

# U

## NASUR:

desde la perspectiva subregional a la regional

Por Rodrigo Álvarez Valdés

Serie Documentos Electrónicos N° 6, octubre 2009  
Programa Seguridad y Ciudadanía



**FLACSO**  
CHILE

## UNASUR: desde la perspectiva regional a la regional

■ Por Rodrigo Álvarez Valdés<sup>1</sup>, octubre 2009

### Introducción

Desde su nacimiento, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) ha dividido a los políticos de derecha e izquierda, como también a los analistas internacionales. Por un lado están aquellos que le auguran una corta existencia, eso al ver a esta entidad con una baja capacidad institucional así como con una alta tendencia hacia la autodestrucción. Según, Cheyre (2009), “En UNASUR, las fuerzas disociadoras son mucho más fuertes que las que la cohesionan, (y a su) compleja arquitectura se unen factores internos que la están autodestruyendo”. Para Navia (2009), este organismo es una cosa mucho más simbólica que de fondo, no siendo éste más que una declaración de buenas intenciones que carece de herramientas de intervención política o económica. Mientras, el diario El Mercurio (03/09/2009), luego de la Reunión extraordinaria de jefes y jefes de Estado y de gobierno realizada en San Carlos de Bariloche, República Argentina; sostiene que esta colectividad, concebida como una instancia de integración, no logra afianzarse, y persiste su imagen deficiente.

Por el otro, están los que perciben a UNASUR como una instancia para, finalmente, construir una verdadera identidad latinoamericana; lo cual permite avanzar en un tipo de integración que considera un mayor acercamiento por áreas y estado de la relación. Según Maira (2008, p. 75), aunque ésta apenas está dando sus primeros pasos, puede asumir importantes tareas para las estrategias nacionales de desarrollo del grupo de países que lo compone. Por su parte, el ex Canciller, Alejandro Foxley (2008), la ve como una herramienta destinada a fortalecer el diálogo

político en la región y la participación coordinada de los países en la escena internacional. Mientras que, Álvarez (2009), ve que la UNASUR está desarrollando una identidad sudamericana propia.

UNASUR pareciera enfrentar el más importante de sus desafíos. Efectivamente, el traspaso de la presidencia pro-tempore desde Chile a Ecuador, será clave para proyectar si este organismo está llamado a consolidarse o a desaparecer. Así, este trabajo tiene como objetivo desarrollar los alcances de este organismo; y su tesis central es que debería consolidarse –en el mediano y largo plazo– como un referente político regional. Con estos objetivos, primero se analiza qué es UNASUR. Segundo, se plantea la idea de la creación ésta como identidad regional y, finalmente, se entregan perspectivas y proyecciones de dicha instancia.

### ¿Qué es UNASUR?

La génesis (Figura 1) se encuentra en las tres primeras Reuniones de Presidentes de América del Sur (RPAS). Para 2000, Brasilia fue sede de lo que finalmente terminaría conformando este organismo. En aquella cita se estableció la necesidad de avanzar en el entendimiento y armonía, la consolidación de las instituciones democráticas, el respeto a la democracia representativa así como a sus procedimientos. También se sentaron las bases para la interconectividad física de la región al plantearse la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana<sup>2</sup> (IIRSA), la cual se implementó en diciembre de ese año.

1. Coordinador del Proyecto “No-Proliferación y Desarme de Armas Nucleares” del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile.  
2. [en línea] <[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Archivos/info\\_construyendo\\_un\\_futuro\\_comun.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Archivos/info_construyendo_un_futuro_comun.pdf)> [consulta: 24 septiembre 2009]

En la segunda RPAS, efectuada en 2002 en Ecuador, se estableció el Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo<sup>3</sup>; destacándose, principalmente, la Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana<sup>4</sup>. Desde esta perspectiva, desarrollo e infraestructura debían ser conceptualizadas con una visión estratégica, donde el regionalismo abierto debiera ser implementado como resultado de cinco principios básicos: perspectiva geoeconómica, sostenibilidad social, eficiencia económica, sustentabilidad ambiental y desarrollo institucional.

La siguiente RPAS se efectuó en 2004 en Cusco, Perú, y tuvo en su declaración<sup>5</sup> el más importante de sus anuncios: el surgimiento de la Cumbre Sudamericana de Presidentes (CSP). En ésta se destacan los tres pilares que permitieron avanzar en la idea de concretar una visión política regional: conformación, unión y acción. A) El primero implica el desarrollo de las regiones interiores de Sudamérica, así como del sentido de valores e intereses compartidos. B) El segundo tiene por objetivos desarrollar una posición coordinada que apunte a: (1) la concertación y coordinación política y diplomática; (2) una evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional, además de física, energética y de comunicaciones; (3) promover el desarrollo rural y agroalimentario; y (4) permitir la transferencia de tecnología y cooperación horizontal, como impulsar la interacción entre empresas y la sociedad civil con responsabilidad social empresarial. C) El último pretende la promoción de la convergencia

sobre la base de la institucionalidad existente. A lo largo de 2005 se sucedieron seis hitos: el documento *Hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones: Elementos para un Plan de Trabajo*<sup>6</sup>; la *declaración de Apoyo a la Candidatura del Perú al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*<sup>7</sup>; el *Comunicado Conjunto de los Cancilleres de los países de la Comunidad Sudamericana sobre la situación en Ecuador*<sup>8</sup>; el *Comunicado de la Comunidad Sudamérica de Naciones*<sup>9</sup>; la *Reunión de las Secretarías Técnicas de las Instituciones Regionales y Subregionales de la Comunidad Sudamericana de Naciones*<sup>10</sup> y la *Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Sudamericana de Naciones*<sup>11</sup>. Sin embargo, este año sería, además, testigo de la primera Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones que se desarrolló en Brasil.

La Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) de 2005 marcó claramente una agenda prioritaria<sup>12</sup> que tuvo, como esencia, lo que definió como reducción de las asimetrías en los procesos de integración regional. Al mismo tiempo se dieron claras señales de la necesidad de avanzar en el desarrollo de mejores relaciones entre regiones del mundo en desarrollo. Como resultado, fueron aprobadas las declaraciones sobre las cumbres entre América del Sur y los Países Árabes<sup>13</sup> y de la Unión Africana<sup>14</sup>. También fueron aprobadas las propuestas de los Presidentes de Uruguay y Venezuela<sup>15</sup>; así como la *Declaración de la Seguridad Ciudadana en Sudamérica*<sup>16</sup>; la *Declaración de Caracas en el Marco de la I Reunión de Ministros de Energía de la Comunidad Suramericana de Naciones*<sup>17</sup>; la

3. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/Consenso\\_guayaquil.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]

4. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/CG\\_anexo2.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo2.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]

5. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/cusco\\_sudamerica.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]

6. [en línea] <<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DTrabajo/SGdt288.doc>> [consulta: 24 septiembre 2009]

7. [en línea] <<http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/doc19-4-05a.htm>> [consulta: 24 septiembre 2009]

8. [en línea] <<http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/doc19-4-05.htm>> [consulta: 24 septiembre 2009]

9. [en línea] <<http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/doc21-4-05.htm>> [consulta: 24 septiembre 2009]

10. [en línea] <<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi759.doc>> [consulta: 24 septiembre 2009]

11. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/CSN\\_cancilleres\\_ECU.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CSN_cancilleres_ECU.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]

12. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/casa\\_2005\\_3.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_3.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]

13. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/casa\\_2005\\_6.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_6.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]

14. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/casa\\_2005\\_5.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_5.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]

15. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/casa\\_2005\\_9.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_9.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]

16. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/casa\\_2005\\_8.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_8.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]

17. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/casa\\_2005\\_7.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_7.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]

*Declaración sobre Integración en el Área de Infraestructura*<sup>18</sup>; y la *Declaración sobre la Convergencia de los Procesos de Integración en América del Sur*<sup>19</sup>. Este año terminó con la Sesión Extraordinaria de la Reunión de Jefes de Estado de la CSN del 9 de diciembre; donde, a través del documento sobre la creación de la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el proceso de integración sudamericano, se estableció la necesidad de reforzar la coordinación política, la convergencia de los mecanismos regionales de integración económica y la aceleración de las iniciativas concretas en el área de unificación de la infraestructura para proseguir e intensificar el esfuerzo hacia la construcción<sup>20</sup> de la unidad sudamericana. La actividad de esta reunión estuvo precedida por tres temas de análisis. Primero, se publicó el documento de las secretarías generales de la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); en el cual se analizaba el proceso de convergencia. Segundo, se da a conocer la propuesta del presidente de Bolivia, Evo Morales, sobre una verdadera CSN<sup>21</sup>. Finalmente, se analizó la idea del libre tránsito de las personas en la región<sup>22</sup>.

En 2006 fue ocasión de la II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. En este encuentro, fueron dos documentos los principales: la *Declaración de Cochabamba*<sup>23</sup> y el *Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión*<sup>24</sup>. En ambos, la esencia

fue el desarrollo de un nuevo modelo de integración que consideró seis cimientos: (1) solidaridad y cooperación para una mayor equidad regional; (2) soberanía y respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los pueblos; (3) paz y resolución pacífica de controversias; (4) democracia y pluralismo que impidan las dictaduras y el no respeto a los derechos humanos; (5) la universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los mismos; y (6) el desarrollo sostenible. Sin embargo, también vieron la luz cuestiones sobre las Islas Malvinas<sup>25</sup>, integración educacional<sup>26</sup>, física<sup>27</sup>, energética<sup>28</sup> y de los bosques<sup>29</sup>. La reunión también permitió abordar temas como el alivio de la deuda externa<sup>30</sup>, caminos al desarrollo social y humano<sup>31</sup>, desarrollo de una política y agenda regional para la salud<sup>32</sup>, derecho de los pueblos indígenas (según acuerdos de la Organización de las Naciones Unidas, ONU)<sup>33</sup> y la creación de un espacio parlamentario sudamericano<sup>34</sup>.

En 2007, en medio de la clara tendencia del incremento sostenido del valor internacional del petróleo, la CSN estuvo marcada por el tema energético. Así la CSN realizó la I Cumbre Energética Suramericana, donde –además de acordar sobre la integración energética<sup>35</sup>–, se resolvieron otros dos cruciales objetivos<sup>36</sup>: nombrar al esfuerzo integrador como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y designar a la ciudad de Quito como la sede de la secretaría permanente de ésta.

- 
18. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/casa\\_2005\\_2.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_2.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]  
19. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/casa\\_2005\\_1.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_1.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]  
20. [en línea] <<http://www.comunidadandina.org/unasur/estudios.htm>> [consulta: 24 septiembre 2009]  
21. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/unasur/propuesta\\_boliviana.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/propuesta_boliviana.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]  
22. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/unasur/acuerdo\\_visas.pdf](http://www.comunidadandina.org/unasur/acuerdo_visas.pdf)> [consulta: 24 septiembre 2009]  
23. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/declaracion\\_cochabamba.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]  
24. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_reflexion.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]  
25. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_malvinas.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_malvinas.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]  
26. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_educacion.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_educacion.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]  
27. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_fisica.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_fisica.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]  
28. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_energia.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_energia.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]  
29. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_bosques.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_bosques.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]  
30. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_bid.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_bid.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]  
31. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_social.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_social.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]  
32. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_salud.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_salud.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]  
33. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_indigenas.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_indigenas.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]  
34. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_parlamento.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_parlamento.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]  
35. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/declaracion\\_margarita.pdf](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_margarita.pdf)> [consulta: 24 septiembre 2009]  
36. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/unasur17-4-07.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/unasur17-4-07.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]

La CSN dejó de existir el 23 de mayo de 2008, siendo reemplazada por UNASUR. En el artículo primero del Tratado Constitutivo, los estados miembros la forman como una organización dotada de personalidad jurídica internacional. Ese mismo año, esta entidad cumplió un rol muy importante en la coyuntura política de Bolivia; lo cual se tradujo en una declaración<sup>37</sup> condenatoria y, posteriormente, en la realización de la reunión extraordinaria de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno del 15 de septiembre de 2008 en Santiago<sup>38</sup> de Chile. El éxito de la asamblea extraordinaria se tradujo en el fin de la crisis del país altiplánico, donde UNASUR se mostró cohesionada para articular un discurso único en oposición a los acontecimientos que en ese momento tenía políticamente convulsionado a Bolivia.

UNASUR comenzó el 2009 consolidada como un espacio multilateral. De esta forma, al aprobar en Santiago el estatuto que creó el Consejo de Defensa Sudamericano<sup>39</sup> la región estableció como pilar el *Plan de Acción 2009-2010*; que tiene como objetivo intentar desarrollar cuatro ejes o lineamientos: (1) políticas de defensa; (2) cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; (3) industria y tecnología de la defensa; (4) y formación y capacitación. Al mismo tiempo, se realizó –ya con el nombre de UNASUR–, la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno<sup>40</sup>. Este encuentro permitió hacer el traspaso de la presidencia pro-tempore desde la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, al presidente de Ecuador, Rafael Correa. Sin embargo, en la misma instancia –lo que trajo como consecuencia una nueva reunión extraordinaria de Jefes y Jefas de Estados

y de Gobierno en Bariloche, Argentina<sup>41</sup>–, la organización fue convocada para analizar el despliegue de siete bases militares de Estados Unidos en territorio colombiano.

### UNASUR: ¿más necesaria que nunca?

No es un misterio los problemas que, históricamente, han sufrido los procesos de integración en la región. Por ejemplo, para Turienzo (2007, p.5), si bien estas fases a escala mundial han experimentado cierto éxito a nivel general, respecto a Sudamérica no podría esta afirmación hacerse tan taxativamente. Al respecto –siempre conducidos por la idea del libre comercio–, los intentos a lo largo del Siglo XX fueron variados y amplios. Por ejemplo, para Van Klaveren (1997, p.55) las nuevas iniciativas de los años 90 están asociadas estrechamente a las políticas de reforma estructural y de apertura del mercado y a las inversiones internacionales, apuntando a la creación de zonas de libre comercio y mercados comunes en plazos reducidos y a la introducción de mecanismos de coordinación económica.

La década de los 60 sería fructífera en el objetivo de crear instancias de integración: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)<sup>42</sup> y el Mercado Común Centroamericano (MCCA)<sup>43</sup> en 1969, el *Caribbean Free Trade Association* (CARIFTA)<sup>44</sup> en 1965 y el Pacto o Grupo Andino<sup>45</sup> en 1969. En 1973, heredero de CARIFTA, nacería Caribbean Community (CARICOM)<sup>46</sup>, en 1980 ALADI<sup>47</sup> sucedería a ALALC y en 1986 se conformó el Grupo de Río. Los años 90, al igual que los 60, vieron el surgimiento de nuevas instancias: el

37. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/unasur/12-9-08com\\_bolivia.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/12-9-08com_bolivia.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]

38. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com\\_bolivia.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]

39. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com\\_defensa.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com_defensa.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]

40. [en línea] <[http://www.comunidadandina.org/unasur/10-8-09Dec\\_quito.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/10-8-09Dec_quito.htm)> [consulta: 24 septiembre 2009]

41. [en línea] <<http://www.comunidadandina.org/unasur/28-8-09bariloche.htm>> [consulta: 24 septiembre 2009]

42. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

43. Mercado Común Centro Americano

44. Comunidad del Caribe, CARICOM. [en línea] <<http://www.caricom.org/>> [consulta: 24 septiembre 2009]

45. Actual Comunidad Andina. [en línea] <<http://www.comunidadandina.org/>> [consulta: 24 septiembre 2009]

46. Comunidad del Caribe, CARICOM. [en línea] <<http://www.caricom.org/>> [consulta: 24 septiembre 2009]

47. Asociación Latino Americana de Integración. [en línea] <<http://www.aladi.org/>> [consulta: 24 septiembre 2009]

F 01 Desarrollo de UNASUR		
I Reunión de Presidentes de América del Sur / Brasilia	2000	
	2001	
II Reunión de Presidentes de América del Sur / Guayaquil	2002	Consenso de Guayaquil
	2003	
	2004	Declaración de Ayacucho Nace la Comunidad Sudamericana de Naciones
III Reunión de Presidentes de América del Sur / Cusco		
	2005	Hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones Extraordinaria de Jefes de Estados - CSN / Montevideo
I Reunión de Jefes de Estados CSN- Brasilia		
	2006	Hacia la UNASUR
II Cumbre de Jefes de Estados CSN - Cochabamba		
	2007	I Cumbre Energética Sudamericana - Isla Margarita
Tratado Constitutivo de UNASUR / Brasilia		
	2008	R. Extraordinaria UNASUR / Crisis de Bolivia
III Reunión Ordinaria de Jefes y Jefes de Estados UNASUR - Quito	2009	I Reunión del Consejo de Defensa Suramericano Nace el Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR [CDS] R. Extraordinaria UNASUR - Bariloche / Bases Militares EUA

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNASUR.

MERCOSUR<sup>48</sup> en 1991 y la CAN<sup>49</sup> (sucesora del Pacto Andino) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)<sup>50</sup> en 1993. Según Van Klaveren (1997, p.51-52), el resultado final de esta verdadera proliferación de acuerdos e iniciativas (de los años 90) es alentador. Sin embargo, al mismo tiempo, debe advertirse que no estamos hablando de un proceso ordenado que sigue una secuencia clara y en el que los espacios de integración estén fijados de una manera precisa. Por otra parte, la llegada del nuevo siglo ha visto dos nuevas instancias. Por un lado la Alternativa Bolivariana para la América (ALBA) de 2007 y, por otro, –como resultado del camino iniciado en 2000– la creación de UNASUR en 2008.

Lo destacable es que esta instancia multilateral ha marcando el fin de un período en la región. Así, este organismo, idea que dominó los acuerdos hasta fines del Siglo XX, ha dado un giro desde un proceso de integración subregional a uno sustentado en una visión regional. Al respecto, Van Klanveren (1997, p.55) analizó que:

“Históricamente, la integración latinoamericana ha incluido esfuerzos tanto regionales como subregionales. Los primeros acuerdos tuvieron un alcance subregional, pero en 1960 se adoptó un enfoque regional, debido a la convicción de que podía fortalecer la posición internacional de los países participantes. En la práctica, sin embargo, los enfoques subregionales conservaron su vigencia y han aumentado en importancia durante los últimos años, en parte porque parecen más viables, homogéneos y cohesionados. Es así como se observa en los años 90 una renovación de los acuerdos subregionales en toda América Latina”.

En esencia, superando la idea de acuerdos subregionales, la mayor aspiración con UNASUR ha sido crear un referente que –careciendo de

la presencia de Estados Unidos, el cual es visto como un integrante forzado debido a su posición de actor mundial– permita instalar un visión regional. Al mismo tiempo, al haber sistemáticamente intervenido estratégicamente, en pro de intereses geopolíticos, en casi la totalidad de las naciones de la región, ha sido el propio país del norte el que ha alimentado durante todo el Siglo XX rencores y animosidad en su contra. Tinker (2009, p.146), sostiene que hay algunos temas que unifican a la izquierda en América Latina, en particular la promoción de la integración regional (UNASUR, CARICOM, el Grupo de Río), una multipolar política exterior internacional que rechaza la idea de Estados Unidos como el único súper poder y generador de políticas generales que favorecen los movimientos sociales.

No es casualidad que UNASUR tuviera, si bien secundario e incipiente, un positivo rol en la solución de la crisis política de Ecuador en 2005; así como en la que enfrentó a este país con Colombia en 2008. En 2009, UNASUR alcanzó su consolidación como actor regional. Este año tuvo una crucial participación para resolver la crisis política de Bolivia; y, aunque criticada por unos y respaldada por otros, logró que Colombia asistiera a la reunión extraordinaria para analizar el despliegue de siete bases militares de Estados Unidos en su territorio. En la misma reunión, la agenda también fue ampliada al hacerse multilateral el debate sobre los gastos en defensa.

El efecto no reconocido de sus opositores ha sido que los temas sobre transparencia, implementación y desarrollo de medidas de fomento de la confianza y seguridad alcanzaron una nueva visibilidad. A este respecto, no ha sido extraño que, luego de la última reunión de ministros de UNASUR de septiembre de 2009, nuevamente sean sus críticos los que destaquen

48. Mercado Común del Sur, MERCOSUR. [en línea] <<http://www.mercosur.int/>> [consulta: 24 septiembre 2009]

49. Comunidad Andina, CAN. [en línea] <<http://www.comunidadandina.org/>> [consulta: 24 septiembre 2009]

50. Sistema de la Integración Centro Americana, SICA. [en línea] <<http://www.sica.int/>> [consulta: 24 septiembre 2009]



los limitados logros alcanzados al momento de analizar el desarrollo de las medidas de confianza. Sin embargo, como lo hizo ver el canciller de Chile, Mariano Fernández<sup>51</sup>, en este encuentro se incluyó el principio de la no extraterritorialidad, así como la propuesta del gobierno de Chile de homologar los gastos militares. Del mismo modo, el canciller ecuatoriano, Fander Falconi<sup>52</sup>, sostuvo que gracias a esta reunión se logró concretar el 70% de medidas de seguridad y confianza.

Desde esta perspectiva –y abriendo un nuevo punto de disputa–, pareciera lógica la forma en que UNASUR ha tendido a trabajar de manera paralela a la Organización de Estados Americanos (OEA), captando espacios que hasta hace poco eran propios de esta última. A este respecto, el propio presidente Uribe de Colombia hizo ver su preocupación “me parece importante que UNASUR no se desvincule de la OEA ni vaya en contra. Las deliberaciones, los estudios que se encomienden a los diferentes órganos en proceso de constitución de UNASUR deben ir de la mano de la OEA y no en contra de sus sistema interamericano”<sup>53</sup>. Y el propio Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza declaró que este nuevo referente no ha desplazado al organismo y que no existe competencia<sup>54</sup>.

Sin embargo, existe la sensación que la idea del desplazamiento es una posibilidad real; lo cual implicaría la consolidación de un organismo en el que la presencia de Estados Unidos no sería el pilar fundamental. Al respecto, las derechas de la región también han dejado entrever el conflicto que para ellas representa esta posibilidad. Por ejemplo, en Chile, el candidato

de la alianza opositora, Sebastian Piñera, al referirse a la reunión de Bariloche, sostuvo que “después de ver los resultados de la última cumbre de UNASUR, creo que todavía tiene que mostrar y demostrar su utilidad”<sup>55</sup>. En este sentido, el argumento fundamental para no tener una posición favorable se resumen en dos elementos: la posible influencia que podría llegar a tener el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, en el organismo y la posibilidad de pérdida de soberanía que UNASUR representaría a los intereses de seguridad nacional de los países de la región. Según Anguita (2009), hay una oleada de la derecha que combina a viejas oligarquías con nuevas expresiones de multimillonarios con apetencias presidenciales y contactos con los poderes de *lobbies* estadounidenses. Por otro parte, en Estados Unidos no todos están dispuestos a alinearse con la política de Obama<sup>56</sup>.

Desde esta perspectiva, aunque UNASUR no ha declarado –hasta ahora– tener como objetivo ser un símil de la experiencia europea, pareciera que aquellos que promueven una corriente opositora a la posibilidad de que se concrete una instancia como esta han olvidan el efecto político, militar, económico, social y tecnológico que ha tenido la creación de la Unión Europea y sobre la cual hacen, permanentemente, reflexiones de ser un ejemplo a seguir:

Sin embargo, al momento de proyectar la consolidación de UNASUR, se reconoce que algunas de las críticas realizadas son centrales para alcanzar este objetivo. Así, aunque recientemente confirmada su construcción, aún no se ha logrado avanzar en la puesta en marcha

51. La Segunda. Canciller Fernández: Cumbre Unasur no fue un fracaso [en línea] La Segunda online. 16 septiembre, 2009 <http://www.lasegunda.com/ediciononline/politica/detalle/index.asp?idnoticia=509166>> [consulta: 24 septiembre 2009]

52. El Universal. Ministros de Unasur concluyen reunión sin acuerdo sobre transparencia militar [en línea] El Universal sección Internacional. 15 septiembre, 2009 [http://economia.eluniversal.com/2009/09/15/int\\_ava\\_ministros-de-unasur\\_15A2744089.shtml](http://economia.eluniversal.com/2009/09/15/int_ava_ministros-de-unasur_15A2744089.shtml)> [consulta: 24 septiembre 2009]

53. Semana. “Unasur no debe desvincularse ni ir en contra de la OEA”: Uribe [en línea] Semana.com. 28 agosto, 2009 <http://www.semana.com/noticias-relaciones-exteriores/unasur-no-debe-desvincularse-ni-ir-contra-oea-uribe/127909.aspx>> [consulta: 24 septiembre 2009]

54. El Mercurio. La Unasur no ha desplazado a la OEA, no existe competencia [en línea] El Mercurio sección internacional. 28 agosto, 2009 <http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={d98ec8d7-ba3c-47c1-b711-31ef7142d7c2}>> [consulta: 24 septiembre 2009]

55. La Tercera. Piñera: “Unasur debe mostrar y demostrar su utilidad” [en línea] latercera.com online. 29 agosto, 2009 [http://latercera.com/contenido/654\\_175231\\_9.shtml](http://latercera.com/contenido/654_175231_9.shtml)> [consulta: 24 septiembre 2009]

56. ElArgentino.com. Unasur, Uribe y la derecha continental [en línea] ElArgentino.com. 9 agosto, 2009 <http://www.elargentino.com/nota-52986-Unasur-Uribe-y-la-derecha-continental.html>> [consulta: 24 septiembre 2009]



del Parlamento de este organismo. No menos difícil ha sido alcanzar una posición única regional para nombrar al Secretario General de la entidad multilateral; y aún se ve altamente complejo –producto de la oposición de los partidos de derecha– el que los congresos de cada una de las naciones sudamericanas aprueben el respaldo político para su funcionamiento.

### Proyecciones

El análisis hecho hasta ahora sobre la evolución y consolidación de UNASUR permite plantear cinco conclusiones y proyecciones. La primera es que este organismo, hasta el momento, ha cumplido un rol que puede ser definido como prometedor en alguna de las más profundas crisis que la región ha vivido en el comienzo de Siglo XXI.

Segundo, la entidad ha debido aceptar –por una cuestión de formato de integración histórico– la interacción de la lógica regional con fuerte ingerencia de acuerdos subregionales.

Tercero, enfrenta el clásico paradigma que representa la cesación de poder. Desde esta perspectiva, es imperioso el que los países de la región –más allá de las posiciones políticas que lo gobiernen– resuelvan si desean o no reconocer un organismo supranacional que pueda demandar de ellos la entrega de ciertas cuotas de poder.

Cuarto, ante la posibilidad de convertirse en un único y verdadero referente regional enfrenta una clara lucha de poder. Así, no cabe duda que la opción de llegar a convertirse en un organismo en el que el peso de Estados Unidos no esté presente es un serio problema de intereses geopolíticos que, entre otros efectos, provocará un claro debilitamiento de la OEA. A este respecto, recién en 2010, UNASUR determinará su futuro, cuando se hayan resuelto los procesos electorarios que la región debe enfrentar; y los cuales podrían llevar a partidos de derecha a gobernar en países emblemáticos como Chile y Brasil.

Quinto, debe consolidarse como instancia promotora de transparencia y medidas de fomento de la confianza y seguridad. El organismo, debería ser visto –sin distinciones políticas– como el primer lugar donde se debe avanzar en un marco que permita, gracias al Consejo de Defensa Sudamericano, el desarrollo de confianzas. El objetivo último debe ser tener una posición regional con proyección mundial. A este respecto, no caben dudas que las reuniones destinadas al desarrollo de una mayor confianza deben ser el pilar para la creación de una zona de paz. El objetivo es avanzar en lo que FLACSO-Chile, en su estudio “¿Construyendo confianzas? Fronteras, FFAA y Política en América Latina”<sup>57</sup>, denomina como Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad en dos dimensiones; lo cual considera el desarrollo de la confianza según áreas y estado de la relación.

---

57. Briones, S y Álvarez R. (2008) ¿Construyendo confianzas? Fronteras, FFAA y Política en América Latina [en línea] <[http://www.flacso.cl/publicaciones\\_ficha.php?publicacion\\_id=370&page=2](http://www.flacso.cl/publicaciones_ficha.php?publicacion_id=370&page=2)> [consulta: 24 septiembre, 2009]

## Bibliografía

- EFE. Conflicto entre Ecuador y Colombia marca incierto futuro de la UNASUR. [en línea] Yahoo Argentina. 7 agosto, 2009. <http://ar.news.yahoo.com/s/07082009/24/n-world-conflicto-ecuador-colombia-marca-incierto.html> [consulta: 24 septiembre 2009]
- Cheyre, J.E. (2009) UNASUR: ¿Germen autodestructivo?. [en línea] la tercera.com. 11 agosto, 2009. [http://latercera.com/contenido/895\\_167211\\_9.shtml](http://latercera.com/contenido/895_167211_9.shtml) [consulta: 24 septiembre 2009]
- ¿A dónde va UNASUR?. El Mercurio, Santiago, Chile, 3 nov., 2009. A-3.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. Canciller Foxley presenta Tratado Constitutivo de UNASUR ante Comisión de RR.EE. de la Cámara de Diputados. [en línea] MINREL. 2 septiembre, 2008. [http://www.minrel.gov.cl/prontus\\_minrel/site/artic/20080930/pags/20080930111948.php](http://www.minrel.gov.cl/prontus_minrel/site/artic/20080930/pags/20080930111948.php) [consulta: 24 septiembre 2009]
- Maira, L. (2008) El Próximo gobierno estadounidense y la "América Latina del Sur". [en línea] Foreign Affairs Latinoamérica. Vol. 8, N° 4. <http://fal.itam.mx/FAE/?p=57> [consulta: 24 septiembre 2009]
- Turiezo, R. (2007) Procesos de Integración en Sudamérica. Un Proyecto más Ambicioso: la comunidad sudamericanas de naciones. Documento de Trabajo-Serie Unión Europea. N° 27.
- Van Klaveren, A. (1997) "Regionalismo y multilateralismo: una convergencia necesaria". En López Ayllón, S. (coord.). El futuro del libre comercio en el continente americano. Análisis y perspectivas. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Serie I: Estudios de Derecho Económico, N° 29, México.
- Tinker, M. (2009) Commentary: Challenges for the Latin American Left in 2009. En Latin American Perspectives 2009 Vol. 36, N°3: 145-160.

FLACSO-Chile es un organismo académico de carácter intergubernamental y autónomo cuya misión es contribuir, en el marco del pleno respeto de los derechos humanos, al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe con equidad, democracia y gobernabilidad, en un entorno de cooperación internacional. Esta misión se cumple a través de la producción y difusión del conocimiento y de la formación en el campo de las ciencias sociales, utilizando los más altos estándares de excelencia académica.

### Publicaciones Programa Seguridad y Ciudadanía



¿Construyendo confianzas? Fronteras, FFAA y Política en América Latina  
FLACSO-Chile



Control, Disciplina y Responsabilidad Policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina  
FLACSO-Chile



¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina  
FLACSO-Chile



La Cárcel: problemas y desafíos para las Américas  
FLACSO-Chile



Armas nucleares: la incertidumbre de la no-proliferación y el desarme  
FLACSO-Chile

### Electrónicas

#### Programa Seguridad y Ciudadanía

- Hacia un Cero global: ¿realidad o ficción?, Doc. Electrónico N°5, agosto 2009.
- La mediación comunicataria en Chile, Doc. Electrónico N°4, julio 2009.
- Claroscuros en la reforma procesal penal chilena: el papel del Ministerio Público, Doc. Electrónico N°3, junio 2009.
- Chile: ¿el país más seguro de América Latina?, Doc. Electrónico N°2, mayo 2009.
- Institucionalidad y datos en las Américas, Doc. Electrónico N°1, marzo 2009.