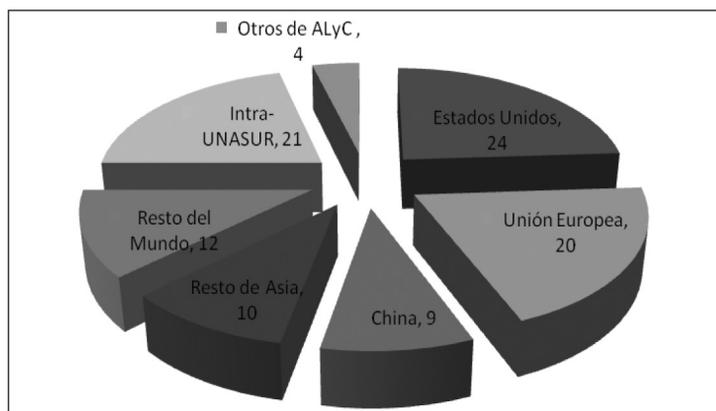
No obstante, esta reunión evidenció la desconfianza en que las instituciones globales sean adecuadas para enfrentar la crisis, frente a lo que se plantea blindar la región desde instituciones y soluciones propias, lo que significa un gesto de autonomía en el área de las relaciones económico-financieras, donde hasta el advenimiento de la actual crisis y, la búsqueda de las soluciones a los problemas económicos, era pensada a través del fortalecimiento de las relaciones con los países industrializados y siguiendo las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales dominadas por estos. De igual manera, por primera vez en muchos años, existe el consenso para considerar el comercio intrarregional como un espacio para remontar la posible caída del comercio internacional; esta reevaluación de la región tiene sentido sólo si es concebida en una lógica sistémica, en la cual se tomen en cuenta que el incremento del comercio intrarregional, tiene sentido sólo si hay una dinamización de las relaciones económicas de los países asociadas a un crecimiento del mercado interno, lo que a su vez supone redistribución del ingreso y la reducción de la pobreza y exclusión social.

En otras partes de este trabajo se ha planteado con un criterio de evaluación positiva el hecho de que lo comercial no estuviera en el centro de la atención, por cuanto cuando esto ha ocurrido se desvirtúan otros componentes y dimensiones de la integración que, a la larga, pueden ser más significativos que el comercio, pero eso no significa subestimar el papel de este en un proceso de integración. Una característica del comercio entre los países latinoamericanos

es su carácter procíclico, por eso llama la atención la proyección del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas.

Como puede apreciarse en el gráfico, existen espacios potenciales de comercio intra-UNASUR:

Gráfico 7. Destino de las exportaciones totales de UNASUR
en % del total: 2007-2009



Fuente: CEPAL-UNASUR, *UNASUR un espacio de desarrollo y cooperación por construir*, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2011

En 2009, Paraguay y Bolivia destinaron aproximadamente el 70% y 60% respectivamente de sus exportaciones totales⁷³ a los países de UNASUR, es decir que para esos países ya la región constituye un mercado importante. Más del 30% de las exportaciones totales de Uruguay y Argentina⁷⁴, tuvieron ese destino el citado año, mientras para Ecuador y Colombia representó entre el 26 y 29%⁷⁵.

⁷³ Fuente: CEPAL-UNASUR, *UNASUR un espacio de desarrollo y cooperación por construir*, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2011

⁷⁴ *Id.*

⁷⁵ *Id.*

Este espacio puede ser particularmente importante para el comercio de bienes con mayor valor agregado, ya que en las exportaciones extrarregionales predominan los productos primarios, lo que es particularmente visible en las destinadas a Estados Unidos, que es el principal socio comercial para varios países de la región. El incremento del comercio intra-UNASUR también es deseable frente al desbalance de la estructura del comercio con China, país que tiende a convertirse cada vez más en un socio comercial relevante para la región⁷⁶, como receptor de *commodities* y exportador de manufacturas.

Tabla 9. Países UNASUR:
exportaciones intrarregionales y extrarregionales

2010

Principales agrupaciones de productos	Exp. Intrarregionales		Exp. Extrarregionales				Mundo
	Intra-UNASUR	Resto de América Latina y el Caribe	Estados Unidos	Unión Europea	China	Resto de Asia	
Prod. Primarios	24,8	30,3	66,0	54,9	59,4	62,5	49,6
Manufacturas	75,2	69,7	34,0	45,1	40,6	37,5	50,4
Basadas en recursos naturales	20,5	29,8	15,6	26,5	30,5	22,9	26,6
Baja tecnología	11,6	8,3	3,7	4,6	2,0	2,8	5,3
Tecnología media	35,4	25,7	11,2	11,3	7,2	10,3	15,0
Alta Tecnología	7,7	5,9	3,5	2,7	1,0	1,6	3,6
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: CEPAL-UNASUR, *UNASUR un espacio de desarrollo y cooperación por construir*, Santiago de Chile, mayo de 2011

76 Ya en el año 2008 China era el principal destino de las exportaciones de Brasil y Chile y segundo para las de Argentina y Perú, mientras como origen de las importaciones ocupaba la segunda posición para Brasil, Chile, Colombia y Perú. Cfr. CEPAL: Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009, en internet: <http://www.cepal.org>, fecha de consulta: agosto 2009

A diferencia de lo que ocurre con los productos primarios, cuyos precios son muy volátiles, los de los manufacturados son más estables, por lo que garantizarían ingresos más constantes. El intercambio regional de manufacturas puede estimular la generación de tecnologías regionales.

Por otra parte, el comercio intrarregional es más diversificado en cuanto a la cantidad de productos que el extrarregional. La siguiente tabla muestra la cantidad de productos exportados a diferentes destinos; en ella se evidencia la región como el destino donde las exportaciones suramericanas son más diversificadas.

Tabla 10. Suramérica y Caribe:
número de productos exportados a sus principales mercados
 promedio 2008-2009
(Número de productos a 6 dígitos del Sistema Armonizado 2002)

	Asia	China	América Latina y el Caribe	Estados Unidos	Unión Europea
Argentina	1 470	529	3 858	1 716	2 263
Bolivia	175	41	682	353	352
Brasil	2 531	1 185	3 997	2 853	3 129
Chile	874	315	3 131	1 379	1 459
Colombia	588	161	3 321	1 809	1 328
Ecuador	265	67	1 795	1 046	772
Paraguay	115	62	1 003	228	322
Perú	889	248	2 914	1 737	1 579
Uruguay	285	116	1 479	437	751
Venezuela	331	114	2 095	533	912
Caribe	81	28	955	825	293

Fuente: Datos tomados de CEPAL, *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial*, Santiago de Chile, junio de 2011

El 24 de agosto de 2011, en una reunión extraordinaria de los cancilleres de la UNASUR, los ministros apoyaron las proyecciones planteadas por el nuevo Consejo, conviniendo dar prioridad al uso de monedas locales en el intercambio regional; conformar una banca de desarrollo regional para lo cual se aceleraría el proceso de echar a andar el Banco del Sur; fortalecer la CAF; y coordinar el uso de las reservas. En este encuentro los cancilleres aprobaron la constitución de tres grupos de trabajo para crear un fondo latinoamericano de reservas⁷⁷, analizar los medios de pago y compensación internacional, y otro grupo para analizar las vías para incrementar el comercio intrarregional y la posibilidad de integrar cadenas productivas regionales. Estos tres grupos disponen de 60 días para entregar los resultados de sus trabajos, que serán presentados en la próxima cumbre del organismo a celebrarse en el último trimestre de 2011.

Esta reevaluación de la región como potencial espacio de comercio constituye un viraje en relación a las concepciones que predominaron en el núcleo de la tecnocracia de la política económica suramericana. Si bien este es un elemento que, de materializarse, contribuiría a consolidar el proceso de integración suramericano, nuevamente es necesario reiterar que ni la región, ni los países son bloques monolíticos que comparten las propuestas de los gobiernos. Existen sectores económicos vinculados al mercado mundial para los cuales la región no es una prioridad. De otra parte, es permisible cuestionar cuán sólido es el asidero de estas ideas entre las élites gubernamentales y que no se trata de una proyección coyuntural exacerbada por los temores a los efectos de una crisis cuya salida no se avizora. No obstante las limitaciones y las dudas acerca de la naturaleza de este nuevo consenso, sería políticamente imperdonable no aprovechar la oportunidad que estos cambios abren a la conformación de un espacio de mayor autonomía regional.

⁷⁷ La información disponible al cierre de este trabajo no precisa si será a partir del relanzamiento y ampliación a los países no miembros del FLAR ya existente o la constitución de un nuevo organismo.

6. Algunas reflexiones finales para pensar a futuro la UNASUR

Teóricamente UNASUR presenta condiciones idóneas para desarrollar una propuesta de integración, porque la mayor parte de los países del subcontinente tienen una historia compartida, en las luchas por su independencia y en las formas económicas y políticas, que desarrollaron ulteriormente como países dependientes del capital transnacional. Además de tener una lengua común mayoritaria, Suramérica es uno de los espacios geográficos más favorecidos por la naturaleza y alberga gran variedad de recursos naturales estratégicos, cuya gestión conjunta a favor del desarrollo regional, redundaría en una utilización más racional de los recursos financieros, de que disponen los países por separado, para satisfacer las necesidades del consumo y la producción regional. La capacidad negociadora de la región frente a terceros se elevaría sustancialmente, si los países suramericanos llegaran realmente a constituirse en un bloque unido, por razones que trasciendan las conveniencias temporales de hacerlo para resolver problemas sectoriales. Adicionalmente, estos países enfrentan amenazas y retos comunes cuyo enfrentamiento conjunto sería más efectivo.

La riqueza natural cobijada bajo UNASUR constituye una fortaleza para la región, y la voluntad política de construir un espacio común puede coadyuvar a atenuar la desigual distribución de los recursos, a través de políticas y acciones que garanticen un reparto equitativo y sustentable de los beneficios derivados del patrimonio regional. Al mismo tiempo, constituye una amenaza dada la voracidad internacional que se ha desatado sobre las tierras cultivables, las fuentes de agua potable, la biodiversidad, los portadores energéticos, etc., lo que a su vez podría ser un pilar de la unidad regional.

La insistencia de afirmar a América del Sur como una zona de paz, presente a lo largo de todas las etapas del proceso de “pen-

sar" y crear a UNASUR, adquiere una mayor importancia para que los conflictos internos latentes en este espacio no se conviertan en un pretexto para la intervención externa, de manera que aun cuando este aspecto no es de los más relevantes en los debates sobre esta agrupación, debe reconocerse esta idea como un pilar de la seguridad regional frente al riesgo de injerencias externas.

Por otro lado, las razones objetivas a favor de la integración se ven relativizadas por factores externos e internos. Entre los externos puede mencionarse la dependencia comercial, financiera y tecnológica de socios extrarregionales, lo que constituye la base de la subordinación política, que varios gobiernos de la región, con diferentes grados de radicalidad, han intentado paliar a través de consolidar y/o crear propuestas asociativas intralatioamericanas en años recientes. En lo interno: los históricos diferendos fronterizos acallados (o postergados y manipulados) con intermitencias temporales se han oxigenado al calor de perspectivas políticas no compartidas, entre otras cosas, en torno al papel y prioridad de los socios de la región en la política exterior de cada uno de los países.

Con la creación de UNASUR podría pensarse en la intencionalidad de algo más que un cambio de nombre, como un organismo de integración unitario que superara los esquemas básicos originarios, pero no existen indicios en políticas concretas que apunten siquiera a la convergencia de los diversos procesos vigentes en ese espacio. Persisten diferencias entre los participantes en temas medulares, en primer lugar, porque las políticas básicas de los países y sus prioridades de integración previas no han cambiado. En UNASUR coexisten gobiernos fieles a la ortodoxia neoliberal, con gobiernos que sustentan estrategias discursivas antineoliberales, pero que mantienen las prácticas económicas de sus antecesores; gobiernos con un giro neodesarrollista, que cuestionan los dogmas económicos del neoliberalismo, desde las posiciones de defensa de los agentes económicos domésticos y regionales en un intento de rescatar los espacios para el desarro-

llo de un capitalismo nacional; y otros que, a través del ALBA, tienen prácticas de cooperación solidaria compatibles con un proyecto socialista⁷⁸. No obstante en la evolución de esta entidad, y especialmente al calor de la crisis que sacude al mundo desde el año 2008, con independencia de las posiciones políticas, existen coincidencias en identificar la región como una instancia para enfrentar la crisis, los desencuentros se producirán en torno al referente económico y político desde el cual se hará.

La evolución de UNASUR evidencia el impacto de los cambios políticos en la orientación de los procesos. Refleja cómo procesos que nacen acotados por los intereses de los que la impulsan, pueden ampliar su proyección hacia nuevos temas en beneficio del desarrollo de los pueblos y de una integración más autónoma de los centros de poder mundial, a partir de una voluntad política compartida y la capacidad de promover acciones conjuntas en esa dirección. De igual forma, muestra un mayor protagonismo de los países donde se han producido los procesos políticos de cambio en términos de su capacidad propositiva regional y de su contribución con nuevos enfoques. Si en sus inicios la mayor parte de las propuestas era de origen brasileño, en un segundo momento se visibiliza una mayor presencia de Venezuela como generador de estas, y en un tercer momento se registra un incremento en esa dirección por parte de Bolivia y Ecuador, perfilando un campo de juego menos concentrado en Brasil, a lo que sin dudas también ha contribuido la proyección política del gobierno “petista” en ese país; no obstante el peso económico y político brasileño es indiscutible, por lo que la participación equilibrada de los países será el resultado del ejercicio político de evitar que ese peso derive en una relación de poder.

El escenario regional de los años recientes ha mostrado la potencialidad política de los movimientos sociales. Sin embargo,

⁷⁸ Katz, Claudio, *Socialismo o Neodesarrollismo*, en *Rebelión*, 1 de diciembre de 2006, en internet: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=42281>, fecha de consulta: marzo de 2009

en UNASUR su participación es de muy bajo perfil, aunque se ha mantenido la resistencia de los movimientos sociales contra el negativo impacto ambiental y social de algunas obras de la IIRSA en el ámbito nacional. A pesar de que ha existido algún nivel de coordinación binacional entre los movimientos sociales, ello no ha sido suficiente para regionalizar una propuesta, coordinar acciones, o expresar solidaridades. A su vez, se hace necesario el desarrollo de estudios bajo la perspectiva del “Buen Vivir” de los costos, beneficios e impactos económicos, sociales y ambientales de los proyectos que tienen lugar bajo la IIRSA, para contar con sólidos argumentos sobre la necesidad de revisar la naturaleza de la IIRSA en su actual concepción. De no producirse un debate amplio sobre este tema, UNASUR continuará siendo presa del dilema que supone el retraso real de la infraestructura suramericana para enfrentar los retos del desarrollo y las propuestas para solucionarlo en favor de los intereses del capital en los marcos de la IIRSA.

A pesar de los logros institucionales que ha alcanzado UNASUR en un breve tiempo, constituye una necesidad para su avance y profundización, acelerar los tiempos de internalización de los compromisos contraídos por los ejecutivos. La práctica de algunos congresos de retrasar el debate parlamentario de asuntos concernientes a la integración, como parte del juego político interno, es nociva para el proceso de construir el espacio suramericano.

La creación del Banco del Sur es un paso singular en el establecimiento de mecanismos de financiamiento regional; sin embargo, la puja entre las ideas de una nueva banca que funcione bajo criterios de solidaridad y eficiencia, y las viejas prácticas para obstaculizarlas -ahora veladas bajo razones tecnocráticas-, está latente y los retos no son menores. El primero: echarlo a andar, lo cual supone la ratificación del Convenio por parte de los gobiernos signatarios. Ello implica adecuar las respectivas legislaciones nacionales de manera que les permitan cumplir con las obligaciones derivadas del Convenio que resulten más sensibles: aque-

llas referidas a privilegios, inmunidades y exenciones fiscales. Otro reto una vez aprobado el Convenio sería el equilibrio en las asignaciones entre los diferentes tipos de proyectos que el Banco tiene previsto financiar, de manera que no queden relegados aquellos que califiquen como menos rentables, sin comprometer la rentabilidad del Banco.

Para que esta institución no corra el riesgo de convertirse en una más del sistema financiero internacional, se requiere pensar creativamente en las formas de incorporar la participación popular en los mecanismos de otorgamiento de financiamiento, de manera que favorezcan a los proyectos que enfrentan la pobreza, haciendo énfasis en aquellos que crean empleos dignos y fortalezcan la estabilidad de las pequeñas y medianas empresas que garantizan una buena parte del empleo, de la producción de alimentos y de bienes para el consumo interno de las sociedades latinoamericanas.

El listado de retos para un proyecto que, como el del Banco del Sur, da sus primeros pasos entre defensores y detractores, en un escenario de desconfianza y decepciones acumuladas en torno al papel jugado por las instituciones financieras en el desarrollo de nuestros países, coloca el logro de la credibilidad como un reto esencial, y ello marcaría una ruptura sustantiva con las instituciones tradicionales de ese tipo. Convertir el Banco del Sur en una alternativa a las Instituciones Financieras Internacionales no será el resultado de una declaración, sino del ejercicio de una práctica de financiamiento sostenible que contribuya efectivamente al desarrollo, y de un adecuado balance entre los criterios técnicos de administración que garanticen una práctica que haga sostenible el financiamiento, y las decisiones políticas dirigidas a favorecer el desarrollo y corregir las asimetrías.

Un aspecto que llama la atención es que, habiendo sido definida la integración energética como un área prioritaria en UNASUR, y contando la región con un potencial energético considerado

una ventaja natural e indiscutible para el desarrollo de proyectos regionales, estos hayan tenido tan bajo perfil hasta mayo de 2010, cuando se precisaron los lineamientos del plan de acción para la integración energética y se concedió el plazo de un año para presentar el contenido del tratado energético. No puede pasar inadvertido tampoco que en UNASUR se dirimen dos ideas no convergentes sobre el patrón energético. Sobre la viabilidad, sostenibilidad, costos y posibilidad de complementariedad entre ambos existe un debate sumergido que valdría la pena sincerar.

Sin duda, UNASUR es un escenario donde se debaten no sólo concepciones políticas y económicas polarizadas, sino también rivalizan los intereses de los capitales vinculados a los mercados globales y los de los asentados en los mercados regionales y nacionales.

Asimismo, América del Sur ocupa un lugar destacado a nivel mundial como productora de alimentos, sin embargo, el tema de dar pasos en la construcción de la soberanía alimentaria regional apenas comienza a plantearse como un tema con potencial integrador. Mientras, se profundiza la “sojización” de la producción de alimentos en función de los precios de este producto con la consiguiente pérdida de la diversidad, cultural y hábitos alimenticios, por no mencionar el peso creciente de los transgénicos en estos cultivos en ciertos países miembros.

Las amenazas que se ciernen sobre la región, con la ampliación de las bases militares, o con la presencia militar cobijada bajo otras figuras, hacen pensar en la necesidad de coordinar acciones entre los movimientos sociales de todos los países y con los gobiernos opuestos a su presencia para desarrollar la resistencia en diferentes niveles, incluidos los organismos internacionales y las representaciones diplomáticas.

En esa misma línea, otro riesgo a considerar es la posible escalada de conflictos bilaterales. Existen situaciones de reservas y

recelos históricos entre los países latinoamericanos, que oportunamente se revitalizan como conflictos, especialmente cuando se trata de los existentes entre países con visiones políticas divergentes. En este sentido no se debe subestimar el papel del reavivamiento de tales conflictos como instrumentos de revancha frente a los procesos de cambios más radicales que se desarrollan en algunos países de la región. El escenario de conflicto es funcional a la división y contrario a la integración. UNASUR debe perfeccionarse como espacio de concertación, no sólo frente a eventos externos, sino como interlocutor y mediador en los diferendos bilaterales entre sus miembros.

UNASUR, como otras experiencias precedentes, no está exenta de que las dinámicas de su funcionamiento estén atadas a las prioridades de las lógicas nacionales de los países con mayor peso en la región, como al parecer podría estar ocurriendo con los desembolsos para el Banco del Sur, o con los aportes comprometidos a la reconstrucción de Haití.

La información pública sistemática, transparente y en tiempo real de las actividades y decisiones de UNASUR contribuiría a fortalecer su identidad. De igual manera, la divulgación de bases de datos regionales, favorecería los estudios y análisis que sobre este organismo puedan hacer las instituciones académicas y otras organizaciones que pudieran aportar criterios y sistematizar las experiencias. Si bien la CAN, el MERCOSUR y Chile por su peso económico y poblacional en UNASUR constituyen su núcleo más perceptible, es importante visibilizar la presencia de los países caribeños pertenecientes al bloque.

UNASUR es una propuesta joven que a pesar de sus limitaciones ha propiciado importantes cambios en la concepción de la integración a escala regional, aunque está lejos de que concepciones alternativas como la del “Buen Vivir” puedan convertirse en su razón de ser. Existen muchas interrogantes a las que no podemos dar una respuesta, entre ellas: ¿hasta dónde es posible avanzar

en la construcción de consensos en torno a ideas realmente alternativas en un contexto político como el de UNASUR?, ¿cuán permeables pueden ser estas instituciones a las demandas populares?, ¿sus límites actuales son una barrera infranqueable hacia formas más profundas de integración?, ¿cuán rescatables son los espacios que nacen bajo una identidad para la construcción de otra?, ¿puede emerger lo alternativo en esas instituciones de manera gradual?, ¿cómo compatibilizar en un proyecto económico y político de alcance regional las ideas de inspiración socialista que pretenden abrirse paso también a través de la integración y la práctica capitalista dominante?

La posibilidad de que UNASUR trascienda los marcos de un espacio de concertación para convertirse en uno de integración supondría políticas que prioricen al área suramericana como estratégica para todos los países miembros, la construcción de la complementariedad y fomento de las relaciones de interdependencia, así como la creación de bienes regionales que den sustento al espacio suramericano como unidad. Estos pasos requieren visiones políticas compartidas sobre el desarrollo y la inserción internacional deseable, sobre las relaciones con el capital transnacional y su perspectiva del proceso de reproducción de la vida en la región. Mientras, UNASUR puede avanzar en los temas sobre los que existen consensos; además puede erigirse en un espacio para pensar a Suramérica desde adentro y proyectarla internacionalmente. El recién creado Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, si da cumplimiento a las medidas propuestas en su primera reunión, podría significar un salto cualitativo en la conformación de Suramérica como un espacio económico real; no basta con la novedad y relevancia de las propuestas si ellas no se concretan como ha ocurrido con el Banco del Sur. De otra parte, si bien lidiar con la diversidad ha sido una capacidad hábilmente desarrollada hasta el momento en UNASUR, no se puede desconocer que ello supone el límite a la profundización.

alcanzar metas superiores en los proyectos de integración no puede quedar sólo en manos de los gobiernos, el desarrollo de una iniciativa social en pro de otra integración puede ser un estímulo para que los gobiernos más comprometidos con el mejoramiento de sus pueblos, coloquen otros temas en la agenda regional. El tema de la participación ha sido planteado en varios encuentros, pero no se ha materializado aún en políticas. La participación popular organizada en el diseño y ejecución de estos proyectos es la garantía de que la integración devenga un valor compartido por las grandes mayorías y que los beneficios de esta lleguen al pueblo, a las comunidades, y hagan de América Latina y el Caribe la Patria Grande soñada por nuestros próceres, construida “con y por el bien de todas y todos”⁷⁹.

79 Martí, José: *Discurso “Con todos y para el bien de todos”*, en el Liceo Cubano en Tampa, 26 de noviembre de 1891.



Glosario de siglas

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ASPAN	Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BNDES	<i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social</i>
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARICOM	Comunidad del Caribe
CEED	Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CSN	Comunidad Sudamericana de Naciones
FLAR	Fondo Latinoamericano de Reservas
FOCEM	Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur
FONPLATA	Fondo Financiero para la Integración de la Cuenca del Plata
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
IIRSA	Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OMC	Organización Mundial del Comercio
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
TLC	Tratado(s) de Libre Comercio
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas



Las informaciones contenidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de la autora. Pueden ser reproducidas a condición de que se mencione debidamente la fuente y se haga llegar una copia del trabajo final a la edición.

