

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en la disputa por una integración regional en América Latina

The Union of South American Nations (UNASUR) in the race for regional integration in Latin America

GIUSEPPE LO BRUTTO
Y EDUARDO CRIVELLI MINUTTI*



PALABRAS CLAVE

Integración regional; América Latina; UNASUR; Cooperación Sur-Sur.

RESUMEN En los últimos años, América Latina (AL) ha vivido un renovado impulso en sus procesos de integración. Escenario en el cual la UNASUR tiene la posibilidad de posicionarse como el nuevo motor de estos procesos de integración latinoamericanos. Este artículo intenta poner al descubierto las disputas por la construcción de la integración regional latinoamericana, en el marco de la cooperación Sur-Sur y la actual crisis del capitalismo.

KEYWORDS

Regional integration; Latin America; UNASUR; South-South Cooperation.

ABSTRACT In recent years, Latin America has experienced a renewed impulse in their integration processes. Scenario in which UNASUR has the possibility to position itself as the new engine of these Latin American integration processes. This article attempts to evidence the disputes related to the construction of Latin American regional integration, within the framework of South-South Cooperation and the current crisis of capitalism.

* **Giuseppe Lo Brutto** es doctor y profesor-investigador del Posgrado en Sociología del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vález Pliego” de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México (SNI). Coordinador del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo.

Eduardo Crivelli Minutti es licenciado en Relaciones Internacionales por la BUAP y estudiante de la Maestría en Sociología en el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vález Pliego” de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

MOTS CLÉS

Intégration régionale; Amérique Latine; UNASUR; Coopération Sud-Sud.

RESUME Ces dernières années, L'Amérique latine a connu une nouvelle impulsion dans leur processus d'intégration. Scénario dans lequel l'UNASUR a la possibilité de se positionner comme le nouveau moteur de ces processus d'intégration de l'Amérique latine. Cet article tente de prouver les litiges liés à la construction de l'intégration régionale de l'Amérique latine, dans le cadre de la Coopération Sud-Sud et la crise actuelle du capitalisme.

Introducción

A lo largo de su historia, los países latinoamericanos han generado distintos mecanismos y estrategias para generar su desarrollo, enfrentando periodos de enorme dependencia y al mismo tiempo periodos contrahegemónicos, tal es el caso de estos últimos 15 años. Lo que se denota es que la estrategia de desarrollo ha sido siempre central en las dinámicas políticas, económicas y sociales de la región. No cabe duda que el futuro del desarrollo en América Latina (AL) depende de cómo esta región responda a los cambios y desafíos que se generan continuamente en el sistema internacional. Un sistema que atraviesa por grandes transformaciones y al mismo tiempo retos que vislumbran una acentuada multipolaridad en su estructura marcada por un claro desplazamiento de la hegemonía que ha regido hasta ahora su arquitectura.

Por lo tanto, los procesos de integración que se han dado en AL en este nuevo siglo responden a los cambios políticos, sociales y económicos que la región ha vivido en estos últimos 15 años y que han dado al Estado un papel central en los procesos que a partir de un nivel nacional han trascendido a un nivel supranacional, otorgando relevancia a políticas públicas redistributivas en un escenario posneoliberal.

En este contexto, han surgido distintas organizaciones que promueven procesos de integración mediante los cuales diversas economías han pretendido incrementar su complementación para aumentar sus beneficios mutuos en la región. Uno de los ejemplos más considerables es la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que constituye un importante elemento geopolítico regional y que tiene la prioridad de construir una identidad y una ciudadanía suramericana unificada al tiempo que fomenta la creación de un espacio regional integrado para responder a los desafíos que presenta la actual crisis del capitalismo.

El objetivo de este trabajo es poner de relieve algunos aspectos sobre la integración regional en AL a partir del papel que juega la UNASUR. Por lo que, en la primera

parte de este artículo se tendrán algunas consideraciones teóricas e históricas sobre el proceso de desarrollo y la cooperación internacional en AL. Después se presentarán algunos aspectos del proceso de conformación de la UNASUR como un organismo de integración regional en el contexto latinoamericano. Por último, se harán algunas consideraciones finales sobre los límites y alcances de este organismo en una realidad actual latinoamericana en constante transformación.

América Latina: desarrollo y cooperación

AL es una región de abundantes riquezas naturales y sociales que podría garantizar la existencia armónica entre los pueblos que habitan en ella. Sin embargo, a lo largo de su historia, esta región se ha visto atravesada en diferentes grados por distintas fuerzas internacionales que han apoyado a grupos y elites locales con las que se ha negociado la explotación brutal de estos recursos con costos humanos y ambientales terribles¹.

Con el discurso, específicamente en su Punto IV, del presidente de los Estados Unidos, Harry S. Truman, en 1949, la región entraría en una etapa de “Subdesarrollo”. Es decir, se aceptaría el hecho del subdesarrollo como una idea de un estado que existe “naturalmente”, sin causa aparente, pero que tendría la posibilidad de evolucionar. Al crearse discursivamente una nueva dicotomía entre “desarrollados” y “subdesarrollados” se propondría una nueva relación donde el colonizador y el colonizado pertenecerían no solo a universos distintos, sino incluso opuestos².

Fernando Enrique Cardoso y Enzo Faletto³, precisan que la situación de subdesarrollo en AL se produjo cuando la extensión del capitalismo comercial y luego industrial vinculó a un mismo mercado a economías que de la noche a la mañana, sin importar el grado diverso de diferenciación de sus sistemas productivos, pasaron a ocupar distintas posiciones en el sistema capitalista. Al suponer que los países de AL desfasados con respecto a los países desarrollados se encontraban atrasados en ciertos aspectos de su estructura, se crearía la idea de una especie de puente que tendría que hacer semejantes las pautas sociales y las orientaciones valorativas entre las sociedades “desarrolladas” y “subdesarrolladas”.

En este contexto, la configuración de los aspectos político-institucionales en AL no puede entenderse sino en función de las estructuras de dominio, supeditadas a los cambios históricos de su proceso de desarrollo, que también han sido

-
- 1 Monica Bruckmann (2012): *Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana*, Perumundo-Fondo Editorial Carlos Mariátegui, Perú, p. 129.
 - 2 Gilbert Rist (2002): *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Los Libros de la Catarata, Madrid, p. 38.
 - 3 Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto (1972): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México, p. 22.

acompañados de una mudanza radical de la estructura de dominación, por lo menos en las formas de relaciones y de conflicto entre las clases y los grupos con intereses en la zona⁴.

La cartografía política latinoamericana del siglo XXI es muy distinta a la que teníamos hace veinte años. Mónica Bruckman⁵ afirma que en la actualidad la región latinoamericana tiene una amplia capacidad de negociación con los Estados Unidos y con otros países en relación con sus recursos naturales y estratégicos, así como una gran capacidad de formación internacional del precio de los mismos. Situación que no ha sido del todo aprovechada por los países latinoamericanos para mejorar sus condiciones de intercambio y tampoco se ha otorgado suficiente importancia al enorme potencial que se tiene para avanzar hacia una política de industrialización que agregue valor a las exportaciones de los países de la región. Estas cuestiones, junto a otros desafíos han sido consideradas en la agenda de discusión y de acción de los varios foros para el desarrollo y de integración regional en AL. La UNASUR nace en este contexto para ofrecer a los países latinoamericanos un espacio para limar sus asperezas y mejorar entre sí sus relaciones políticas y con ello sus inversiones conjuntas en sectores energéticos y apuntar hacia la creación de mercados comunes que favorezcan el propio proceso desarrollo sudamericano. En palabras de Riggiozzi⁶ la UNASUR se insertaría en un modelo de integración que plantea una transformación moderada, en un contexto latinoamericano que a partir del nuevo milenio se presentaron nuevos modelos de cooperación regional basados en una nueva agenda política, social y económica. Es decir, un nuevo modelo que ha buscado establecer nuevos ejes de integración político-social.

En el marco del nuevo regionalismo latinoamericano, la creación de la UNASUR supuso un cambio en el concepto de regionalismo, al plantear el fortalecimiento de las relaciones Sur-Sur y diversas regiones del Norte global, no solo en función de sus intereses económicos sino también sociales, culturales, políticos y ambientales.

Uno de los objetivos principales de la integración regional propuesta por este organismo ha sido reforzar y mejorar las relaciones económicas y sociales entre los países de AL y para ello, se han implementado distintas acciones de cooperación Sur-Sur que construyen importantes vínculos de complementariedad para el fortalecimiento mutuo de su enorme potencial en el continente. Al mismo tiempo, los países que integran la UNASUR también han realizado la denominada cooperación “estratégica”

4 Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto (1972): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México, p. 23.

5 Monica Bruckmann (2012): *Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana*, Perumundo-Fondo Editorial Carlos Mariátegui, Perú, p. 131.

6 Riggiozzi, Pia (2012): “Re-territorializando consensos: hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina”, en Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini (coords.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, Fundación Carolina y Siglo XXI de España editores, España, pp. 129-152.

que no es más que un término nuevo para una vieja idea liberal⁷ en el que los intereses de los miembros se satisfacen mediante la construcción de propósitos colectivos por medio de la convergencia, compatibilización y coordinación que supondría una visión más ética de la cooperación internacional.

Aunque estas formas de cooperación internacional horizontal se han institucionalizado a partir de la creación de diversos cuerpos supranacionales que responden a distintas demandas y objetivos de los países que los conforman, la UNASUR puede ser un ejemplo a seguir en lo que se refiere al desarrollo de un espacio político, social, cultural, económico, financiero, ambiental e infraestructural integrado en la región. Por primera vez se favorece un desarrollo más equitativo, armónico e integral entre los Estados de América del Sur que, a pesar de sus diferencias socioeconómicas e infraestructurales, comparten una historia común que los motiva para unirse en un bloque regional integrado. Desde este punto de vista, se enfatiza el papel y voluntad política de los mandatarios de la región para lograr acuerdos y negociaciones que favorecen la integración de cada uno de los países miembros en un contexto lleno de desafíos tanto para la región, como por este organismo.

La UNASUR: un desafío para América Latina

Actualmente, el regionalismo en AL puede ser considerado como un proceso contradictorio de transformación que se encuentra en cierta pugna con los proyectos económicos anteriores⁸. La UNASUR representa un tipo de regionalismo de carácter eminentemente político e intergubernamental donde se pasa por alto algunas cuestiones de comercio y de inversión con el fin de centrarse en apuntalar la democracia, la gestión de la deuda social y la seguridad regional⁹. Desde su creación, este organismo ha impulsado importantes acuerdos en temas referidos a la solución regional de conflictos, así como de defensa del orden democrático, además de construir y consolidar una amplia estructura institucional que ha creado una visión estratégica de la integración orientada al desarrollo, la cual recupera la relevancia de los recursos naturales como eje dinámico del proceso.

El tratado constitutivo que estructuró y oficializó su creación fue firmado el 23 de mayo de 2008 en Brasilia y se designó la presidencia pro tempore de un año a la

7 Raúl García Barrios, Beatriz de la Tejera Hernández y Kristen Appendini (2008): *Instituciones y desarrollo. Ensayos sobre la complejidad del campo mexicano*, UNAM-CRIM-COLMEX-UAC, México, pp. 17-18.

8 Otros proyectos de integración regional en América Latina son, por ejemplo, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TPC), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Alianza del Pacífico (AP).

9 Pia Riggiozzi y Jean Grugel (2015): "Regional governance and legitimacy in South America: the meaning of UNASUR", *International Affairs*, n° 91, pp. 781-797.

mandataria de Chile Michel Bachelet¹⁰. Con la creación de la Secretaría General esta organización adquirió un liderazgo político descabale en el escenario internacional. En octubre de ese mismo año la UNASUR fue reconocida como miembro observador de las Naciones Unidas. Sin embargo, esta organización se formó como tal, el 11 de marzo de 2011 y fue constituida inicialmente por Uruguay, Argentina, Perú, Venezuela, Chile, Ecuador, Guyana, Surinam y Bolivia. En agosto de ese mismo año se integraron Colombia, Brasil y Paraguay.

Una característica de este organismo es el uso de la llamada *Diplomacia de Cumbres* que es un diálogo directo entre jefes de Estado y de Gobierno para analizar abiertamente la agenda internacional por medio de una serie de reuniones periódicas que le permiten generar acuerdos que reflejan un grado de voluntad política significativa para incidir en la Agenda Global y en las metas propuestas por los países miembros de esta organización¹¹.

En este sentido, las cumbres de la UNASUR se han desarrollado en: un marco de crisis política de la región acordando solidarizarse y respaldar al Gobierno boliviano para promover una solución pacífica al conflicto de política interna de ese país (I Cumbre, 2008, Santiago de Chile, Chile); presentando un Informe (la masacre de Pando, Bolivia 11 de septiembre de 2008); en el contexto de un riesgo para la región como en el caso de la utilización de las bases militares colombianas por los Estados Unidos en 2009 (II Cumbre, 2009, Quito, Ecuador); en el marco de establecer una más fuerte relación para fortalecer la seguridad y el clima de paz y evitar las intromisión de potencias extranjeras en AL (III Cumbre, 2010, Bariloche, Argentina); en el caso de la sublevación del organismo policial de Ecuador propiciando el intento de golpe de Estado en ese país (IV Cumbre, 2010, Georgetown, Guyana); en el marco de consolidación de espacios de trabajo común en política, económica, sociedad, educación, salud y empleo (V Cumbre, 2011, Asunción, Paraguay); en el escenario del golpe de Estado en Paraguay en 2012; en el contexto de impulsar el proceso de integración para el fomento de los proyectos para la integración física de Sudamérica¹² (VI Cumbre, 2012, Lima, Perú); en el marco de la guerra de Siria para rechazar cualquier intromisión externa en un país (VII Cumbre, 2013, Paramaribo, Surinam); en el establecimiento del proyecto de adaptación de la Ciudadanía Suramericana, implementación de un pasaporte único latinoamericano, y la creación de una moneda

10 La Secretaría General de UNASUR tiene su sede permanente en la ciudad de Quito, Ecuador, y el Parlamento Suramericano se localizará Cochabamba, Bolivia. Actualmente es presidente *pro tempore* el presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez.

11 Luis García y Erdmann (2010): *Compendio Diplomático*, Corporación industrial Gráficos S.A. de C.V., México, pp. 86-87.

12 Los 31 proyectos que se propusieron en la Sexta Cumbre de UNASUR sumarán una inversión total de 17 millones de dólares, véase Presidencia de la República del Perú: "Declaración Final de la VI Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR", en presidencia.gob.pe el 30 de noviembre de 2012 (disponible en <http://www.presidencia.gob.pe/declaracion-final-de-la-vi-reunion-ordinaria-de-jefas-y-jefes-de-estado-y-de-gobierno-de-unasur>).

regional¹³ (VIII Cumbre, 2014, Guayaquil, Ecuador); en el escenario de la denuncia hecha por Venezuela de "injerencia imperial" por parte de los Estados Unidos (Quito, Ecuador, marzo 2015); y finalmente, en el marco de la crisis fronteriza entre Colombia y Venezuela (Quito, Ecuador, septiembre de 2015).

Es posible denotar, que las cumbres de la UNASUR proporcionan a los gobiernos sudamericanos un espacio para el debate, el intercambio de conocimientos y el fomento de nuevas prácticas y métodos de formación de la política en la región, además de dotar a los gobiernos electos democráticamente con un mecanismo externo de apoyo ante los conflictos internos y externos¹⁴. El abanico de temas abordados dentro de la institucionalidad de esta organización, pone de manifiesto tanto los alcances como la visión estratégica inmersa en este mecanismo de integración.

Eliminar de alguna manera la desigualdad socioeconómica que existe entre los pueblos sudamericanos y promover su desarrollo político y económico para lograr la plena inclusión social y el fortalecimiento de la democracia en la región ha sido uno de los objetivos de este organismo¹⁵. Un elemento a resaltar es que se observan avances de la UNASUR en cada una de sus cumbres y se destaca de manera especial la firma de la *cláusula democrática* que refuerza la confianza entre los miembros y permite un rol más activo de la región frente a los mercados internacionales y al impacto de la globalización.

En lo que respecta a su institucionalidad, la UNASUR ha ido incorporando un número importante de ámbitos hasta dar forma a una estructura institucional conformada por doce Consejos Sectoriales¹⁶, entre los que destaca el Consejo Suramericano de Defensa (CSD)¹⁷. Este hecho no implica directamente el ascenso de los cuerpos militares en el escenario de la UNASUR, ya que son los gobiernos civiles los que guían este proceso, sin embargo, se considera importante destacar el papel del CSD, sobre los otros Consejos Sectoriales, porque por primera vez, la región hace frente e implementa mecanismos de defensa de manera conjunta frente a ciertas lógicas de

13 La moneda suramericana sería emitida por el Banco del Sur y remplazaría al peso argentino, boliviano, chileno, colombiano y uruguayo, el real brasileño, el dólar estadounidense (en Ecuador), guyanés y surinamés, el nuevo sol peruano, el guaraní paraguayo y el bolívar venezolano.

14 Pia Riggirozzi y Jean Grugel (2015): "Regional governance and legitimacy in South America: the meaning of UNASUR", *International Affairs*, n° 91, pp. 781-797.

15 Secretaría General de UNASUR (2014): *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, UNASUR, Ecuador.

16 Los 12 Consejos Sectoriales que conforman la UNASUR son los siguientes: Consejo Energético Suramericano, Consejo de Defensa Suramericano, Consejo de Salud Suramericano, Consejo Suramericano de Desarrollo Social, Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, Consejo Electoral de UNASUR, Consejo Suramericano de Educación, Consejo Suramericano de Cultura, Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación, Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia.

17 Secretaría General de UNASUR (2014): *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, UNASUR, Ecuador.

expansión capitalistas o incluso ante el despliegue de estrategias neoimperialistas que podrían obstaculizar el proceso de desarrollo e integración regional como ha sucedido en el pasado. Al no existir un mecanismo similar en otros procesos de integración regional en el continente, el CSD otorga una fuerza importante a la UNASUR para desarrollar una asociación interregional estratégica.

En este proceso de integración regional el problema de la transparencia y la corrupción en la región, ha sido motivo por el cual en noviembre de 2012 se creó el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Por primera vez, los doce países sudamericanos convinieron implementar algunas medidas en relación al intercambio de información y de experiencias, el mejoramiento de mecanismos nacionales de congelamiento, incautación, administración decomiso, reparto, ejecución y recuperación de bienes o activos provenientes de algún ilícito penal. Además se acordó la creación de una base de datos y manual de buenas prácticas¹⁸. Todo esto con el objetivo de administrar justicia en función de la transparencia.

En este contexto esta organización también ha promovido la cooperación en materia ambiental¹⁹ reconociendo la importancia geoestratégica que tienen sus recursos naturales e identificado las posibles amenazas y los riesgos que un déficit en la disponibilidad de los recursos naturales pueden significar para Sudamérica y su repercusión en los mercados internacionales. La preservación de los recursos naturales y su manejo responsable es una prioridad para establecer mecanismos y estrategias que permitan defender a AL de injerencias extranjeras que busquen apropiarse de esos recursos, como ha ocurrido en el pasado.

En estos últimos días el papel de este organismo como defensor de la estabilidad en la región se ha fortalecido logrando un acuerdo entre Colombia y Venezuela para superar la actual crisis fronteriza. Queda claro que la UNSAUR deba seguir fortaleciéndose y hacer valer su papel como un organización capaz de mediar y de ofrecer un espacio para el debate y el dialogo en los conflictos de la región, en un contexto de pluralidad de las ideas y objetivos estratégicos diferentes de los países sudamericanos.

Consideraciones finales

Uno de los principales problemas para la construcción de una región suramericana integrada es la superación de la injerencia de otros acuerdos subregionales, lo cual quiere decir que los países miembros que desean la integración regional deben decidir

¹⁸ Secretaría General de UNASUR (2014): *Estatuto del Consejo Suramericano en materia de seguridad ciudadana, justicia y coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional*, UNASUR, Ecuador.

¹⁹ Secretaría General de UNASUR (2014): *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, UNASUR, Ecuador.

si desean o no reconocer a este organismo supranacional para que genere una identidad suramericana unificada, situación que implicaría que cada miembro debería ceder parte de su posicionamiento geopolítico y/o geoeconómico en la zona en favor de la construcción de una región integrada.

La creación y participación de UNASUR como interlocutor regional se ha visto fortalecida con la definición de posturas comunes ante pretensiones injerencistas externas, como la presencia militar inglesa en las Islas Malvinas, la condena al bloqueo y acoso económico impuesto por Estados Unidos contra Cuba y, más recientemente, el respaldo a la postura de Argentina ante el fallo judicial referido a un grupo minoritario de tenedores de títulos de deuda soberana pendientes de reestructuración (fondos buitres) y el rechazo a las sanciones de los Estados Unidos sobre Venezuela, ante lo cual los mandatarios sudamericanos manifestaron su solidaridad en cada uno de estos casos.

Además de hacer frente a las injerencias externas que de alguna manera desestabilizan el equilibrio económico y político en la región, la UNASUR innova al promover una identidad suramericana que en primera instancia podría ser el motor que impulse paulatinamente la integración estratégica de AL con el reto de fortalecer la integración social de su población.

Al mismo tiempo, se observa que la falta asunción del principio de solidaridad entre los miembros limita el proceso de integración del organismo que en general ha invertido más energía en limar asperezas y resolver ciertos problemas internos de los miembros que en fomentar formas de cooperación económica para consolidarse como un bloque regional sólido que permita competir con otros países, o bloques regionales, como los Estados Unidos, China o la Unión Europea.

Sin duda, un reto en el proyecto de la UNASUR es la divergencia en su proceso de desarrollo político y social, además de la diferencia tan marcada en el tamaño de las economías de la región.

Al convertirse en el referente supranacional más fuerte en la región, también enfrenta una clara lucha de poder como contrapeso a los intereses de los Estados Unidos en la zona y para lograr su objetivo, debería responder a los intereses generales de sus miembros y no inclinarse por corrientes políticas que podrían poner en tela de juicio los objetivos propuestos.

La UNASUR tiene el potencial para ser un nuevo motor en el proceso integración latinoamericano, en primer lugar, por su capacidad de negociación y por las estrategias de cooperación internacional que han adoptado entre sus miembros; y en segundo lugar, por su posicionamiento como un bloque regional integrado en el sistema internacional. Esto sin duda ayudará a AL a generar modelos de desarrollo socioeconómico más apegados a sus propias necesidades que contrasta con la dinámica histórica de supeditación o dominio por parte de distintas potencias extranjeras que han desestabilizado a la región.