

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA  
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales  
Maestría en Estudios Internacionales

**Las ideas fuerza en la construcción de la región.  
La UNASUR en el regionalismo actual**

Alumna: Magalí Gómez Kort  
Tutor: Juan Gabriel Tokatlian  
Co – Directora: Daniela Perrotta

Firma del tutor

Fecha: diciembre 2016

## **RESUMEN**

El presente trabajo brinda una lectura alternativa de los procesos de integración, entendiéndolos como construcciones sociales cuyo desarrollo y agenda de integración están influenciados por la cultura de los países y las ideas de los gobiernos implicados en el proceso. Basados en los enfoques del regionalismo post hegemónico y post liberal, se analizará el proceso de construcción de la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR) utilizando fuentes documentales y testimoniales de las reuniones de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobiernos de América del Sur, para reflejar las ideas – fuerza que incidieron en su diseño y consolidación.

## ÍNDICE

Acrónimos y Siglas .....	5
Introducción .....	7
Capítulo 1: Marco Teórico.....	13
1.1 Teorías tradicionales de la integración regional (1950 – 1980): hegemonía académica y temática.....	14
1.2 Enfoques posteriores para el estudio de la integración regional (1980 – 2000) .....	16
1.2.1 La ampliación de las disciplinas académicas.....	17
1.2.1.1 El Intergubernamentalismo liberal: una teoría sobre las negociaciones internacionales..	17
1.2.1.2 El neoinstitucionalismo: el rol de las instituciones .....	17
1.2.1.3 La Gobernanza: el rol de los actores subestatales.....	18
1.2.1.4 La europeización: el impacto de la integración en los sistemas nacionales .....	19
1.2.1.5 Aportes del Constructivismo al estudio de la Integración Regional: los factores ideacionales y su influencia en la política exterior .....	19
El rol de las ideas en la política exterior.....	22
1.2.2 El Nuevo Regionalismo: respuestas teóricas para asir la multiplicidad de procesos de integración a nivel global .....	24
La complejidad del concepto de “región” y “regionalismo” .....	26
En búsqueda de definiciones flexibles.....	29
Regionalismo más allá de Europa: una mirada crítica.....	30
1.2.3 Los acuerdos regionales como mecanismo de concertación: buscando acuerdos en las diferencias.....	31
1.3 Balance: el debate conceptual tripartito detrás de UNASUR.....	34
Capítulo 2: el regionalismo en América latina y el Caribe en perspectiva histórica .....	39
2.1 El estudio de la integración regional en América Latina. ....	39
2.1.1 Primera ola de regionalismo (1950-1980): viejo regionalismo ¿cerrado o autónomico? ....	40
2.1.2 Segunda ola de regionalismo (1980-2000): nuevo regionalismo, neoliberal y abierto. ....	44
2.1.3 El estado actual del regionalismo en América Latina: Tercer ola de regionalismo (Post 2000). El regionalismo post – liberal y post - hegemónico .....	48
2.2 Conclusiones parciales:.....	53

Cambios y continuidades en el regionalismo en América Latina .....	53
Capítulo 3: La Construcción de la UNASUR y las ideas fuerza del regionalismo sudamericano	56
3.1 Historia reciente y armado institucional .....	56
3.2. El modelo de regionalismo en discusión .....	60
3.2.1 La construcción de la nueva agenda de integración.....	60
Los temas recurrentes que se incorporan a la agenda de la integración .....	64
Los presentes y ausentes en las cumbres .....	68
El Tratado Constitutivo de la UNASUR y la nueva agenda de integración .....	69
3.2.2 Las ideas fuerza de la UNASUR .....	74
Autonomía: enfrentando los desafíos desde la región y consolidando posiciones regionales.....	74
Seguridad: una agenda multidimensional y transnacional.....	81
Desarrollo: el plano regional para potenciar el nacional .....	89
Democracia: condición irrenunciable para profundizar la integración.....	94
3.3. Conclusiones parciales: UNASUR en la promoción de las ideas fuerza autonomía, seguridad, desarrollo y democracia en la construcción regional .....	105
Conclusiones y continuaciones .....	107
Referencias bibliográficas.....	113
Cuadro 1 – Las Cumbres de Presidentes y sus ejes temáticos centrales.....	61
Cuadro 2 – Temas nuevos y recurrentes de las Cumbres de Presidentes .....	66
Cuadro 3 – Asistentes a las Cumbres de Presidentes.....	69
Cuadro 4 – Las ideas – fuerza de la UNASUR.....	100
ANEXO I – LA UNASUR .....	123
ANEXO II – LA UNASUR EN CIFRAS.....	124
ANEXO III – LA ESTRUCTURA DE LA UNASUR.....	125
ANEXO IV – LOS CONSEJOS SECTORIALES DE UNASUR.....	126

## **ACRÓNIMOS Y SIGLAS**

ALADI – Asociación Latinoamericana de Integración

ALALC – Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

ALBA – Asociación Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América

ALCA – Área de Libre Comercio de las Américas

ALCSA – Área de Libre Comercio de Suramérica

BID – Banco Interamericano de Desarrollo

BM – Banco Mundial

CAN – Comunidad Andina

CARICOM – Comunidad del Caribe

CDS – Consejo de Defensa Suramericano

CEE – Comunidad Económica Europea

CELAC – Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CSN – Comunidad Sudamericana de Naciones

DI – Institucionalismo Discursivo

ECOALBA – TCP – Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos

FMI – Fondo Monetario Internacional

IIRSA – Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana

ISI – Industrialización por Sustitución de Importaciones

MCCA – Mercado Común Centroamericano

MERCOSUR – Mercado Común del Sur

NRA –Enfoque del Nuevo Regionalismo

NR – Nuevo Regionalismo

OEA – Organización de Estados Iberoamericanos

OMC – Organización Mundial del Comercio

PyMES – Pequeñas y Medianas Empresas

TLC – Tratado de Libre Comercio

TLCAN-NAFTA – Tratado de Libre Comercio de América del Norte

UNASUR – Unión de Naciones Suramericanas

UE – Unión Europea

## INTRODUCCIÓN

En septiembre de 2000, en la Primera Cumbre de Presidentes de Sudamérica realizada en Brasil (conocida como “La Cumbre de Brasilia”) se acordó construir una agenda común de oportunidades y desafíos propia del espacio Sudamericano. Esta cumbre marcó un antecedente clave para la firma, en diciembre de 2004, del tratado que dio origen a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y que, luego, en mayo de 2008, se transformó en la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), siendo la primera vez en la historia que una iniciativa regional incluye a los doce países de América del Sur<sup>1</sup>. Su objetivo, “construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe”, permite intuir que ésta iniciativa tiene características diferentes a las experimentadas en los años anteriores (UNASUR, 2008). En este sentido, los países que conforman la UNASUR convirtieron a ese espacio en un ámbito alternativo para resolver problemas internos de sus miembros, como fue la intervención en la crisis política de Bolivia, el conflicto por las bases militares norteamericanas en Colombia, la catástrofe de Haití y la reciente crisis política en Venezuela. Estas actuaciones marcaron un quiebre con la histórica injerencia en la región de los Estados Unidos de forma directa o a través de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEA) (Briceño Ruiz, 2010. Gardini, 2010. Sanahuja, 2011. Bywaters, 2009).

En los últimos 30 años, especialmente luego del fin de la Guerra Fría, América del Sur se ha consolidado como un espacio geopolítico diferenciado en las relaciones internacionales. Al mismo tiempo, se reconoce que el Cono Sur no puede ser entendido fuera de América Latina, ya que su consolidación ha sido un proceso de co-constitución de ambas regiones (Galvão, 2009: 66). Por lo tanto, en el presente trabajo se parte de la hipótesis de que el afianzamiento de América del Sur como espacio geopolítico dentro de las relaciones internacionales está vinculado a un proceso de afirmación de la identidad geográfica a la par de una construcción política y socio-histórica. Teniendo en cuenta lo mencionado y la importancia de la unidad de América del

---

<sup>1</sup>Los países que conforman la UNASUR son: La República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República del Paraguay, la República del Perú, la República de Surinam, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela

Sur como condición necesaria para avanzar hacia la integración latinoamericana; el foco de este trabajo será el proceso de construcción de la región sudamericana como espacio geopolítico, haciendo énfasis en su desarrollo reciente y en el modelo de regionalismo en América del Sur.

En efecto, los debates sobre regionalismo e integración regional, han identificado a América del Sur como un objeto de estudio separado de América Latina. Por un lado, la continuidad geográfica es un elemento que favorece la cooperación internacional y la creación de una noción de espacio sudamericano integrado<sup>2</sup>. Por otro lado, ante el avance de la globalización y la proliferación de bloques regionales a nivel global, la conformación de un espacio sudamericano se presenta como una alternativa para la concreción de los proyectos nacionales de los países que la conforman y aumentar el poder de negociación en el ámbito internacional (Galvão, 2009).

El proceso de construcción y de consolidación de América del Sur generó varios interrogantes que la presente investigación buscará responder. En particular, desde el punto de vista teórico, ¿influyen las ideas en la definición de la política exterior, en el caso del regionalismo sudamericano y el proceso de construcción de la Unión de Naciones Sudamericanas?; específicamente, ¿cuál es el debate académico en torno a los conceptos de integración, regionalismo?; ¿cómo esta discusión impacta en la definición sobre el tipo de proceso en que se debe enmarcar el análisis de UNASUR? Desde el punto de vista del caso de estudio, ¿cómo evolucionó y qué características actuales tiene el regionalismo, particularmente en América del Sur?; ¿cuáles son los antecedentes de la UNASUR?; ¿a qué se debe su carácter y discurso, de tinte más político y socio-cultural?; ¿qué ideas – fuerza influyeron en la construcción de UNASUR como espacio geopolítico? Estos interrogantes, entre otros, impulsaron el interés por comprender el proceso de construcción y las características iniciales de la UNASUR. En particular, cómo se fue configurando y concibiendo la agenda de la UNASUR y los ejes temáticos priorizados.

La constitución de UNASUR marca la construcción de una nueva estrategia de regionalismo en América del Sur. Esta nueva etapa contrasta con la estrategia observada en la década del noventa y, por sus características, es necesario trascender las ópticas tradicionales de las teorías de la integración regional.

---

<sup>2</sup>“A América do Sul é, antes de mais nada, um acidente geográfico [e por isso] mais palpável que a [noção de] América Latina, uma invenção que espelhou mais a percepção dos intelectuais europeus do que uma unidade real”. Albuquerque, J. A. (2006).

Al realizar una primera aproximación teórica al objeto de estudio, se hizo evidente que las teorías de la Integración Regional basadas en la experiencia europea no resultan acordes o son insuficientes para explicar las características de UNASUR. Al mismo tiempo, los análisis de tipo racionalistas o funcionalistas sobre la integración regional no incluyen factores cognitivos, relacionados con los procesos de construcción social de las regiones, dentro de sus explicaciones (Colacrai, 2006: 384). En tanto el presente trabajo pretende dar cuenta de cómo son construidos los procesos regionales de integración, fue necesario recurrir a enfoques teóricos que incluyan factores subjetivos y que analicen a los procesos de integración como construcciones sociales. En este sentido, en la construcción del marco teórico para esta investigación se observó que en el ámbito académico surgen en los últimos años explicaciones que buscan dar cuenta de las particularidades de los procesos de integración regional fuera de Europa por medio de una visión multidisciplinaria a las investigaciones. Esto generó el desafío de construir un marco teórico que habilite una lectura de la UNASUR desde una visión sudamericana y que incluya otras variables para explicar el comportamiento de los actores a favor de integrarse regionalmente. En particular, se trata de comprender el proceso de influencia de las ideas en las políticas externas de los países.

En este marco, el presente trabajo se focaliza en el proceso de construcción de la región sudamericana como espacio geopolítico, analizando su estado actual y la vinculación de dicho proceso con el modelo de regionalismo que se observa en los últimos años en América del Sur, definido como “post liberal” (Veiga y Ríos 2007. Sanahuja, 2008, 2010, 2011) o “post hegemónico” (Riggirozi, 2010). Siguiendo esta línea, se plantea que las ideas de los gobiernos que llegaron al poder en los primeros años del siglo XXI implicaron un cambio en el contexto político de la región, reflejado en el resurgimiento de reivindicaciones y pensamientos integracionistas de la etapa de la independencia, por un lado; y de los proyectos regionales de los años cincuenta y sesenta, por el otro; así como nuevos planteos sobre el rol de América del Sur en el escenario internacional<sup>3</sup>. Este modelo de regionalismo busca construir una identidad y ciudadanía sudamericana; fortaleciendo a su vez a América Latina y el Caribe (UNASUR, 2008).

---

<sup>3</sup> No se descarta la importancia e influencia de los factores materiales durante este proceso, ni se desconocen los intereses particulares de los países respecto de la participación en este tipo de procesos. Sin embargo, este trabajo se concentra en el rol de la ideas en la definición de la política exterior de los países con el objetivo de recurrir a explicaciones menos tradicionales sobre los procesos de construcción regional.

Para la realización de la investigación se recurrió a una metodología cualitativa analizando fuentes de información bibliográfica, artículos académicos y periodísticos que den cuenta de la temática en cuestión. A través del enfoque cualitativo se describirán las estructuras conceptuales complejas en las que se basan las prácticas, ideas y creencias que sustentan los actores indagados en la investigación. La extensión del trabajo de campo y la multiplicidad de fuentes indagadas responde a una característica central del enfoque cualitativo: la descripción densa que permite hacer legible y entendible un entramado que nunca puede ser laxo, sino que posee múltiples componentes (Kornblit, 2004). Vale destacar que todos los métodos cualitativos son holísticos y extensivos y tratan de captar el nudo central, los elementos claves de la realidad estudiada, su lógica y reglas explícitas e implícitas (Sautú, 2005). Los enfoques actuales en metodologías cualitativas reconocen la imposibilidad de abordar las complejidades extensas, así como la definición de enunciados generales, ya que conlleva un trabajo más intenso que extenso. Ello no implica dejar de lado la aspiración de llegar a un nivel mayor de abstracción que el de aquello que se describe (Kornblit, 2004). El principal instrumento de recolección fue la investigación documental: en tanto la esencia de la información documental radica en 1- la constatación de que, si un evento ocurrió, existirá algún registro de lo sucedido; 2- el conocimiento general acerca del funcionamiento de las instituciones investigadas puede indicar qué caminos administrativos pueden haber seguido los documentos que se buscan; 3- el conocimiento que no se puede observar se encuentra, generalmente, en los *documentos*. Los documentos analizados fueron:

1. Comunicado de Brasilia, 2000.
2. Comunicado de Guayaquil, 2002.
3. Declaración de Cusco, 2004.
4. Declaración de Brasilia, 2005.
5. Declaración de Cochabamba, 2006.
6. Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno, 2007.
7. Declaración de La Moneda, 2008.
8. Tratado Constitutivo de la UNASUR, 2008.
9. III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2009.

10. Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2009.
11. IV Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2010.
12. Declaración de Buenos Aires, 2010.
13. Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2010.
14. Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2011.
15. V Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2011.
16. VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2012.
17. VII Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2013.

El análisis se orientó a partir de la interpretación fundamentada y el tratamiento de los datos consistirá en el análisis de contenido y/o textual y análisis crítico del discurso (Kornblit, 2004)

Las fuentes de información, permitieron reflejar el debate académico en el campo de las teorías de la integración regional y el regionalismo e identificar en qué tipo de proceso se enmarca el análisis de UNASUR. Se hizo un repaso de las diferentes explicaciones, para luego profundizar sobre el enfoque teórico elegido en este trabajo de investigación. Sin dejar de darle relevancia a las explicaciones del *mainstream* (neo realismo y neoliberalismo), se utilizó un enfoque constructivista con el convencimiento de que tanto los factores subjetivos e interpersonales como las ideas y percepciones tienen un rol clave en la definición de la política exterior de los países. A partir de aquí, se realizó un recorrido del regionalismo en América Latina y América del Sur en particular, hasta llegar a las características actuales del regionalismo en el Siglo XXI. De esta forma, a través de un recorrido de carácter histórico se identificaron cuáles fueron los antecedentes de la UNASUR. Se revisaron documentos oficiales, en particular las actas y declaraciones de las reuniones ordinarias y extraordinarias de los presidentes, así

como discursos de los funcionarios y mandatarios de la UNASUR para identificar las ideas-fuerza en el proceso de construcción de UNASUR.

Esta tesis se estructura en tres capítulos. En el primero, se repasan los diferentes enfoques teóricos que existen en el estudio de la integración regional y del regionalismo, realizando un aporte en cuanto a la necesidad de marcos teóricos más flexibles que permitan el estudio de experiencias extra europeas. Además, se describen los aportes del constructivismo al estudio de la integración regional y el rol de las ideas en la política exterior. En el segundo, se realiza una cronología del regionalismo en América del Sur describiendo las etapas según sus características teóricas y los casos ocurridos en cada período. Luego, se discuten los modelos actuales de regionalismo para delimitar las características de la UNASUR. En el tercer capítulo se evalúan los antecedentes recientes en la construcción de la UNASUR y se procede a identificar las ideas fuerza detrás de su construcción. A través de un trabajo empírico de revisión de documentos oficiales y discursos se describen los ejes temáticos que conforman la nueva agenda de la integración en América del Sur y la consolidación de determinadas ideas-fuerza para la construcción de la región.

## **CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO**

La incorporación de la integración regional como objeto de estudio a las Relaciones Internacionales se produjo con el fin de la Segunda Guerra Mundial y el inicio del proceso de unificación de Europa Occidental en los años cincuenta. Con el recuerdo de la experiencia de la primera pos guerra y el objetivo claro de consolidar un proceso de paz, comienza en Europa Occidental la reconstrucción económica, política y social; cuyo marco de acción fue la construcción de un proceso de integración regional novedoso para la historia mundial y el ámbito académico (Hurrell, 2007: 128-129). Con la reconstrucción europea, el ámbito académico comenzó a producir conocimiento respecto de las causas y formas en las que países enemistados históricamente firmaran acuerdos de cooperación e integración regional, cediendo soberanía en pos de un objetivo común.

Así, durante los primeros veinte años el estudio de la integración regional estuvo dominado por los teóricos de las Relaciones Internacionales enfocados exclusivamente en la integración europea (Perrotta, 2010: 17). En esa primera etapa las dos teorías dominantes fueron el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo. A medida que la integración europea fue avanzando, ampliando sus agendas e integrantes, surgieron nuevas explicaciones teóricas, provenientes de ámbitos académicos como las ciencias políticas, la antropología, la sociología, la economía política, etc. Los principales enfoques teóricos que surgieron producto de estos cambios fueron: el intergubernamentalismo liberal, el neo institucionalismo, el enfoque de la gobernanza, los estudios de la europeización, y la introducción del Constructivismo a los estudios de la integración. Estos análisis, multidisciplinares ponen en cuestionamiento las explicaciones de tipo racionalistas, basadas en los recursos materiales y los intereses geoestratégicos de los Estados como los únicos factores que influyen en la decisión a favor de la integración regional.

Además, en tanto van surgiendo acuerdo de Integración Regional en otras regiones, los enfoques surgidos en los últimos treinta años habilitarán propuestas teóricas desde experiencias no europeas y con una perspectiva de los procesos regionales como construcciones sociales.

En este capítulo se realiza un estado del arte sobre las Teorías de la Integración para construir la propuesta teórica para el estudio de la integración regional en América del Sur desde

la UNASUR. Por lo tanto, el presente capítulo se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, se analizarán los enfoques tradicionales de la integración regional en la etapa donde los teóricos de las relaciones internacionales dominaron la producción teórica (1950 – 1980). En segundo lugar, se recorrerá la etapa de ampliación de enfoques teóricos que transcurre en el período 1980 – 2000. Se enfatizará, por un lado la convivencia de enfoques y disciplinas y, por el otro la aparición del Enfoque del Nuevo Regionalismo como visión predominante durante los años noventa, que introduce la globalización como factor determinante de los acuerdos regionales de la época. En tercer lugar, se introducirán los aportes del constructivismo al estudio de la integración regional. Particularmente, el constructivismo plantea que no existe un interés regionalista en sí mismo, sino que hay intereses e identidades que son moldeadas en el proceso de interacción entre los actores que protagonizan el proceso de construcción regional. Siguiendo esta línea, se recorrerán los estudios realizados sobre la influencia de las ideas en las decisiones de política exterior.

La construcción del marco teórico permitirá, por un lado, realizar precisiones conceptuales y terminológicas, haciendo especial énfasis en la diferenciación entre regionalismo e integración regional. Ésta distinción pretende contribuir a la comprensión de estos procesos, para lo cual se ensayará una definición propia sobre regionalismo. La construcción de esta definición está relacionada directamente con el objetivo del presente trabajo: brindar herramientas para el análisis del regionalismo en América del Sur.

### 1.1 TEORÍAS TRADICIONALES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL (1950 – 1980): HEGEMONÍA ACADÉMICA Y TEMÁTICA.

La integración regional como objeto de estudio ingresa en la disciplina de las Relaciones Internacionales luego de la Segunda Guerra Mundial con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1951, CECA) antecedente de lo que hoy se conoce como la Unión Europea. Como señala Daniela Perrotta (2013), la práctica y la política de la integración regional anteceden su teorización por lo que se han generado diferentes interpretaciones teóricas sobre este tipo de procesos. Las primeras aproximaciones sobre la integración de Europa Occidental surgieron de las tesis *neofuncionalistas*, cuyo antecedente se encuentra en el funcionalismo del Siglo XIX y su análisis sobre el nacimiento de los organismos internacionales. El Funcionalismo

fue una propuesta de David Mitrany basada en la experiencia del New Deal estadounidense. Apuntaba a descentralizar temas de agenda y canalizarlos o integrarlos a través de los Organismos Internacionales (Malamud, 2011). Ernst B. Haas (1970, 1976), principal exponente de este enfoque, define integración como “el proceso por el cual actores políticos en diversos y distintos ámbitos nacionales aceptan desviar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes” (Nye, J, 1969. p.53).

La teoría neofuncionalista explica el funcionamiento y relación entre las distintas variables, cuya lógica principal de conexión es el efecto derrame (*spillover*). Siguiendo este razonamiento, el neofuncionalismo identifica en la agenda económica el punto menos conflictivo por donde comenzar el proceso de integración, que irá profundizándose por medio de la expansión sectorial reflejando la lógica funcional (efecto derrame) del proceso de integración (variable dependiente). Se observan dos tipos de derrame en el proceso: el económico (funcional) y el político. El neofuncionalismo explica cómo y por qué los Estados de forma voluntaria pierden atributos de soberanía al mismo tiempo que adquieren nuevas técnicas para resolver conflictos entre ellos. Según este enfoque, los actores supranacionales aumentan su poder a expensas de los Estados nacionales, profundizando la integración.

Ernst B. Haas (1970) señala que la integración regional se distingue por ser un acto voluntario (no coercitivo) y la razón principal para estudiar este campo teórico debe ser normativa. Los agentes y sus acciones constituyen un laboratorio viviente que permite observar la creación pacífica de nuevas formas de comunidades humanas a un nivel elevado de las organizaciones. Estudiar estos procesos implica detectar las condiciones que favorecen la creación de estas comunidades, analizar las tareas, transacciones, percepciones y procesos de aprendizajes.

Si bien, las teorías neofuncionalistas dominaron el estudio de la integración regional durante los años sesenta, el estancamiento observado en el proceso de integración durante los años setenta llevó a que E. Haas diagnosticara la obsolescencia de su teoría, habida cuenta que su predicción respecto del aumento del poder de los nuevos actores en detrimento del de los estados no se había cumplido (Dür, A., & González, G. M., 2004: 3).

En este contexto, surgieron explicaciones desde la escuela realista, reflejadas en el enfoque del *intergubernamentalismo*. Stanley Hoffman, uno de los exponentes más relevantes

del intergubernamentalismo destaca que la integración regional es una vía por la cual “los Estados pueden resolver problemas locales complejos reforzándolos frente a los límites impuestos por el sistema internacional” (Dür, A., & González, G. M., 2004: 4). Por lo tanto, la integración no debilitaría a los Estados sino que los fortalece porque logra resolver problemas complejos a nivel doméstico que de otra forma no podría hacerlo. Las instituciones que se crean en este proceso son concebidas como herramientas o mecanismos que facilitan la implementación de acuerdos; no son los actores principales (Dür, A., & González, G. M., 2004: 4).

A diferencia de las tesis neofuncionalistas, el intergubernamentalismo plantea que la ampliación de las agendas de la integración europea no se da en el marco de estados más débiles e instituciones que lideran el avance del proceso de integración, sino que son los propios gobiernos nacionales quienes deciden profundizar sus compromisos regionales (Malamud, 2011).

## 1.2 ENFOQUES POSTERIORES PARA EL ESTUDIO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL (1980 – 2000)

Durante los años ochenta, se produjo una doble ampliación (Perrotta, 2013) en el campo de estudio de la integración regional. Por un lado, surgen nuevos enfoques desde disciplinas académicas como la Economía Política, la Sociología, las Ciencias Políticas, etc.; que ensayan explicaciones a los cambios ocurridos en el proceso europeo ante el estancamiento de la integración, hacia fines de los años setenta. Según expresa Dur y González (2004) “la profundización institucional, la ampliación de la agenda comunitaria y las sucesivas adhesiones de nuevos Estados miembros a la UE, explican la aparición de estos nuevos enfoques. Cada uno de ellos responde a objetivos distintos” (p.6). Los nuevos enfoques que intentan explicar el proceso europeo son: el intergubernamentalismo liberal, el neoinstitucionalismo, el constructivismo, la gobernanza, la europeización. Así, se observa una convivencia y complementariedad de teorías que hacen foco en distintos puntos de interés (Dür, A., & González, G. M., 2004). Por otro lado, el ámbito de aplicación de las teorías de la integración regional se amplía a otras regiones del mundo, donde comienzan a consolidarse procesos de construcción regional con lógicas propias. Estas explicaciones, que buscan dar cuenta de las particularidades de los distintos procesos de integración, habilitan el ensayo de respuestas

teóricas desde experiencias no europeas y con una perspectiva de análisis de los procesos regionales como construcciones sociales. La aparición del Enfoque del Nuevo Regionalismo (NRA, por sus siglas en inglés) y sus aportes al estudio del regionalismo dan cuenta de estos cambios (Perrotta, 2013).

#### 1.2.1 LA AMPLIACIÓN DE LAS DISCIPLINAS ACADÉMICAS<sup>4</sup>.

1.2.1.1 El Intergubernamentalismo liberal: una teoría sobre las negociaciones internacionales

En los años noventa Andrew Moravcsik (1995) elabora este enfoque a partir de una revisión del intergubernamentalismo y nutriéndose de estudios sobre economía política internacional y teorías de negociación. Estas dos fuentes teóricas se reflejan en los tres elementos centrales del intergubernamentalismo liberal: i) componente racional de los estados; ii) teoría liberal de la formación de preferencias; iii) análisis intergubernamental de la negociación interestatal.

En referencia a estos tres elementos vale la pena rescatar que para Moravcsik las negociaciones internacionales reflejan un proceso conformado por una primera fase de formación de intereses nacionales y una segunda etapa de negociación de esta “demanda” de soluciones de los problemas locales con la “oferta” existente a nivel internacional para resolverlos. En este sentido, el enfoque del intergubernamentalismo liberal es una teoría de las negociaciones internacionales que se dan en el ámbito de la integración regional.

Este enfoque fue criticado por su parcialidad, al basarse sólo en las grandes negociaciones de la Unión Europea y por simplificar el proceso político de negociación y de formación de preferencias a nivel doméstico.

#### 1.2.1.2 El neoinstitucionalismo: el rol de las instituciones

Este enfoque resalta la importancia de la estructura y sugiere que tanto la arquitectura institucional define las identidades de los actores, individuos y grupos que componen el sistema y constituye el marco de acción de la política, así como viceversa, cómo los actores conforman instituciones. En esta línea, la Unión Europea constituye una forma de dominación política, ya

---

<sup>4</sup> Esta sección ha sido elaborada en base a los trabajos de Dur, A., y González, G. (2004) y Daniela Perrotta (2013).

que las instituciones supranacionales influyen sobre la evolución del sistema europeo a través de las reglas, las tradiciones decisorias y los efectos de la rutinización y socialización.

Aplicado a la experiencia europea, el neoinstitucionalismo generó tres escuelas que evidencian la incorporación de diferentes ámbitos académicos al estudio de la integración regional: de la elección racional, la histórica y la sociológica.

Como sintetizan Dur y Gonzalez (2004), el enfoque de la elección racional “define a las instituciones como el contexto estratégico en el que los individuos racionales persigues sus intereses”. Algunos de los estudios recurren a la Teoría de los Juegos para examinar el impacto de las instituciones sobre la toma de decisiones. El enfoque del institucionalismo histórico “entiende a la integración europea como un proceso acumulativo en el que las decisiones previas marcan las futuras (...) Estos análisis introducen la idea de que tanto la negociación estratégica como la formación de preferencias están condicionadas por el contexto institucional (...) parte del supuesto de que los actores políticos no tienen información completa sobre las consecuencias de sus acciones”. Finalmente, la variante sociológica “pone el acento en cómo los actores se adaptan a las instituciones y las interiorizan mediante procesos cognitivos. En este proceso, las instituciones pueden constituirse en actores y determinar sus intereses mediante procesos de socialización” (pp 7-9).

Las principales críticas que se realizaron a este enfoque están relacionadas con la falta de claridad en la definición de las instituciones, los argumentos circulares y poco específicos y los problemas relacionados con la investigación empírica.

### 1.2.1.3 La Gobernanza: el rol de los actores subestatales

El enfoque de la gobernanza surge para dar cuenta de los distintos niveles de acción y del rol de los actores estatales y no estatales en el proceso político europeo. Existen tres formas de utilizar el concepto de gobernanza. En primer lugar, para Keohane y Nye (2000) es un proceso en el que instituciones formales e informales guían y condicionan las acciones de un grupo determinado. En segundo lugar, para los autores de la nueva gobernanza es una forma diferente de relación entre el estado y la sociedad. Se trata de un mecanismo de regulación y de un proceso de aprendizaje colectivo basado en la coordinación entre estos actores. Finalmente, puede utilizarse como una perspectiva analítica para explicar el mundo social, el surgimiento de diversas políticas y la creación de instituciones.

Algunas de las ventajas atribuidas a este enfoque es que amplía el campo de estudio de actores subestatales, hasta ese momento poco analizado. Además, busca complementar las teorías clásicas de la integración regional y no criticarlas. La mayor crítica que ha recibido el enfoque de la gobernanza es que es fundamentalmente descriptivo y no realiza análisis de causalidad entre fenómenos.

#### 1.2.1.4 La europeización: el impacto de la integración en los sistemas nacionales

Este enfoque se concentra en el impacto de la integración europea al interior de cada uno de los Estados con la preocupación principal de analizar si la “europeización” hace peligrar los sistemas políticos nacionales. En sus diferentes análisis se preocupan por las causas y consecuencias de estas transformaciones.

Respecto de las causas, no hay acuerdo sobre cómo la integración europea influye a nivel doméstico. Existen tres interpretaciones. En primer lugar, cuando las decisiones que se adoptan a nivel europeo son muy específicas la presión de adaptación es elevada y los gobiernos nacionales suelen adaptar los sistemas locales. Por el contrario, si las medidas adoptadas son generales, la presión por adaptarse es menor. En segundo lugar, hay interpretaciones que señalan que las políticas comunitarias pueden alterar los incentivos de los actores locales. Finalmente, hay enfoques constructivistas que enfatizan la difusión de ideas y de los procesos de aprendizaje.

Tampoco existe consenso sobre las consecuencias de la europeización a nivel doméstico. Recientemente se ha mostrado que la convergencia y la divergencia coexisten y que el impacto depende del estado y del sector que se analice.

#### 1.2.1.5 Aportes del Constructivismo al estudio de la Integración Regional: los factores ideacionales y su influencia en la política exterior<sup>5</sup>.

Hacia fines de los años noventa un nuevo debate meta – teórico en las relaciones internacionales enfrentó los enfoques racionalistas con los constructivistas (Dur y González, 2004). Este debate tuvo su impacto en los estudios sobre la integración regional.

El constructivismo analiza la influencia de factores no materiales en la política global, explicando la posibilidad de cambio y la transformación en el sistema global y enriqueciendo

---

<sup>5</sup> Esta sección está construida a partir del trabajo de Emanuel Porcelli (2013): “Lo esencial es invisible a los ojos. El Constructivismo en las Relaciones Internacionales”, en Elsa Llenderozas (Ed.), Teoría de Relaciones Internacionales. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Buenos Aires (EUDEBA).

otras perspectivas teóricas. Como señala Adler (1997), el constructivismo representa el intento por construir un puente entre teorías divergentes como las positivistas/materialistas y las realistas/reflectivistas. Siguiendo esta línea, funciona como un marco analítico que aporta elementos para el análisis de la construcción de prácticas sociales, la posibilidad de cambio, la co-determinación entre agente y estructura, las identidades de los actores y la importancia de las ideas y normas como construcción social. En este sentido, uno de los principales aportes y distinciones del constructivismo respecto de las teorías racionalistas o neoutilitaristas es la priorización de los factores ideacionales (ideas, normas, valores, etc.) y la construcción social de los intereses<sup>6</sup>.

Alexander Wendt (2003), uno de sus principales exponentes, sostiene que el constructivismo es una teoría estructural Estado-céntrica del sistema internacional, en donde la estructura no existe separada de las prácticas sociales. Es decir, si bien coincide con las teorías realistas en que el sistema internacional se caracteriza por el principio de autoayuda y anarquía, estos no están determinados por la estructura sino son características del sistema, que se construyen y mantienen en el tiempo como resultado de las prácticas sociales.

Como señalan Finnemore y Sikkink (2001:393), el constructivismo se enfoca en los hechos sociales (“*social facts*”) con el objetivo de entender cómo cambian y las formas en las que influyen en la política internacional. En este sentido, la política internacional no es una situación dada sino que se genera desde los hechos, las identidades y los intereses; que se formulan y sostienen por prácticas intersubjetivas. Por lo tanto, el concepto clave en este enfoque no es el interés sino la identidad, ya que los intereses se construyen socialmente en función de las identidades de los actores.

Al aplicarse a los estudios de la integración regional, el constructivismo permite complementar los enfoques mencionados anteriormente porque considera que los intereses no pueden ser tratados como exógenos o inferidos desde una perspectiva determinada (como señala por ejemplo el intergubernamentalismo liberal), sino que la cultura política, el discurso y la construcción social de los intereses y las identidades son igual de importantes.

Este enfoque plantea que estos procesos favorecen la creación de identidades colectivas, es decir aquellas en las que los actores se identifican positivamente actuando con solidaridad,

---

<sup>6</sup>Las teorías racionalistas priorizan las capacidades materiales por sobre el resto de los factores y consideran los intereses nacionales como exógenamente dados.

lealtad y sentido de comunidad (Finnemore y Sikkink, 2001). La interacción brinda la posibilidad del cambio en las identidades y los comportamientos, habilitando el cambio en las estructuras (Porcelli, 2013: 83).

Por su parte Jeffrey Checkel (1999), que en su trabajo hace referencia a la rama “moderna” del constructivismo que es la que le permite ubicarse en un terreno intermedio para estudiar la integración europea; aplicó el constructivismo en su interpretación de la europeización, propone que tanto la visión racionalista como la constructivista tienen razón en su planteo y son enfoques dominantes que pueden complementarse en el estudio de la integración europea generando como resultado una mayor comprensión del proceso de aprendizaje social (socialización) y la difusión de normas (Dur y González: 2004: 18). Checkel sostiene por el contrario que estas ocupan un rol clave en la construcción de las identidades y los intereses de los Estados y grupos que interactúan a través de ellas. Es el marco en el que se produce el *aprendizaje social*, es decir, el proceso de interacción entre los actores por el cual adquieren nuevos intereses y preferencias (1997: 548). El aprendizaje social es además una de las formas en las que las normas, en sus distintos grados de formalización, son difundidas e internalizadas en la sociedad.

En tanto para Claudia M. Fabbri, el constructivismo tiene como valor agregado permitir el análisis del proceso de integración en forma evolutiva, al poner la atención en los procesos de interacción, socialización y aprendizaje. Este enfoque permite salir de las dicotomías entre “viejo” y “nuevo” regionalismo y posibilita su estudio como un proceso global con cambios y continuidades. El constructivismo permite complementar las teorías racionalistas y comprender como los factores materiales e ideacionales moldean la política internacional, al estudiar la evolución de los intereses e identidades de los actores en el tiempo (2005: 5-6).

Finalmente, dentro de los autores latinoamericanos que utilizan enfoques constructivistas para el análisis de la integración regional se destacan los trabajos de Myriam Colacrai (2006). La autora plantea que cuando se comparte un núcleo duro de percepciones e ideas sobre cómo funciona el mundo y la validez de ciertos valores y principios, éste se potencia con la creación de instituciones, dentro de las cuales las ideas evolucionan y se retroalimentan siempre y cuando se produzca la legitimización de las propias instituciones y decisores políticos a través de la efectividad de las políticas que se van desarrollando (Colacrai, 2006: 385-386). Además de las instituciones, las normas también son un instrumento que regulan el comportamiento del Estado

y colaboran con la redefinición de los intereses nacionales y el desarrollo de las identidades colectivas de sus integrantes (Caballero, 2008: 41).

Así, con el transcurso del tiempo y del desarrollo de los procesos de integración, se utilizan cada vez más estos enfoques, lo que ha permitido precisar o afinar los constructos de análisis.

### **El rol de las ideas en la política exterior**

El estudio de las ideas es fundamental para entender los procesos de integración, ya que representan “visiones del mundo”<sup>7</sup> o constituyen “ideas programáticas”<sup>8</sup>. En este sentido, las ideas existen como estructuras sociales que limitan y posibilitan las acciones y al mismo tiempo están conectadas con los actores que recurren a ellas (Fabbri, 2005).

Goldstein y Keohane (1993), definen a las ideas como creencias sostenidas por los individuos. Parten de la hipótesis de que las ideas son determinantes importantes de las políticas de los gobiernos cuando el principio o la creencia detrás de las ideas proveen mapas que esclarecen los objetivos o la relación entre medios y fines; afectan los resultados de situaciones estratégicas donde no hay un único equilibrio y cuando penetran en las instituciones políticas (se internalizan).

En este marco, se definen tres tipos de creencias (Fabbri, 2005; Goldstein y Keohane, 1993). En primer lugar, las “visiones del mundo” que en su nivel más fundamental definen el universo de posibilidades de acción, penetran las culturas y afectan las formas de pensar y los discursos. Cuando las ideas adquieren esta forma es cuando tienen mayor impacto sobre el accionar humano. En segundo lugar, las “principios rectores” (*principle beliefs*), que refieren a ideas normativas que especifican criterios para distinguir “el bien del mal” y “lo justo de lo injusto”. Finalmente, las “creencias causales” (*causal beliefs*), se refieren a las relaciones de causa-efecto que derivaron de una autoridad con consenso en la sociedad. En este sentido, promueven guías para los individuos sobre cómo lograr sus objetivos (Campbell, 2002: 22).

---

<sup>7</sup>Traducción de worldviews. Se trata de formas de ver el mundo que prevalecen y proveen un conjunto de supuestos y significados. Actúan como estructuras que limitan y posibilitan los objetivos y los medios para alcanzarlos. En un nivel más profundo están detrás de los intereses e identidades de los actores.

<sup>8</sup>Este concepto refiere a enunciaciones sobre relaciones causales de determinadas situaciones y provee recursos para construir estrategias de acción al respecto. Al mismo tiempo, facilitan el accionar de los políticos al proveer símbolos o esquemas discursivos a los que se puede recurrir para legitimizar o hacer más atractivo el accionar.

Luego, se sugieren tres caminos causales a través de los cuales las ideas poseen el potencial de influenciar resultados políticos. Primero, como hojas de ruta en tanto se vuelven importantes cuando los actores creen en las conexiones causales o principios normativos que representan, limitando el accionar y las opciones de política disponibles. Segundo, como generadores de consenso cuando no hay un único equilibrio, sirviendo como puntos focales hacia soluciones cooperativas o como aglutinante para facilitar la cohesión en grupos particulares. Así, la política varía por la elección de unas ideas sobre otras. Tercero, y último, institucionalizan decisiones en tanto cuando las ideas penetran en las normas y reglas de las instituciones y restringen la política pública.

En los últimos años se destacan los aportes desde el neoinstitucionalismo, en particular del Institucionalismo Discursivo (DI por sus siglas en inglés) (Schmidt, 2008, 2010), que se enfoca en el contenido substantivo de las ideas y el proceso interactivo que las genera y comunica al público (Schmidt, 2008:3). El DI explica la continuidad o el cambio institucional enfocándose en el rol que ocupan las ideas y el discurso uniendo, a modo de “concepto paraguas”, aquellos trabajos que han estudiado estos factores en el ámbito del institucionalismo (Schmidt, 2010:2-3).

Para el DI las ideas pueden referir tanto a determinados lineamientos políticos como a ideas pragmáticas o paradigmáticas; filosóficas; ideas cognitivas en términos de lógicas de interés o necesidades e ideas normativas. El discurso, entendido como el proceso interactivo a través del cual las ideas son intercambiadas y transmitidas entre actores en un determinado contexto, permite construir ideas y discutir las (Schmidt, 2008, 2010). Por lo tanto, la inclusión del discurso en el análisis contribuye a visualizar el cambio y la continuidad, especialmente en aquellos casos donde las modificaciones son incrementales en un contexto de estabilidad institucional y no sólo ante cambios de paradigmas. Para el DI la posibilidad del cambio está en función de la capacidad de los actores para pensar de forma crítica y reflexionar sobre las instituciones (“*foreground discursive abilities*”. Schmidt, 2010:16), constituyéndose en actores reflexivos (Schmidt, 2010:17).

Para el institucionalismo discursivo, las instituciones son endógenas, ya que los agentes crean y mantienen las instituciones a través del intercambio de ideas, reflexionando sobre su sentido y elaborando visiones críticas sobre las mismas (Schmidt, 2010:4). Por lo tanto, las instituciones son estructuras (de pensamiento y accionar) que limita el margen de acción de los

actores y son constructos (de pensamiento y accionar) creados y modificados por esos actores (Schmidt, 2010:14).

Finalmente, los constructivistas dentro del DI ven a las ideas de una forma más dinámica, no sólo como “visiones del mundo” que orientan el accionar, sino también como fuente de cambio al permitir la re-conceptualización del mismo (Schmidt, 2010:13). Colocan a las ideas en el contexto de su significado y las tratan como sujetos empíricos que pueden ser estudiados en sí mismos (Schmidt, 2010:14).

### 1.2.2 EL NUEVO REGIONALISMO: RESPUESTAS TEÓRICAS PARA ASIR LA MULTIPLICIDAD DE PROCESOS DE INTEGRACIÓN A NIVEL GLOBAL

Durante los años ochenta y con mayor intensidad en la década del noventa, surgen procesos de integración en el mundo entero, mientras que otros ya en marcha se revitalizan. Algunas señales de esta expansión se observan, por un lado, en la ampliación y profundización de la Comunidad Económica Europea (CEE), dando forma a lo que hoy se conoce como Unión Europea<sup>9</sup>; por otro en la firma de acuerdos regionales, la mayoría otorgando preferencias económicas entre las partes. En este sentido, el auge de la integración regional estuvo relacionado con el fin de la Guerra Fría y los cambios que se produjeron posteriormente en el orden económico y político mundial. La expansión del orden liberal aceleró la mundialización del capitalismo a través de la globalización y las relaciones económicas internacionales (Ikenberry, 2009). Una característica a destacar de esta nueva etapa es que las relaciones internacionales se comercializan y, al mismo tiempo, las relaciones comerciales se politizan. Por un lado, se amplía el concepto de comercio internacional producto de la globalización de la

---

<sup>9</sup>En 1986 se firma el Acta Única Europea, con la finalidad de preparar la adhesión de España y Portugal, agilizar la toma de decisiones con vistas a la creación del mercado único. Los principales cambios fueron la ampliación de la votación por mayoría cualificada en el Consejo y la creación de los procedimientos de cooperación y dictamen que da más peso al Parlamento. En 1992 se firmó el Tratado de Maastricht también llamado Tratado de la Unión Europea; con el fin de preparar la Unión Monetaria Europea y de introducir elemento de integración política. Los cambios más relevantes fueron la creación de la Unión Europea y la introducción del procedimiento de codecisión que le da más protagonismo al Parlamento en la toma de decisiones. También se establecen nuevas formas de cooperación entre los gobiernos de la UE, por ejemplo, en materia de defensa. Finalmente, en 1997 se firmó el Tratado de Ámsterdam que entró en vigencia en 1999, cuyo objetivo era reformar las instituciones para el ingreso de nuevos miembros. Las ampliaciones que se realizaron en esa etapa fueron: 1981 (Grecia), 1986 (España y Portugal), 1995 (Austria, Finlandia y Suecia). [http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_es.htm)

producción y las finanzas. Por el otro, la lucha por espacios de poder se manifiesta en estas relaciones y en el sistema de administración del comercio internacional (Briceño Ruiz, 2007).

En este contexto, el regionalismo se manifiesta como un fenómeno global, concretándose acuerdos de integración regional fuera de Europa y reflejando la elevada interdependencia de la economía política global, así como la relación entre globalización y regionalización. En este sentido, se destacan tres actores claves detrás de los diferentes proyectos de integración en esta etapa: los Estados Nacionales, las empresas transnacionales y los organismos internacionales. En el primer caso, los gobiernos recurrieron a la integración como instrumento para enfrentar los retos de la globalización económica y financiera y, al mismo tiempo, con la intención de no quedarse fuera del nuevo sistema internacional. En el segundo caso, el aumento de la competencia a nivel mundial impulsó una alianza entre los estados y las empresas transnacionales con el objetivo de generar medidas que eviten el deterioro de la posición comercial de las mismas tanto en otros países como en el propio. Al mismo tiempo, la firma de acuerdos de integración estimuló la generación de cadenas de valor regionales que implicaban la protección de la región frente a la competencia de terceros extra-regionales. Finalmente, los organismos internacionales de crédito y/o reguladores del comercio internacional marcaron las agendas de integración<sup>10</sup>.

A la luz de los nuevos acuerdos, el campo de estudios de la integración regional comenzó a indagar respuestas teóricas a la aparición de acuerdos que escapaban de la lógica europea. El Nuevo Regionalismo (NRA, por sus siglas en inglés) se propone delimitar el concepto de región, analizar la relación entre regionalización y globalización y distinguir las variadas formas y grados que adquirió la integración regional en el mundo (Perrotta, 2012: 36). En este sentido, la denominación de “nuevo” no es inocente ya que pretende marcar un contraste rotundo con la etapa anterior, que comienza a denominarse “viejo regionalismo” y se identifica con las teorías clásicas de la integración regional mencionadas con anterioridad (Hettne, 2005).

A continuación se mencionan algunos aportes al enfoque del nuevo regionalismo.

---

<sup>10</sup>Daniela Perrotta (2013) caracteriza a esta etapa del regionalismo como regionalismo prescriptivo, habida cuenta de las actitudes por parte de estos actores respecto del modo e intensidad que los nuevos acuerdos regionales debían tener, especialmente en los países en desarrollo. En este sentido promovieron la apertura, desregulación y liberalización del comercio, generando una visión unilateral sobre los procesos de integración en donde la dimensión comercial fue la preponderante.

## **La complejidad del concepto de “región” y “regionalismo”**

Comenzando por el concepto de región, Andrew Hurrell señala que no existen regiones “naturales” sino que hay factores de carácter histórico, político, económico y socio-culturales que facilitan la construcción de espacios regionales. En este sentido, para el autor las regiones son socialmente construidas y políticamente contestadas (Perrotta, 2013: 231). Por su parte, Björn Hettne coincide con A. Hurrell y sostiene que el concepto de región en sí mismo se ha utilizado de diferentes formas en distintas disciplinas, por lo que no existen regiones “naturales”; sino que la definición de región varía de acuerdo al problema particular o a la cuestión de estudio (2005:3). En el campo de la geografía, por ejemplo, las regiones son tomadas como entidades subnacionales. En tanto, la disciplina de las Relaciones Internacionales suele tratar a las regiones como subsistemas supranacionales del sistema internacional. Esas macro regiones a su vez se pueden definir de diferentes maneras: como continentes o como formaciones supranacionales de países que comparten un proyecto económico y político común y poseen cierto grado de identidad común. Por otro lado, la definición más básica de región es un conjunto de Estados conectados geográficamente y con cierto grado de interdependencia. En tanto, una definición más abarcativa es la que dice que una región consiste en un conjunto de estados con una historia, lengua, etnia y cultura en común (Hettne, 2005)

Sobre el concepto de regionalismo, Andrew Hurrell (2007) sostiene que se trata de un término que cubre una amplia variedad de procesos, a saber: *regionalización* (integración de la sociedad que en general puede estar acompañado de un proceso espontáneo de integración social y económica); *conciencia e identidad regional* (relacionado con la construcción de diferentes formas de regionalismo cognitivo); *cooperación regional interestatal* (construcción de regímenes entre los estados de la región que abarcan una amplia variedad de áreas); *consolidación regional* (momento en el que la región juega un rol central en la relación entre los estados que la componen y el resto del mundo y forma la base de la organización para la implementación de políticas en la región) (p.130). Se observa, en esta enumeración, que el impacto de la globalización en las regiones genera procesos amplios, complejos y dinámicos, con múltiples lógicas que pueden competir entre sí, lo que lo convierte al regionalismo en un proceso indeterminado e inestable en donde no existe una única teleología o camino por recorrer (Hurrell, 2007: 130).

Por su parte, Björn Hettne (2005) señala que lo que se ha denominado “nuevo regionalismo” se ha convertido en un objeto de estudio para diferentes disciplinas dentro de las ciencias sociales con significados diferenciados. Esto genera, un problema ontológico y epistemológico, reflejado en la gran cantidad de definiciones y por lo tanto de indefiniciones sobre qué significa regionalismo y cómo debe estudiárselo. Junto con F. Söderbaum proponen concentrarse en tres conceptos centrales: regionalidad (*regioness*), regionalismo y regionalización (Hettne y Söderbaum, 2000: 34).

El término regionalidad constituye una herramienta analítica para comprender la construcción y consolidación de regiones y la formación de actores relevantes desde una perspectiva histórica y multidimensional. Se definen cinco niveles de regionalidad: espacio regional, complejo regional, sociedad regional, comunidad regional y Estado - región que si bien poseen una lógica de proceso evolutivo, el mismo no es determinístico. Respecto del primer nivel, los autores sostienen que una región está basada en un espacio territorial, es decir, en un grupo de personas que viven en una comunidad geográficamente acotada, que controla los recursos naturales y que comparten una serie de valores culturales y sociales respecto del orden social forjados a través de la historia. En este sentido, definen a este primer nivel de regionalidad como proto – región, ya que en los primeros años de historia de las regiones no puede hablarse de la existencia de una sociedad organizada (Hettne y Söderbaum, 2000. Perrotta, 2013)

El segundo nivel, complejo regional, refiere al estadio al que se alcanza luego de que las regiones comienzan a interactuar favoreciendo la interdependencia. Cuando los Estados comienzan a proyectarse hacia el exterior de sus fronteras, las interacciones aumentan y la regionalidad avanza.

El tercer nivel, sociedad regional, es el punto crucial en el que el proceso se desarrolla e intensifica. Diferentes actores, además de los Estados, trascienden el espacio nacional y se relacionan (cooperan) con otros sectores de otras sociedades recurriendo a ciertos patrones de conducta establecidos. Estas interacciones no implican la desaparición o pérdida de importancia del Estado-nación, sino que se trata de un proceso que favorece la construcción de un Estado-región.

El cuarto nivel de regionalidad, comunidad regional, refiere al proceso en el que una región se transforma en un sujeto activo con una identidad distinguida, una capacidad como actor (institucionalizada o informal), legitimidad y un proceso de toma de decisiones estructurado que

trasciende a los Estados nacionales. Implica la convergencia y compatibilidad de ideas, organizaciones y procesos dentro de una región en particular. Esta convergencia se observa en un refuerzo y fortalecimiento de las relaciones entre la región “formal” (comunidad de Estados) y la región “real” (sociedad civil transnacional). La sociedad civil regional que surge comienza a depender de la existencia y permanencia en el tiempo de determinadas instituciones (formales o informales) y regímenes que promueven la seguridad, el bienestar, la comunicación y la convergencia de valores, normas identidades y acciones dentro de la región.

Finalmente, el quinto nivel de regionalidad, el Estado-región, se trata de un nivel hipotético, de una construcción teórica que realizan los autores. A diferencia de la construcción del Estado-nación, el Estado-región no aspira al mismo nivel de homogeneización y de soberanía de tipo westfaliana. Las regiones son por definición multiculturales y heterogéneas, por lo tanto los Estados-regiones no pueden estar basados en el monopolio de la fuerza ya que no sería sostenible en el tiempo. Por lo tanto, el nivel de Estado-región implica una evolución voluntaria de un grupo de comunidades nacionales soberanas hacia una nueva forma de entidad política. La autoridad, el poder y la toma de decisiones no son centralizados sino en “capas”, descentralizada en niveles locales, nacionales o supranacionales.

De esta forma, los autores entienden que la el Enfoque del Nuevo Regionalismo (NRA por sus siglas en inglés) buscan explicar el proceso de regionalización en términos de niveles de regionalidad, es decir, el proceso por el que un área geográfica se transforma de un elemento pasivo a uno activo capaz de articular el interés transnacional de la región emergente (Perrotta, 2013). Esta definición implica que el nivel de regionalidad puede variar, aumentar o disminuir, haciendo de la regionalización un proceso dinámico, evolutivo; pero sin un camino determinado (Hettne y Söderbaum, 2000: 38-39). En este sentido, las regiones no están predeterminadas, sino que se crean y recrean en el proceso de transformación global.

En cuanto al concepto de regionalismo, los autores lo identifican con un fenómeno más global que acontece de forma generalizada en varias partes del mundo<sup>11</sup> y se relaciona con un compromiso político de organizar el mundo en base a regiones, que puede o no estar liderado y ser impulsado desde el Estado. En términos operacionales, el regionalismo se relaciona con el surgimiento de un orden regionalista en un área geográfica particular o como un tipo de orden

---

<sup>11</sup>En este sentido es que puede hablarse de “olas de regionalismo”.

global. En esta línea el regionalismo como ideología o programa, suele estar asociado a una estrategia y en ocasiones implica cierta creación formal de instituciones (Haas, 1970: 612).

Finalmente, el concepto de regionalización refiere al proceso empírico que deriva en patrones de cooperación, integración, complementariedad y convergencia dentro de un espacio regional determinado. Para Hettne y Söderbaum (2000), el proceso de regionalización implica un incremento de la regionalidad y consideran a este último concepto como el modo de investigar y dar cuenta del estado de la regionalización en sus distintas dimensiones y contextos; así como una herramienta para realizar análisis comparativos de diferentes casos de regionalismo en el mundo.

### **En búsqueda de definiciones flexibles.**

Louise Fawcett (2004) realiza un aporte fundamental al estudio del nuevo regionalismo. La autora parte de la necesidad de construir una definición con una perspectiva flexible y propone un enfoque multipropósito y multinivel, que vaya más allá de los Estados y la geografía, evitando la autolimitación y el riesgo de dejar fuera nuevas experiencias que vayan surgiendo a nivel regional. Siguiendo esta línea señala que los conceptos de región, regionalismo y regionalización son difusos y fuertemente disputados.

Sobre el concepto de región, destaca la definición de Joseph Nye como un punto medio entre los diferentes enfoques (Fawcett, 2004). Si bien es una visión Estado-céntrica, J. Nye define a una región como un grupo de estados conectados por una relación geográfica y cierto grado de interdependencia mutua. La limitación del tamaño y alcance de las regiones depende de los niveles de análisis, pero lo que destaca la autora es que la historia del regionalismo ha mostrado como las regiones se han definido y redefinido en términos selectivos y es por esto que propone una definición de región que sea inclusiva y abarque tanto aquellas basadas en actores estatales como no estatales, con diferente tamaño y composición.

Avanzando con los demás conceptos, el regionalismo implica según L. Fawcett una política a través de la cual estados y actores no estatales cooperan y coordinan estrategias dentro de una determinada región, con el fin de promover objetivos comunes en una o varias áreas temáticas. Esto implica la promoción de cierto sentimiento de conciencia o comunidad regional (regionalismo suave), a través de la consolidación de grupos y redes formalizados por acuerdos interestatales y organizaciones (regionalismo duro). De esta forma, el regionalismo concebido

como política y proyecto puede operar en ambos niveles (estatal y no estatal) y mostrar actividad regional a nivel sub estatal o supra estatal (Fawcett, 2004: 433).

Finalmente, el último término que menciona la autora es regionalización, el cual define como proyecto y proceso que puede surgir como resultado de fuerzas espontáneas y en su forma más básica implica la concentración de actividades a nivel regional.

Louise Fawcett (2004) concluye que región y regionalismo son lo que los Estados y actores no estatales hacen de ellas, es decir se trata de construcciones sociales. Por lo tanto, para que tenga sentido la idea de regionalismo, cierto grado de flexibilidad a la hora de definir y de teorizar al respecto es necesario, ya que no existe una región ideal ni agenda única a la que todas las regiones aspiren. Las regiones van cambiando en su proceso de constitución (p. 434).

### **Regionalismo más allá de Europa: una mirada crítica**

Finalmente, se destacan los aportes de Pía Riggiozzi (2010), quien pretende explicar y aclarar la confusión sobre el significado y la implicancia del regionalismo más allá de Europa. En este sentido, realiza una crítica a los análisis comparativos que no han logrado superar la influencia del caso europeo y por lo tanto, no han sido capaces de responder preguntas más específicas sobre por qué emergen ciertos proyectos regionales en determinados contextos y regiones. Así como tampoco se ha podido dar respuesta clara a cuán transformadoras y resilientes han sido estas experiencias ante cambios en los factores políticos y económicos. En relación a lo anterior, la autora sostiene que la noción de regionalismo debe ser tratada como contingente a la política y dependiente del contexto. La forma que adquiere la gobernanza regional en un caso particular dependerá de la articulación de la política nacional, regional y global (Riggiozzi, 2010). Como expresa Riggiozzi (2010), “esto resulta particularmente relevante en espacios multilaterales donde el regionalismo no se manifiesta como un proyecto coherente de integración sino más bien como un resultado de una amalgama y compromiso entre diferentes proyectos regionales” (p.3).

Riggiozzi señala que el regionalismo es un proceso complejo con significado diferenciado para los diferentes actores que lo protagonizan cuya evolución no se da de una forma pareja y lineal, sino que puede adoptar diferentes estrategias, alcance territorial (cantidad de Estados involucrados) y enfocarse en áreas específicas (2010: 2). En este contexto, critica que la literatura que ha intentado explicar estos procesos se ha concentrado en tres dimensiones: a)

sobreestimación del regionalismo visto como un proceso de integración *a la Europea*; b) como una progresión hacia el capitalismo global y c) como una respuesta geopolítica y geoeconómica frente a una autoridad y diplomacia regional hegemónica (Riggirozzi, 2010: 4-6).

En este sentido, el caso de América Latina resulta difícil analizarlo bajo estas dimensiones. Por un lado, no existe un solo modelo de regionalismo, sino que se observan una amplia variedad y superposición de modelos y proyectos regionales de gobernanza (Riggirozzi, 2010. Perrotta, 2013. Malamud, 2011). El regionalismo en América Latina es consecuencia de la mezcla y compromisos asumidos en los diferentes proyectos regionales. Por otro lado, mientras que el avance de la globalización jugó un papel importante en los proyectos regionales que surgieron en el mundo, esta explicación deja de lado el rol que pueden tener los factores políticos, sociales e ideacionales sobre la toma de decisiones de los gobiernos respecto de este tipo de proyectos.

Con el propósito de contribuir al estudio del regionalismo contemporáneo y superar las lecturas europeístas, Pía Riggirozzi (2010) define al regionalismo como una “estrategia de gobernanza perseguida por una pluralidad de Estados próximos en términos geográficos dirigida a fortalecer determinadas capacidades/poderes de agencia” (p.7). Esta definición implica que para comparar y entender los cambios que se producen en el regionalismo en diferentes lugares y contextos es preciso prestar atención a los factores materiales, ideacionales, los actores y los canales e instituciones que dan forma y dinámica a formas específicas de regionalismo.

Para concluir, se destaca que el enfoque del Nuevo Regionalismo aportó un debate conceptual sobre el significado de región, regionalismo, regionalización y sus diferentes expresiones. De esta forma, pone sobre el tablero la existencia de diferentes significados sobre estos conceptos que dan cuenta de la diversidad de fenómenos regionales presentes en el mundo y que demandan visiones flexibles y comprensivas de las particularidades de cada uno.

### 1.2.3 LOS ACUERDOS REGIONALES COMO MECANISMO DE CONCERTACIÓN: BUSCANDO ACUERDOS EN LAS DIFERENCIAS.

Antes de realizar el balance sobre los diferentes enfoques teóricos analizados se introduce un concepto adicional, el de concertación<sup>12</sup>. Quedará en evidencia más adelante que el concepto de concertación, en especial la concertación política, aparece con recurrencia en las declaraciones de las cumbres presidenciales previas y posteriores a la firma del tratado constitutivo de la UNASUR.

Según J.G. Tokatlian (2014), “la concertación es un mecanismo a través del cual los gobiernos actúan conjuntamente en el terreno estatal, por lo general en el nivel diplomático y con fines preferentemente políticos, frente a otros actores individuales o colectivos”. La concertación puede abarcar uno o varios objetivos específicos y está limitada en tiempo y espacio. (Van Klaveren, 1984:520).

Se trata de un esquema puntual, pragmático y flexible; cuyo potencial para regular conflictos y problemas complejos es relevante en la medida que puede servir para enfrentar relaciones regionales y aumentar la autonomía de la región frente al resto del sistema internacional. La concertación política no es una alternativa a la integración regional, ni en su contenido ni en sus efectos. Son esquemas que se complementan y se refuerzan mutuamente, pese a responder a dinámicas distintas (van Klaveren, 1984).

El trabajo de van Klaveren resulta interesante ya que, pese a haberse escrito hace treinta años y con todos los cambios experimentados en la región, conserva validez y relevancia en la actualidad. El trabajo fue escrito en el marco del surgimiento del Grupo de Contadora. El autor realiza un breve recorrido por diferentes experiencias que intentaron avanzar hacia un esquema de concertación política en la región, pero que en su mayoría fallaron por su tradición positivista (el modelo bolivariano) que llevaba a la creencia de que la mera firma de un proyecto o tratado internacional bastaba para convertirlo en realidad (van Klaveren, 1984: 515) ó por el excesivo énfasis en mecanismos formales e instituciones tradicionales, junto con objetivos demasiados generales y ambiciosos que contribuyeron a frustrar varios de los intentos de concertación ensayados durante esos años.

---

<sup>12</sup> Para la descripción del concepto de concertación se tomó como base el trabajo de Alberto van Klaveren (1984): Las nuevas formas de concertación política en América Latina. Estudios Internacionales, 513-536.

El surgimiento del Grupo de Contadora<sup>13</sup> en el marco de la crisis centroamericana a inicios de los ochenta marcó un esquema de concertación en América Latina, que favorecido por la convergencia de intereses entre algunos de los países que lo integraron, tuvo características relevantes que contribuyeron a su éxito. En primer lugar, se trató de un esfuerzo exclusivamente regional; con un estilo y mecanismos flexibles y originales, marcando un avance respecto de las prácticas tradicionales del sistema interamericano o concepciones más institucionalistas. En segundo lugar, los países que conformaron el grupo tenían un interés básico común (la pacificación de la región), pero mantenían al mismo tiempo visiones y vínculos diferentes respecto de algunos aspectos y actores del conflicto. Este último punto, si bien podría haber alterado la efectividad del esquema, lo dotó de mayor legitimidad y disminuyó los vicios ideológicos.

En función de las experiencias e intentos de concertación en la región, van Klaveren señala algunos ejes relevantes en cuanto a las dimensiones, requisitos y potencial de estos esquemas.

Se definen dos dimensiones: el nivel de institucionalización y el alcance. El primero refiere a la “existencia de tratados, mecanismos, estructuras organizativas y un patrón preestablecido y formal de funcionamiento” (van Klaveren, 1984: 531). El segundo, está relacionado con “los contenidos, objetivos y sectores específicos” abarcados por el proyecto (van Klaveren: 531). En este sentido, la concertación puede ser limitada/sectorial o amplia/general. Esta distinción puede ser tanto temática como geográfica. Las combinaciones de estas dimensiones determinan cuatro modelos teóricos de concertación política.

Respecto de las condiciones que favorecen la concertación, se plantean tanto externas como internas. En el primer caso se trata del grado de permisibilidad del contexto internacional, es decir, cuanto mayor sea la autonomía relativa de los países de la región el acercamiento entre

---

<sup>13</sup> El Grupo de Contadora, conformado por Colombia, México, Perú y Venezuela, fue creado en 1983 para responder a la situación de América Central. Tenía tres preocupaciones centrales: poner fin a los conflictos militares en la zona, defender el derecho de cada país de la zona a su independencia y contribuir a la solución de una crisis cuyas repercusiones implicaban graves riesgos para la paz en el mundo. Los Ministros de Relaciones Exteriores de Colombia, México, Panamá y Venezuela se reunieron en Panamá, en la isla de Contadora, donde firmaron el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica. Este plan de paz recibió el respaldo del Consejo de Seguridad, de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de numerosos organismos regionales e internacionales. En 1985 se crearon Grupos de Apoyo en Lima, Argentina, Brasil, Perú y Uruguay en torno a los consejeros del Grupo de Contadora que a partir de entonces se reunieron conjuntamente.

ellos será más viable. En este sentido, será necesario que las políticas externas de cada país prioricen las relaciones con la región y esto no siempre ha sucedido. Además, se requiere que el principio que guie dicha orientación sea consensual y cooperativo, lo que implica dejar de lado intenciones de presionar sobre los demás ó de expandir y/o crear áreas de influencia. Es decir, los países deben dejar en un segundo plano visiones geopolíticas y excluyentes (van Klaveren, 1984: 533). Respecto de este punto, no se niega que la concertación requiera de un esfuerzo de liderazgo y la voluntad de aumentar los márgenes de participación internacional, sino que se destaca la importancia de encontrar un balance entre una actitud pasiva y una búsqueda de protagonismo que pueda ser contraproducente. Finalmente, otra condición externa es la existencia de un grado mínimo de autonomía respecto de la potencia hegemónica.

En cuanto a las condiciones internas, resulta relevante la existencia de infraestructuras mínimas de apoyo a nivel nacional para sostener los complejos procesos de negociación a nivel regional. En este sentido, la existencia previa de un esquema de cooperación económica, facilita o beneficia el avance de la concertación política debido a la presencia de una estructura sobre la cual avanzar (van Klaveren, 1984). También hace falta que cada país haga un análisis de los intereses, costos y beneficios de participar en el esquema de concertación. En este sentido, la voluntad política por sí misma no alcanza como motivación para que los gobiernos se embarquen en este tipo de esquemas.

Como se verá a lo largo del presente trabajo, se observa en la construcción y funcionamiento reciente de UNASUR un mecanismo de concertación que surge hacia el fin del siglo XX, luego de una década perdida respecto de la concertación política (Tokalian J. G., 2001). En el año 2000, la convocatoria por parte de la diplomacia brasilera a la primera reunión de presidentes de Sudamérica, terminó de sentenciar el debilitamiento del Grupo de Río<sup>14</sup> y marcó el inicio de un nuevo intento de construcción regional, en el marco de una profunda crisis política, económica y social. La región sudamericana, pese a sus diferencias, continúa explorando marcos comunes para el diálogo y la concertación política en búsqueda de una mayor autonomía y presencia internacional.

### 1.3 BALANCE: EL DEBATE CONCEPTUAL TRIPARTITO DETRÁS DE UNASUR

---

<sup>14</sup> El Grupo de Río se creó en 1986 en Brasil. Resulta de la fusión del Grupo de Contadora (Colombia, Venezuela, México y Panamá) para la paz en Centroamérica, y de su Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay).

En esta instancia se puede realizar un primer balance fundamental para comprender los desafíos y límites de UNASUR. Este se relaciona con identificar qué marco teórico puede utilizarse para comprender este tipo de procesos. A lo largo del primer capítulo se han recorrido teorías de la integración regional, el enfoque del regionalismo y de la concertación. Analizar la construcción y primeros años de existencia de la UNASUR desde uno de estos enfoques resulta insuficiente. Reflexionar sobre este punto es clave. Se trata de un ejercicio analítico vinculado a la intención de aportar al estudio del proceso de construcción de UNASUR; que no deja de lado el hecho de que las delimitaciones teóricas en este campo de estudio si bien son necesarias, no deben tomarse de forma estricta. En este sentido, se trata de poner en diálogo los tres conceptos y determinar los aportes de cada uno con el fin de encontrar un enfoque acorde a cada experiencia, habida cuenta que como se ha mencionado, los procesos de construcción regional no son replicables.

Una de las primeras conclusiones de este debate conceptual es la existencia de una amplia variedad de conceptos en el estudio de la integración regional, que suelen usarse como sinónimos cuando en realidad no lo son. En particular, como señala Tokatlian (2012), existen conceptos como integración, cooperación, unión, concertación, multilateralismo y regionalismo que suelen utilizarse indistintamente como si fueran sinónimos. En este sentido, el problema con la cuestión terminológica trasciende la cuestión intelectual, se trata de un tema político (p.481).

Una de las confusiones más comunes se da entre integración regional y regionalismo. El presente trabajo entiende que no son sinónimos y que resulta necesario hacer una distinción de ambos términos, con el objetivo de contribuir a la comprensión de los procesos de construcción regional.

En función de las teorías mencionadas en este capítulo, se concluye que la integración regional es fundamentalmente un proceso formal conducido desde el Estado, que busca generar soluciones regionales a problemas nacionales compartidos. Se reconoce en la agenda económica el primer paso para iniciar el proceso de integración, distinguiendo etapas en la integración económica (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica)<sup>15</sup> que

---

<sup>15</sup>La zona de libre comercio es un ámbito territorial en el que no existen aduanas nacionales, es decir, los productos pueden circular sin pagar aranceles. La unión aduanera, implica la aplicación de un arancel común para todos los productos que ingresen de un tercer país. Los estados miembros forman una sola entidad en el comercio internacional. El mercado común, es una unión aduanera que incluye la libre movilidad de factores productivos, puede incluir la adopción de una política comercial común y suele

luego pueden o no devenir y derramar en el ámbito político (Malamud, 2011). Finalmente, se han detallado los enfoques más recientes, que se caracterizan por ser multidisciplinarios y brindar explicaciones de los procesos de integración que se distancian de las clásicas visiones racionalistas, aportando lecturas complementarias desde otras disciplinas del ámbito académico como la Economía, las Ciencias Políticas, la Sociología, la Historia, etc. De esta forma, el concepto de integración regional en la actualidad, también refleja dimensiones relacionadas con la construcción de identidades y culturas regionales en un espacio geográfico, en donde la existencia o no de un consenso social sobre el rumbo de la integración impacta en la dinámica del proceso.

Por su parte, el regionalismo como objeto de estudio es un fenómeno reciente y no se observa la misma extensión de trabajos académicos que en el caso de la integración regional. Al momento de seleccionar la bibliografía a utilizar en el presente capítulo se priorizaron los trabajos de los autores que hacen referencia a la particularidad del concepto de regionalismo, la dificultad que existe para especificarlo y que lo estudian como objeto diferenciado de la integración regional.

Finalmente, la categoría concertación nos permite contar con una herramienta más flexible para comprender los procesos de construcción de región en términos del mecanismo de los gobiernos para actuar conjuntamente en el terreno estatal, generalmente a nivel diplomático y con fines preferentemente políticos, frente a otros actores individuales o colectivos (Tokatlian, 2014). A partir de este mecanismo, gradualmente, los gobiernos dan paso a la configuración de “Suramérica” en tanto espacio geopolítico diferenciado y que utilizan para alcanzar los fines que se van proponiendo a lo largo del tiempo. Dos de estas metas políticas han sido la consecución de mayores márgenes de maniobra y la búsqueda de desarrollo.

Teniendo en cuenta las definiciones y desarrollos realizados por los autores presentados anteriormente, se decidió construir una definición de regionalismo que se utilizará en el marco de esta tesis de maestría, a saber regionalismo significa:

*El regionalismo en tanto proyecto político surge a través de un proceso complejo e indeterminado, con diferentes lógicas en función de los actores que lo lideran y el contexto en el que surge. Constituye una estrategia de gobernanza que surge a nivel regional, construida por*

---

derivar en coordinación de políticas macroeconómicas. Finalmente, la unión económica consiste en la adopción de una moneda y política monetaria única. (Malamud, 2011)

*actores estatales y no estatales con cierta proximidad geográfica, que se unen bajo un compromiso político con el objetivo de fortalecer determinadas capacidades como actor internacional en el plano global. Al ser contexto y actor dependiente, se observan olas de regionalismo a través de la historia que dan cuenta de cómo estos proyectos son socialmente contruidos y fuertemente influenciados por los líderes del proceso de construcción regional. Al tratarse de construcciones sociales, el factor ideológico (ideas/factores ideacionales) es clave en la evolución de la construcción del proyecto regional.*

De esta forma, se intenta aportar claridad al estudio de los procesos de construcción regional, especialmente en América del Sur, en donde se ha observado en las últimas décadas el surgimiento de una amplia variedad de iniciativas.

Este esfuerzo teórico está en línea con otros intentos como la introducción del concepto de “complejo integracionista”, ensayado por Tokatlian con el objetivo de poder asir la integración en América Latina en todas sus etapas (2012: 475). En particular este término refiere a “la manifestación de una dinámica de largo plazo que caracteriza a un área subalterna del sistema internacional y a través de la cual se aspira a superar, por medio de una amalgama de mecanismos, iniciativas y políticas, la vulnerabilidad externa y los desequilibrios de dicha área” (J.G. Tokatlian, 2012: 477). Además, al igual que se plantea en el ensayo de Tokatlian (2012), este trabajo intenta reflexionar desde América Latina y en especial desde América del Sur sobre el tema de la integración. En este sentido, “contexto, historia, cultura política y geografía (...) merecen tomarse en consideración al evaluar cómo se despliega la integración en ámbitos, momentos y circunstancias distintas de la experiencia europea” (J. G. Tokatlian, 2012: 479).

Respecto de los aportes del constructivismo, resultan de especial interés para el presente trabajo en tanto, aplicado al estudio del regionalismo, brinda la posibilidad de analizar la construcción social de la región, detectar cambios y continuidades en su evolución e identificar las ideas fuerza detrás del proceso y su impacto en la dinámica regional. Siguiendo esta línea y en función de lo mencionado en este apartado, en América del Sur el proceso histórico regional ha permitido consolidar una zona de paz, donde los países integrantes dejaron de lado las rivalidades y generaron una identificación positiva con el *otro*. Es decir, la interacción entre los actores permitió la posibilidad de un cambio en las identidades habilitando una modificación en la estructura y favoreciendo iniciativas de integración regional.

El enfoque constructivista también habilita el análisis sobre cómo se generan, transmiten y discuten las ideas en el proceso de construcción regional. En el caso de la UNASUR los debates ocurridos en las Cumbres Presidenciales, cumplen una instancia fundamental en la discusión sobre las ideas fuerza y ejes temáticos que guían el proceso regional. Entonces, en la construcción de un proyecto regional de las características de UNASUR, ideas como “autonomía”, “democracia”, “soberanía”, “zona de paz”, “desarrollo”, entre otras, se discuten en reuniones, se expresan en documentos oficiales y declaraciones, reflejando su historia en el proceso de construcción regional y cómo son resignificadas por los líderes de los gobiernos de la última década.

Finalmente, con los elementos aportados a lo largo de este capítulo teórico, se puede pensar en la UNASUR también como un mecanismo de concertación política, que funciona como un buffer para que los países que la conforman puedan resolver sus asuntos internos y posicionarse en el ámbito internacional desde un lugar de mayor fortaleza. Como se verá en el capítulo dos, las condiciones externas que favorecieron la construcción de UNASUR están ligadas al contexto internacional post 2001 que brindó a la región de un mayor grado de autonomía relativa; al mismo tiempo que los gobiernos que asumieron en esos años coincidieron ideológicamente en algunos puntos centrales que sirvieron de eje para conformar la UNASUR.

Asimismo, se observa cierto grado de institucionalización aunque el mismo es heterogéneo entre los consejos sectoriales que conforman la UNASUR. Como se verá en el capítulo 3, los mayores logros están relacionados con el accionar de los líderes de la región ante crisis políticas que han ocurrido en algunos de los países que conforman este esquema. También se observan avances relevantes en los Consejos de Defensa y de Salud. En cuanto al alcance, UNASUR es novedoso en cuanto a incluir por primera vez en la historia a los 12 países de América del Sur. En cuanto a su agenda, se observa por un lado la recurrencia a las agendas de los proyectos regionales pre-existentes con el objetivo de no duplicar esfuerzos. Por otro lado, el alcance está concentrado en doce sectores que marcan las prioridades en la agenda de la región.

De esta forma, la reflexión teórica sobre UNASUR permitió poner en diálogo tres conceptos centrales como son integración regional, regionalismo y concertación política, para concluir de forma parcial que este nuevo esquema regional que surge en América del Sur refleja un prototipo de concertación en clave de otro tipo de regionalismo, pos liberal y post hegemónico.

## **CAPÍTULO 2: EL REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN PERSPECTIVA HISTÓRICA**

En el capítulo anterior se ha mostrado cómo en los últimos treinta años surge un nuevo debate meta-teórico en la disciplina de las relaciones internacionales, entre los postulados racionalistas y constructivistas, que se traslada a las teorías de la integración y lejos de enfrentarlas favorece el diálogo y la complementariedad entre las mismas (Perrotta, 2013). Asimismo, las teorías de la integración regional basadas en la experiencia europea, como el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo (Perrotta, 2013; Dur y González, 2004), no resultan acordes o son insuficientes para explicar el surgimiento y las características de UNASUR. Los análisis de tipo racionalistas o funcionalistas sobre la integración regional no incluyen factores que permitan analizar a los procesos de integración como construcciones sociales, donde la historia, las ideologías y la cultura, entre otros factores subjetivos, influyen en los procesos regionales.

Sobre esta base, el presente capítulo describe las etapas del regionalismo en América Latina, destacando el carácter novedoso del estudio de la integración regional en América Latina; ya que gran parte de la producción teórica comenzó a ser desarrollada durante esta etapa.

Así se desarrolla la actualidad del estudio de la integración regional y del regionalismo resaltando la presencia de un fuerte debate teórico y conceptual (Perrotta, 2013). Los acontecimientos en marcha como el surgimiento de la Unión de Naciones Sudamericanas, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA) y la Comunidad de Estados Latinoamericano y Caribeños (CELAC) y la Alianza del Pacífico, impulsan distintas respuestas teóricas sin existir un paradigma hegemónico que dé cuenta de lo que sucede en el campo de la integración regional. Este contexto, habilita la introducción de autores desde el pensamiento latinoamericano y la posibilidad de ensayar enfoques no tradicionales.

El recorrido por las etapas del regionalismo en América Latina permitirá detectar cambios y continuidades en el mismo, generando una base de análisis para en los próximos capítulos analizar la construcción de UNASUR.

### **2.1 EL ESTUDIO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA.**

En los últimos treinta años surgieron estudios sobre la integración regional en América Latina, enriqueciendo los enfoques teóricos desde una perspectiva no tradicional. No obstante,

vale la pena destacar que existieron estudios sobre la integración regional en América Latina en los años sesenta, los más relevantes realizados por Schmitter, pero no fueron incorporados al corpus teórico ya que como señala Perrotta (2012) esos estudios reflexionaban sobre el desarrollo, la dependencia y la posición periférica de la región desde la perspectiva de la economía política (Prebisch, 1967. Prebisch y Martínez Cabañas, 1949. Puig, 1986).

Como se mencionó en la introducción existe una larga historia de intentos de construir una unión regional en América Latina y el Caribe (desde los momentos de la independencia, destacándose el aporte de Simón Bolívar). No obstante recién luego de la Segunda Guerra Mundial y en el marco de la Guerra Fría se produjeron avances significativos en la concreción de la integración. La búsqueda de un modelo de crecimiento y desarrollo económico que permita resolver el problema de la dependencia de las economías de la región fue y sigue siendo el factor subyacente que explica las iniciativas y evolución de los proyectos regionales en América Latina. También se destaca la presencia de la idea de autonomía, que fue adquiriendo distintos significados y lecturas teóricas, generando diferentes estrategias regionales a lo de largo de la historia de la integración regional en América Latina. Lo que se observa en los acuerdos regionales es una expresión de legado común, junto con respuestas de política basadas en la cooperación/unión entre los países de la región frente a las presiones externas ejercidas por las diferentes potencias de turno (España, Inglaterra y Estados Unidos, según fue avanzando la historia).

Varios autores señalan la existencia de “olas” para referenciar el desarrollo del regionalismo en la región (BID, 2002, Dabene, 2012; Grugel, Riggirozzi y Thirkell-White, 2008, entre otros). De forma sintética, la primera ola (1950-1970) denominado “viejo regionalismo”; la segunda ola (1980-1990) “nuevo regionalismo” y la tercera actualmente en evolución denominada “regionalismo pos – liberal”.

### 2.1.2 PRIMERA OLA DE REGIONALISMO (1950-1980): VIEJO REGIONALISMO ¿CERRADO O AUTONÓMICO?<sup>16</sup>

La primera etapa del regionalismo en América Latina se extiende entre los años 1950-1970. El contexto internacional estuvo marcado por el fin de la Segunda Guerra Mundial y los

---

<sup>16</sup>La caracterización que se hará a continuación describe visiones de la integración regional en América Latina construidas con una mirada hacia el pasado.

cambios que ocurrieron en el Sistema Internacional, a saber: la construcción de una Europa integrada; la consolidación de Estados Unidos como potencia global y el enfrentamiento entre dos visiones sobre el mundo: la visión norteamericana liberal, mercado céntrica y la del bloque soviético que representaba una visión del mundo de características comunistas en donde el Estado cumplía un rol central en la planificación de la economía y la sociedad.

Durante esta etapa la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL<sup>17</sup>) ejerció una gran influencia no sólo en los acuerdos regionales sino también en las agendas de política económica nacional. Las ideas de la CEPAL, elaboradas por Raúl Prebisch y sus colegas, se convirtieron en el fundamento de los programas nacionales de desarrollo industrial orientados a impulsar la industria nacional a través de la sustitución de importaciones (ISI) (Briceño Ruiz, 2007. Malamud, 2010: 639). De esta forma, los gobiernos buscaban impulsar la demanda interna y promover el crecimiento y desarrollo económico, con el Estado cumpliendo un rol central en la planificación de la economía. No obstante, este modelo de desarrollo encontraba limitaciones a nivel nacional por la poca capacidad de expandirse y la escala en la que operaba. La fórmula cepalina, apoyada en una integración gradual acelerada que otorgaba un rol central a la supranacionalidad e institucionalidad, buscaba superar este obstáculo. Los acuerdos regionales con fuerte impronta comercial se transformaron en la herramienta para promover el desarrollo económico. El aumento de la escala en la economía y los mercados favorecía las políticas nacionales de promoción de la industrialización a través de la sustitución de importaciones. Además, en el contexto internacional y la conformación de bloques económicos, integrarse económicamente ayudaba a resolver los problemas de desvío de comercio. En este sentido, la profundización del proceso de integración europeo con la creación de la Comunidad Europea en 1958, fue percibido por América Latina como una amenaza a sus intereses económicos por la posible exclusión del mercado europeo (Briceño Ruiz, 2007). La integración brindaba a América Latina un margen de acción en el ámbito del comercio internacional (Malamud, 2010).

Esta etapa, denominada también como “regionalismo cerrado”, se caracterizó por la complementariedad entre las políticas nacionales de ISI y el paradigma que se proyectaba desde

---

<sup>17</sup>La Comisión Económica para América Latina es un organismo dependiente de Naciones Unidas, creado en 1948 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas para promover el desarrollo económico y social en la región. <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/3/43023/P43023.xml&xsl=/tpl/p18f-st.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

Europa de insertarse en la economía mundial a través de la conformación de un bloque entre países con afinidad lingüística, cultural y geográfica (Riggirozzi, 2010: 6. Riggirozzi, 2010: 15-16).

Sin embargo, José Briceño Ruiz (2007) señala que no es correcto definir a esta etapa como regionalismo cerrado, ya que la propuesta de CEPAL no excluía la apertura a los mercados mundiales, sino que ésta constituía una etapa posterior que no logró concretarse. El autor se refiere a esta etapa como “regionalismo autonómico”, una estrategia que se proponía enfrentar la hegemonía norteamericana en la región, cuyas características centrales fueron: a) la presencia del Estado como conductor político de la integración; b) en la mayoría de los casos se aspira a alcanzar un mercado común; c) es una integración basada en un esquema gradual y d) se trata de arreglos institucionales con rasgos de supranacionalidad (Perrotta, 2013: 240-241). Asimismo, Briceño Ruiz (2007) señala que las iniciativas de integración regional en América Latina fueron una estrategia para elevar el status de la región en el sistema internacional bipolar.

Finalmente, también se llama a este período “El Gran Diseño”, en el sentido que las estrategias de regionalismo se convierten en un elemento central de las políticas de desarrollo en la región y la planificación está conducida y diseñada desde los Estados nacionales (Bouzas, 2009: 2).

Uno de los primeros acuerdos firmados fue el Tratado de Montevideo, que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en febrero de 1960. El proyecto de la ALALC refleja la discusión que se dio entre las ideas de la CEPAL, que apuntaban a un modelo de integración basado en la industrialización y la transformación productiva, y el “Proyecto de Acuerdo de Zona de Libre Comercio” presentado por los países del Cono Sur, que se distanciaba de la gradualidad, generalidad y flexibilidad del proyecto cepalino. Finalmente, el proyecto del Cono Sur reemplazó la propuesta de la CEPAL como referencia para negociar el acuerdo de integración regional, dotándolo de características neoliberales (Briceño Ruiz, 2007). Por otro lado, Piñeiro Iñiguez (2004) señala que: “Las diferencias (...) entre actores intelectuales y sociales fueron funestas para ambos, pues si los nacionalismos populares flaquearon en su sustento teórico, los economistas, sociólogos e ingenieros cepalinos perdieron la oportunidad de ver realizadas sus propuestas. (...) El hecho de que su influencia fuese más teórica que práctica hizo que el pensamiento cepalino (...) se perdiera al llegar a un plano que le era esencial: la integración”(pp 127-128).

La ALALC estaba integrada inicialmente por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay; a los que se unieron posteriormente Colombia (1961), Ecuador (1962), Venezuela (1966) y Bolivia (1967). El objetivo principal era eliminar las barreras comerciales intrarregionales para alcanzar una zona de libre comercio en un plazo no mayor a 12 años (Tratado de Montevideo, 1960). También en ese año, en Centro América, se firma el Tratado de Managua que da origen al Mercado Común de Centro América (MCCA) integrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; cuyo objetivo era alcanzar un área de libre comercio y establecer un arancel externo común. América Central fue la primera región donde se implementó la estrategia original de la CEPAL. El objetivo era reducir la dependencia externa de la región e incrementar su poder de negociación tanto hacia el resto de América Latina como hacia el resto del mundo. La liberalización comercial no era el principal objetivo, la CEPAL proponía una interdependencia entre la política comercial y la industrial (Briceño Ruiz, 2007).

En 1967 se firma el Acuerdo de Libre Comercio del Caribe que luego de 1973 pasa a ser la Comunidad del Caribe (CARICOM). Finalmente, en 1969, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú firman el acuerdo que da origen a la Comunidad Andina, un esquema para la creación de un mercado común con un mayor grado de institucionalización, expresado en la creación de órganos con poderes supranacionales (Bouzas y Knnack, 2009. Riggirozzi, 2010). Briceño Ruiz (2007), señala que el Pacto Andino forma parte de la etapa revisionista del regionalismo hacia fines de los años 60, en donde se criticaba a la ALALC su carácter comercialista y libre cambista, centrada sólo en promover una zona de libre comercio, dejando en un segundo plano los temas relacionados a las inversiones extranjeras y el desarrollo tecnológico.

Se observa que esta primera ola de regionalismo en América Latina generó una amplia variedad de acuerdos en la región, marcada fuertemente por iniciativas comerciales.

Hacia fines de los años 60 aparecen las primeras limitaciones del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Se inicia un período marcado por ciclos económicos conocidos como “*stop and go*”, en donde las expansiones económicas eran seguidas por contracciones que generaban crisis económicas, inflación y problemas en la balanza de pagos, que eran resueltas a través de recesión y devaluación de las monedas. Estos ciclos generaron desconfianza en el estado, debilitando su rol como actor clave en la planificación económica de los países y provocando crisis políticas, económicas y sociales en la región. Estos episodios daban cuenta de los cambios que estaban ocurriendo a nivel local e internacional. Por

un lado, los nacionalismos populares fueron perdiendo poder<sup>18</sup>, por las crisis económicas; dando inicio a un período de elevada inestabilidad política en donde gobiernos militares y democráticos se sucedieron unos a otros y donde el modelo de la ISI fue reemplazado por políticas de carácter desarrollistas (Iñiguez, 2004: 126-127). Por otro lado, en el plano internacional, Estados Unidos abandona su política externa de “buena vecindad” y se inclina hacia un realismo geopolítico. La presencia revolucionaria en Cuba y su declaración como república socialista marcan un punto de inflexión a partir del cual Cuba es expulsada de la OEA (1962) y Estados Unidos comienza a mirar hacia la región de forma recelosa y cualquier acción resulta objeto de su sospecha (Iñiguez, 2004: 126 – 132). En este sentido, apoyará la unidad regional siempre y cuando sea funcional a sus planes contra el comunismo, comenzando a influenciar en los asuntos internos de la región.

El Plan Cóndor de los años 70, marcó la colaboración de los gobiernos militares con la persecución de opositores y “comunistas” (Iñiguez, 2004: 134). Si bien en esta etapa se alcanzaron algunos acuerdos, como señala Iñiguez (2004), la continuidad de gobiernos democráticos es un prerrequisito para la integración, ya que las dictaduras han sostenido en su mayoría tendencias aislacionistas o han promovido climas de tensión con los países vecinos (pp. 130).

La década del ochenta fue un período de transición marcado por la re-democratización de América del Sur y la implementación de planes económicos para hacer frente a la crisis económica y financiera causada por la imposibilidad de hacer frente a los compromisos externos asumidos en los años previos. En este sentido, las consecuencias de la crisis económica de los 80’s en términos de la “identidad” de la región fueron significativas ya que la crisis de la deuda obligó a los países a recurrir y alinearse a los Estados Unidos en la década siguiente (Riggiorzi, 2010: 16).

Esos años fueron denominados como la “década perdida”, por las consecuencias que trajo en términos de crecimiento y desarrollo económico en la región. No obstante, resulta interesante el planteo de Iñiguez Piñeiro al señalar que dicha denominación es injusta ya que una de las ganancias de la década fue el inicio de un período de paz en la región, el Sur entró en un activismo pacifista y el ideal de la integración pasó a ser una de las prioridades del nuevo período (2004: 136).

---

<sup>18</sup>En 1954 se suicida Vargas (Brasil) y cae en Paraguay Chaves; al año siguiente Perón (Argentina) es derrocado por un golpe militar, en 1956 dejan el gobierno Víctor Paz Estenssoro (Bolivia) y José María Velasco (Ecuador). Ibañez (Chile) logra mantener sus gobiernos hasta 1958. (Iñiguez, 2004: 125).

### 2.1.2 SEGUNDA OLA DE REGIONALISMO (1980-2000): NUEVO REGIONALISMO, NEOLIBERAL Y ABIERTO.

El Nuevo Regionalismo en América Latina marcó la estrategia de los gobiernos de la región para reinsertarse en los mercados mundiales, consolidar la democracia y enfrentar los avances de la globalización. Este retorno se dio en un contexto de hegemonía de las ideas económicas de carácter neoliberal, que fueron adoptadas por los gobiernos de la región que recién llegaban al poder y buscaban el apoyo internacional para evitar el aislamiento externo. De esta forma, aceptaron e implementaron recetas económicas diseñadas desde Washington, lo que se denominó como Consenso de Washington<sup>19</sup>. No sólo se trataba de recomendaciones de política económica para superar la crisis de los 80's, sino que políticamente sugería la imposición de reglas desde el centro de poder mundial. Las características centrales fueron: 1) liberalización comercial para lograr la complementación con el sistema multilateral de comercio; 2) esquemas que muestran distintos grados de institucionalización; 3) participación del estado en las acciones de liberalización marcando la priorización de sectores; 4) despolitización del proceso de integración y 5) participación de actores y sectores económicos en las decisiones sobre la liberalización (Perrotta, 2013: 225-240).

La CEPAL volvió a tener un rol central en la promoción del regionalismo en la región. Esta vez marcando un cambio significativo en su ideario regionalista respecto de la etapa anterior. Como señalan algunos autores (Perrotta, 2013. Briceño Ruiz, 2007); en tres documentos publicados por el organismo (1990, 1991, 1994) la idea de “regionalismo abierto” se relaciona con un proceso que nace de la interdependencia generada por acuerdos comerciales preferenciales y por la liberalización general de los mercados. Las políticas de integración deben, en este sentido, ser compatibles y complementarias a este proceso. Siguiendo con esta línea, la CEPAL incluye dentro de sus recomendaciones medidas como: reducción gradual de barreras comerciales intrarregionales, estabilización macroeconómica, establecimiento de un sistema de pagos facilitador del comercio, inversión en la construcción de infraestructura, armonización de

---

<sup>19</sup>Formulado originalmente por John Williamson en 1989 (“What Washington Means by Policy Reform”, Peterson Institute for International Economics), consistía en un listado de políticas económicas pensadas por el autor para implementar en América Latina para resolver sus problemas económicos y que fueron implementadas sin criterio en todo el mundo bajo el consejo de los organismos internacionales de crédito.

normas comerciales, reducción de costos de transacción y de la discriminación comercial al interior de la región.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señalaba en esos años que el Nuevo Regionalismo (NR) se inserta en un marco de reformas políticas que fomentan la economía de mercado en un ámbito institucional democrático y moderno. En este marco, los objetivos del NR eran: implementación de reformas económicas estructurales; transformación económica y atracción de inversiones extranjeras; promoción de la democracia; aumento del poder de negociación en foros mundiales y la cooperación regional funcional (Perrotta, 2013: 227-228).

Un rasgo a destacar en esta etapa es la influencia y el liderazgo explícito de Estados Unidos y los Organismos Internacionales con base en Washington sobre América Latina. Además de marcar las agendas, protagonizaron e impulsaron una serie de encuentros regionales denominados “Cumbres de las Américas”: Miami, Estados Unidos (1994); Santiago de Chile, Chile (1998); Quebec, Canadá (2001); Mar del Plata, Argentina (2005) y Puerto España, Trinidad (2009) (Riggirozzi, 2010: 18). El acercamiento de Estados Unidos también se manifiesta en iniciativas como la “Iniciativa de las Américas” impulsada por el gobierno de George Bush; reflejando un retorno al panamericanismo, esta vez bajo el paraguas del neoliberalismo (Riggirozzi, 2010: 7). A diferencia de la etapa anterior, Estados Unidos plantea una relación con la región basada en temas económicos (comercio, deuda, inversión) cambiando el eje vigente en la fase anterior en donde los factores ideológicos y geoestratégicos dominaron la agenda (Lozano, 1993: 121-134). Con la llegada de Bill Clinton al poder, se intensifica la firma de tratados comerciales (en su mayoría Tratados de Libre Comercio, TLC) con varios países de la región con la mirada puesta en la creación de una Zona de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En este contexto, las estrategias de inserción internacional giraron en torno al discurso del “regionalismo abierto” con la idea central de promover el libre comercio y la inserción internacional. No obstante, en torno a este núcleo central se observaron formas y velocidades distintas de implementación, que conformaron ejes de integración dentro de América Latina (Briceño Ruiz, 2007). Como señala Briceño Ruiz (2007), durante esta etapa se abandona la idea de un único mercado latinoamericano. Las estrategias de integración se centran en la

construcción de esquemas subregionales, reflejando la fragmentación de América Latina en dos polos: uno centroamericano-caribeño y el otro sudamericano.

Por un lado, el eje del Cono Sur en torno a la interdependencia económica del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), cuyo nacimiento se formaliza con la firma del Tratado de Asunción en 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Briceño Ruiz (2013), señala que en este caso se aplicó un modelo híbrido de regionalismo abierto, ya que inicialmente no se observó una agenda de integración profunda (integración social y productiva). Otros autores, lo califican de regionalismo estratégico ya que los países más fuertes del bloque, Argentina y Brasil, impusieron sus limitaciones a la apertura y negociaciones con Estados Unidos y la Unión Europea.

Por su parte, Chile implementó una estrategia basada en el modelo del regionalismo abierto a través de la firma de múltiples Tratados de Libre Comercio (Bizzozero, 2011: 34). Esta estrategia se acercó más a la implementada por México y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994 (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés) entre Canadá, Estados Unidos y México. Se trata de una modalidad de integración “Norte-Sur” ya que incluye países desarrollado y en desarrollo. Además incluye agendas de integración profunda, como la regulación de la propiedad intelectual, compras gubernamentales, medio ambiente y legislación laboral. Este modelo se diferencia claramente de la integración de la etapa anterior y propone un espacio comercial preferencial, pero no a expensas del sistema multilateral de comercio (Briceño Ruiz, 2013: 15). Este eje se expandirá en la próxima etapa ante el fracaso del ALCA, dando lugar a la firma de Tratados de Libre Comercio entre Estados Unidos y varios países el Caribe y del eje andino como Chile, Perú, Colombia, República Dominicana, etc.

Hacia fines de los años 90's comienzan a aparecer evidencias del agotamiento del neoliberalismo en la región, dos claros ejemplos fueron la crisis de la devaluación del Real en Brasil (1999) y la de la convertibilidad en Argentina (2001). Estas crisis económicas y sociales, y en algunos casos políticas; impactaron en los procesos de integración en la región, los cuales ingresan en años de estancamiento (Iñiguez, 2004: 162). Algunos autores señalan que la aplicación parcial y selectiva de las recetas neoliberales con mayor énfasis en la integración negativa (liberalización comercial) que en la integración positiva (políticas comunes y construcción de instituciones) fue una de las razones que llevó al deterioro de esta estrategia de regionalismo. En este sentido, la apertura de las economías aumentó su vulnerabilidad, habida

cuenta de que se trataban de economías aún frágiles y en recuperación luego de la crisis de la deuda de los años ochenta. Otros frentes de vulnerabilidad fueron el mercado intergubernamentalismo e instituciones débiles (“regionalismo ligero”); y la ampliación de opciones extra-regionales y participación en múltiples foros que debilitó la cohesión interna de la integración dificultando su profundización (Sanahuja, 2009: 14-20).

Los efectos negativos en términos de cohesión social y desarrollo económico reflejados en el aumento de la pobreza, desempleo y desigualdad en la región; generaron una fuerte desilusión con las políticas neoliberales aplicadas durante este período. La recesión económica en varios países de la región sumada a una visión más crítica hacia Estados Unidos, impulsa el resurgimiento de pensamientos de carácter nacionalista y autonómico. Las reacciones a la crisis del neoliberalismo en la región buscan distanciarse y marcar el contraste con la etapa previa (Riggiozzi, 2010: 18). En este sentido, la reputación e influencia de los organismos y las instituciones internacionales se deterioró. Los gobiernos que asumieron el poder en esa etapa crítica construyeron formas alternativas de pensar el desarrollo económico, con un mayor énfasis en la realidad latinoamericana y teniendo en cuenta el aspecto social del desarrollo (Grugel, Riggiozzi, y Thirkell-White: 2008: 504).

### 2.1.3 EL ESTADO ACTUAL DEL REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA: TERCER OLA DE REGIONALISMO (POST 2000). EL REGIONALISMO POST – LIBERAL Y POST - HEGEMÓNICO

La región vive un “cambio de época” que deriva en una agitación conceptual (Perrotta, 2012: 89), resultado de la crisis política, económica y social de fin de siglo que provocó el fin de la etapa neoliberal en la región. Allí, se inició un período de reconstrucción del rol del Estado y la búsqueda de un modelo de desarrollo con inclusión social. En el contexto internacional, la región contó con espacio político, financiero y económico para ensayar respuestas a los problemas heredados de la década del noventa.

En primer lugar, Estados Unidos reorientó su estrategia geopolítica hacia Medio Oriente, luego del atentado a las Torres Gemelas en la ciudad de Nueva York el 11 de septiembre de 2001, generando un espacio de autonomía relativa para América Latina. En segundo lugar, la mejora en los términos de intercambio debida a la suba en los precios de los commodities brindó mayor margen financiero a los gobiernos. En tercer lugar, el auge de las economías emergentes consolidó el liderazgo de Brasil en la región. Cuarto y último, la expansión de la cooperación

Sur-Sur generó nuevas oportunidades para la región que abandona el eje Norte-Sur y se vuelca a la cooperación “entre pares”.

En este contexto, los líderes de los partidos políticos que asumieron la conducción de los gobiernos, y que algunos autores caracterizarán como de “nueva izquierda” (Natanson, 2008), promovieron un cambio en las ideas. Aunque este giro en el pensamiento no puede caracterizarse como homogéneo entre los gobiernos de la región, sí puede detectarse una línea común, asociada a: (i) el resurgimiento de un sentimiento nacionalista, (ii) cierto grado de distanciamiento y visión crítica respecto de algunos temas de la agenda internacional de Estados Unidos y (iii) la visión de que el Estado debe cumplir un rol clave en el mercado y en la planificación de la economía (Grugel, Riggirozzi y Thirkell-White, 2008; Riggirozzi, 2010). La “izquierda” del Siglo XXI no debe ser vista como anti-capitalista, sino como el planteo de una nueva política que no tiene un enfoque abrupto ni autárquico, pero que adquiere una visión diferente de la democracia y la cuestión social que busca romper con una historia donde las reglas fueron impuestas desde los centros de poder.

Estos cambios a nivel nacional se reflejan en las estrategias de integración de América Latina. Las mismas ingresan en un período de revisión en el que surgen, a la par nuevas iniciativas y modelos. Estos movimientos se traducen en el plano académico donde América Latina y, especialmente América del Sur, se transforma en objeto de estudio para las teorías de la integración regional.

Un elemento central que señalan la mayoría de los estudios es el quiebre con el modelo hegemónico vigente durante la etapa del “nuevo regionalismo” en los años noventa. Se observa un distanciamiento/rechazo de la injerencia de Estados Unidos en la región (Bywaters, 2009; Grugel, Riggirozzi y Thirkell-White, 2008; Riggirozzi, 2010; Sanahuja, 2010). No existe un modelo único de integración regional, sino que se desarrollan diferentes estrategias y ejes de integración (Briceño Ruiz, 2013). Esta tercera ola de regionalismo, actualmente en desarrollo, fue bautizada inicialmente como “regionalismo post liberal” (Sanahuja, 2008, 2010, 2011; Veiga y Ríos 2007).

Uno de los primeros estudios realizados sobre este período estuvo a cargo de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), donde se destaca el surgimiento de proyectos heterogéneos como la Comunidad Sudamericana de Naciones, CSN (de carácter desarrollista) y el la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA (con

propuestas anti-liberales). Como características comunes se destacan: la crítica amplia al paradigma liberal, que inspiró los proyectos de integración y las agendas domésticas de política económica en los años noventa; el resurgimiento del nacionalismo económico, como guía para las políticas; y la politización de las agendas económicas externas de varios países de la región (Veiga y Ríos 2007).

Por su parte, J. A. Sanahuja señala que el regionalismo post liberal se caracteriza por: (i) expresar un retorno de la política a las relaciones exteriores y la política de desarrollo con menor atención a la agenda económica y comercial; marcar un retorno a la agenda de desarrollo post Consenso de Washington; (iii) impulsar el Estado como actor central; (iv) buscar autonomía; (v) hacer énfasis en la agenda positiva de la integración y la aparición de una renovada agenda de paz y seguridad; (vi) destacar una mayor preocupación por las dimensiones sociales y asimetrías en cuánto a niveles de desarrollo; (vii) focalizarse en los cuellos de botella y las carencias de la infraestructura regional, con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y facilitar el acceso a los mercados externos; (viii) enfatizar en la seguridad energética y búsqueda de complementariedades en ese ámbito; (ix) buscar fórmulas para promover una mayor participación de actores no estatales y la legitimación social de los procesos de integración (Sanahuja, 2008,2009).

El regionalismo posliberal se redefine en términos de soberanía nacional y como instrumento para apuntalar la gobernabilidad interna de los países (Sanahuja 2010: 96). La gobernanza implica revitalizar la democracia y re significar socialmente al Estado democrático. Apunta a la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo y crecimiento económico que permitan superar los costos del neoliberalismo en términos de ciudadanía, democracia e inclusión.

Algunos autores como Pía Riggirozzi y Diana Tussie lo definen como regionalismo post hegemónico, marcando el fin de una etapa de primacía de un único modelo de integración y el inicio de otra donde no hay recetas únicas a implementar. Señalan que los procesos actuales van más allá de una mera reacción a la crisis del neoliberalismo, y que son una manifestación expresa de la repolitización de la región que genera nuevas formas de hacer política y de construir proyectos regionales donde los Estados, los movimientos sociales y los líderes son los protagonistas del proceso (Perrotta, 2012). Esta noción de regionalismo post hegemónico permite alejarse del plano comercial y comprender la variedad de situaciones que presenta en la actualidad el mapa de integración de América Latina. Además, al colocar en el centro los

actores incorpora una visión constructivista sobre la integración regional. En este sentido, como las regiones son lo que los actores hacen de ellas, la lectura constructivista permite analizar todo el recorrido del regionalismo en América Latina y detectar cómo los movimientos de los actores involucrados y el cambio en los idearios regionalistas impactan en los modelos implementados. Esta visión facilita la comprensión de la variedad de esquemas de integración que existen actualmente en la región como parte de un proceso conjunto.

Al respecto, resulta interesante el aporte de José Briceño Ruiz (2013) sobre los diferentes ejes de integración existentes en la región. Si bien su análisis corresponde a modelos de integración económica, resulta útil para visualizar el estado actual del regionalismo en América Latina. El autor destaca la presencia de tres ejes de integración: el eje del regionalismo abierto, el eje revisionista y el eje antisistémico; relacionados con tres modelos de integración regional distintos: el regionalismo estratégico, el regionalismo social y el regionalismo productivo. Estas clasificaciones constituyen modelos o tipos ideales weberianos.

El “regionalismo estratégico” se distingue por su sesgo comercial. Refleja las premisas de las nuevas teorías del comercio internacional de los años ochenta, respecto de existencia de ciertos sectores monopólicos y de otros que por considerarse estratégicos debían ser protegidos por el Estado. Uno de los pilares de este modelo es la apertura económica de la región al sistema internacional, excluyendo a los sectores estratégicos. Resulta evidente que este modelo fue el predominante en la etapa del nuevo regionalismo en los noventa, no obstante continuo observándose este tipo de estrategias por parte de algunos países de la región en la etapa actual como se verá en breve.

El “regionalismo social” comienza a aparecer luego de las crisis económicas y sociales de fin de siglo, proponiendo que la integración regional debería convertirse en un espacio para construir y aplicar políticas sociales regionales. La integración se convierte en un mecanismo para establecer estándares sociales a nivel regional, fomentar políticas redistributivas y crear instituciones para la defensa de los derechos sociales.

El tercer modelo es el “regionalismo productivo” y retoma las premisas vigentes durante la primera ola de regionalismo en América Latina. Se basa en las ideas de la escuela estructuralista de la CEPAL y el estructuralismo francés, en donde la integración constituye una herramienta para la transformación productiva. El modelo propone el crecimiento económico desde adentro.

Estos tres tipos ideales se desarrollan en los tres ejes de integración vigentes en la actualidad en América Latina. Por un lado, “el regionalismo estratégico” se desarrolla en el eje de la “integración abierta” conformado por los países que siguen una lógica Norte-Sur de Integración y que han suscripto acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y la Unión Europea. A partir del 2007, y producto de las críticas al modelo de integración de la década del noventa, comienza a funcionar el Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano, conformado por Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y México. En el año 2011, este Foro se transformó en lo que hoy se conoce como la Alianza del Pacífico, suscripta por Colombia, Chile, Perú y México “con el objetivo de promover la integración profunda y el libre comercio” (Briceño Ruiz, 2013: 15). Esta alianza apunta además a balancear el protagonismo de Venezuela y Brasil en la región y a constituirse en un mecanismo para negociar con los países del Pacífico.

En segundo lugar, se encuentra el “eje revisionista” conformado por los países miembros del MERCOSUR. El modelo de integración del MERCOSUR ha sido un híbrido ya que si bien podría relacionárselo con un modelo tipo “regionalismo abierto”, la ausencia de una agenda de integración profunda lo aleja de esa categoría. A partir del año 2000, este eje ha puesto en revisión su modelo de integración inclinándose hacia uno del tipo social y productivo, con el objetivo de fortalecer y potenciar la dimensión social y productiva del MERCOSUR. Durante este proceso de revisión se consolida la construcción de UNASUR.

Finalmente se encuentra el “eje antisistémico” conformado por los países que integran el ALBA. Este modelo representa según sus miembros una opción anti-capitalista y anti-imperialista dentro de América Latina. Promueven un modelo “basado en la solidaridad, la complementariedad y al cooperación” (Briceño Ruiz, 2013: 17). En el año 2002 se presentó como una alternativa al ALCA y en 2004 comienza a tomar fuerza como proyecto regional y pasa de llamarse “Alternativa Bolivariana para nuestra América” a “Alianza Bolivariana de los Pueblos de América”. Este eje resulta difícil de caracterizar según los tipos ideales planteados por Briceño Ruiz, ya que se presenta como un modelo de integración no capitalista. Tampoco retoma las ideas cepalistas respecto de la integración como herramienta para la transformación productiva. El rol del comercio en el esquema del ALBA es secundario al proceso de integración. Es un componente más que debe servir a otros objetivos de desarrollo. Además está basado en la lógica de las “ventajas cooperativas” en lugar de las tradicionales ventajas

comparativas (Briceño Ruiz, 2013: 33). No obstante, existen dos elementos que pueden relacionar a este eje con aspectos de los modelos del regionalismo social y el productivo. En el primer caso se trata de los intentos de internacionalizar los programas sociales de Venezuela (las Misiones). En el segundo, la cooperación en materia de energía y la creación del espacio económico ECOALBA-TCP que se propone incrementar la interdependencia económica de sus miembros.

Se observa, por lo tanto, una creciente heterogeneidad regional en cuanto a los modelos de integración pero con puntos en común. Existen múltiples lecturas teóricas que intentan dar cuenta de un fenómeno en marcha y que se traducen en la convivencia de esquemas múltiples de integración y cooperación. Estos regionalismos superpuestos (Riggiozzi, 2010) tienen en común expresar estrategias alternativas para alcanzar crecimiento económico con justicia social; así como constituir una expresión de América Latina más politizada y recelosa del liderazgo político norteamericano. Son proyectos que revisan el modelo hegemónico de la década anterior y buscan alternativas acordes a sus realidades regionales. Resaltan su compromiso popular con la democracia y el nacionalismo, con mercados abiertos y políticas macroeconómicas heterodoxas pero que no rompen con el capitalismo de mercado. Los gobiernos buscan reducir la dependencia del financiamiento externo y realizar una re-conceptualización de la cooperación y armado de redes regionales (Grugel, Riggiozzi y Thirkell-White, 2008; Riggiozzi, 2010).

La pregunta hacia adelante es si este cambio que se observa en la tercera ola de regionalismo es transitorio o si se trata de una “revolución en marcha” de los que siempre fueron “aceptantes” de las reglas del juego (Grugel, Riggiozzi y Thirkell-White, 2008). Al respecto, Sanahuja (2009: 24) sostiene que esta etapa no puede ser considerada como una nueva ola de regionalismo sino que se trata de una transición. Esto se debe a la ausencia de modelos claros y la presencia de agendas muy politizadas, dificultando el consenso entre los gobiernos. Otros autores, como Bywaters C. (2009: 7), sostienen que el futuro de este modelo de regionalismo dependerá de la “legitimidad funcional”. Es decir, las probabilidades de sostenerse en el tiempo irán aumentando a medida que puedan mostrarse resultados de los esquemas regionales y que se afiancen en la sociedad.

## 2.2 CONCLUSIONES PARCIALES

### **Cambios y continuidades en el regionalismo en América Latina.**

La periodización y caracterización de las etapas del regionalismo en América Latina constituye un ejercicio necesario para el objetivo de este trabajo. Comprender la construcción de América del Sur como actor regional relevante en la escena internacional, cuya evolución no puede separarse de la de América Latina, requiere entender las etapas por las que ha transcurrido este proceso, que se dividen en tres con el objetivo de poder analizarlas pero teniendo presente que al ser una construcción social. Este proceso es continuo y, si bien algunas características van cambiando con el paso del tiempo, otras se han mantenido a lo largo del mismo.

En este sentido, algunas continuidades que se pueden detectar a lo largo de estas tres olas de regionalismo son: 1) el Estado es el propulsor de los acuerdos regionales, aún durante los 90's cuando se buscaba reducir su rol en la organización de la economía; 2) el regionalismo se muestra como una herramienta de política exterior para la inserción internacional, no sólo para mejorar la competitividad en el comercio internacional, sino para participar como actor regional en los foros internacional; 3) La CEPAL cumple un rol clave en las tres olas, aún en la última en donde su papel es más de observador del proceso, los primeros trabajos sobre regionalismo pos – liberal fueron publicados por ese organismo y 4) la búsqueda de un modelo de desarrollo y la consolidación de la autonomía de la región a través de diferentes estrategias pero constituyen un objetivo permanente de los distintos proyectos de integración regional, con diferente peso e importancia en las distintas etapas. Se podría agregar una continuidad de las últimas dos etapas que es la influencia de los actores no estatales en el proceso.

Uno de los principales cambios que se puede observar durante estas tres etapas es la consolidación de la democracia en la región a partir de la segunda fase. Si bien han ocurrido algunos episodios desestabilizadores como se comentará en el próximo capítulo; América del Sur ha respondido contundentemente y resuelto de forma conjunta a favor de la paz y la democracia en la región. En este sentido, un segundo cambio que pareciera consolidarse es el deterioro de la influencia de Estados Unidos y los organismos internacionales. La crisis del neoliberalismo y la crisis global de 2007-2008 han significado un punto de inflexión en este sentido y la región avanza de forma autónoma en la construcción de su modelo de desarrollo económico. La cancelación de la deuda externa con los organismos financieros internacionales, fue un hito que reafirma este giro. Siguiendo con este razonamiento, los países de la región han retomado la conducción política del proyecto regional y lo dotaron de identidad propia que se

proyecta al resto del mundo y pone límites a la histórica influencia de las potencias hegemónicas en la región.

En este sentido, se puede mencionar que una diferencia con las etapas anteriores es que las estrategias de regionalismo en América Latina parecen estar abandonando su carácter defensivo (Riggirozzi, 2010: 5-6). Los países de la región a través de las distintas iniciativas regionales han transformado, especialmente a América del Sur, en un objeto activo dentro del escenario internacional que busca dejar de aceptar las reglas de la política internacional y empezar a crearlas (*rule taker-rule maker*) (Grugel, Riggirozzi y Thirkell-White, 2008: 502-504).

Este proceso de cambio en América del Sur se ha traducido, en el ámbito académico, en la aparición de explicaciones que buscan dar cuenta de estas transformaciones y que sugieren que los enfoques teóricos basados en la dicotomía viejo/nuevo regionalismo son insuficientes para explicar cómo los estados están respondiendo actualmente a sus propios compromisos y a la construcción a nivel regional de proyectos que cuestionan la estructura neoliberal de los años noventa. Entender la naturaleza de este cambio, requiere una reorientación de algunas formas vigentes en las que se ha estudiado el regionalismo (Riggirozzi, 2010: 23).

El análisis de la constitución de UNASUR, el proceso de construcción de sus agendas y estructura y as ideas-fuerza detrás del proceso, requieren de un enfoque alternativo que pueda comprender el proceso desde una óptica sudamericana, flexible y superadora de las visiones tradicionales para dar cuenta de los cambios que están ocurriendo en el regionalismo en América del Sur.

### **CAPÍTULO 3: LA CONSTRUCCIÓN DE LA UNASUR Y LAS IDEAS FUERZA DEL REGIONALISMO SUDAMERICANO**

En el capítulo anterior se hizo foco en las olas del regionalismo en América Latina, con el objetivo de mostrar que estas etapas previas son un claro antecedente de la UNASUR, ya que la experiencia acumulada influye y forma parte del proceso de construcción regional, tanto por los elementos que se conservan y mantienen en el tiempo, como por aquellos que se transforman.

En este capítulo, tras mencionar los antecedentes más recientes de la UNASUR y su configuración institucional actual, se reflejará el proceso de definición y elaboración de la nueva agenda de la integración y de las ideas-fuerza detrás de la construcción de la UNASUR.

Se recurrirá a la lectura de fuentes primarias y artículos periodísticos que den cuenta de las declaraciones de los presidentes en las Cumbres Presidenciales previas a la firma del Tratado Constitutivo de la UNASUR y las Reuniones Ordinarias y Extraordinarias de los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR. Como se ha mencionado en el capítulo anterior, los encuentros, debates y las declaraciones resultantes de los protagonistas permiten dar cuenta del proceso de construcción regional, así como las prioridades e ideas que están detrás del mismo.

#### **3.1 HISTORIA RECIENTE Y ARMADO INSTITUCIONAL**

Un primer antecedente de la Unión de Naciones Sudamericana (UNASUR) fue el proyecto del Presidente de Brasil Itamar Franco de crear un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) (Sanahuja, 2011). Esta propuesta esbozada en 1993, nace en parte como respuesta a “La Iniciativa de la Américas” impulsada por el presidente de Estados Unidos George Bush, que pretendía crear un área de libre comercio en el continente americano. La idea de Brasil era fortalecer y defender la autonomía de la región, así como el liderazgo brasilero en América del Sur, frente al proyecto de Estados Unidos y oponerse a su estrategia de favorecer una lógica bilateral en la negociación comercial (Briceño Ruiz, 2010: 104). El ALCSA preveía la firma de un tratado de libre comercio entre dos bloques comerciales que estaban atravesando una fase de auge: la CAN y el MERCOSUR. Entre 1993 y 1999 Brasil avanzó en esa agenda minimalista concentrada en el aspecto comercial. A partir de 1998, el proyecto del ALCSA entró en crisis por las consecuencias de la devaluación del Real en Brasil y su impacto en el MERCOSUR (Briceño Ruiz, 2010: 105-106).

En el año 2000, el presidente Fernando Henrique Cardoso, convocó a la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur a la que acudieron mandatarios y representantes de los doce países del Cono Sur, inaugurando una serie de encuentros anuales que constituyen el segundo antecedente de UNASUR y que, como se verá en el próximo apartado, marcaron el proceso de construcción de la agenda regional en función de los cambios políticos ocurridos en la región (Briceño Ruiz, 2010; Rivarola Puntigliano, 2011).

Como parte de este proceso, en la III Cumbre de Presidentes de Sudamérica realizada en Cuzco, Perú el 8 de diciembre de 2004 se crea la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). La agenda del proyecto regional comenzó a mostrar un giro hacia otros sectores de intervención, cambio que Brasil ya estaba apoyando en el marco del MERCOSUR y que se orientaba a generar una “agenda sudamericana” en contraposición con el proyecto del ALCA (Briceño Ruiz, 2010: 107). Dicha agenda se proponía dotar a Sudamérica de una dimensión política y posicionarla en defensa de la democracia, la estabilidad en la región y la consolidación de una zona de paz; frente a la “militarización” de la agenda externa de Estados Unidos, post atentados del 11 de septiembre de 2001. En esta línea, con la conformación de la CSN se avanza con la construcción del proyecto sudamericano con una agenda centrada en: la concertación y coordinación de las políticas externas; la convergencia comercial de todos sus miembros y la integración física, energética y de comunicaciones (Sanahuja, 2011: 124-125). Asimismo se optó por un diseño de la CSN basado en las instituciones existentes, sin dotarla de personalidad jurídica ni de una estructura institucional manteniendo la lógica de la “diplomacia de cumbres” (Sanahuja, 2010: 105). En los encuentros sucesivos se fue definiendo una agenda prioritaria y los objetivos de la integración sudamericana.

Finalmente, en la I Cumbre energética de Isla Margarita, realizada el 17 de abril de 2007 la CSN se convirtió en Unión de Naciones Suramericanas y se solicitó a los ministros de Relaciones Exteriores la elaboración de un proyecto de Tratado Constitutivo, que fue aprobado el 23 de mayo de 2008 marcando el nacimiento oficial de la UNASUR (Sanahuja, 2010: 107). El Tratado Constitutivo firmado el 23 de mayo de 2008 en la ciudad de Brasilia entró en vigencia el 11 de marzo de 2011 luego de que el noveno (Uruguay) de los doce países integrantes consiguiera su ratificación legislativa. En la actualidad todos los países han ratificado el documento.

Con la intención de generar una estructura de carácter permanente que contribuya con la construcción y consolidación del proyecto regional por medio de la concertación de políticas (Sanahuja, 2010: 108), la UNASUR cuenta con personería jurídica internacional según el artículo 1 del Tratado (UNASUR, 2008) y la capacidad de adoptar normas vinculantes que se adoptan por consenso, manteniendo el poder de veto para los países (UNASUR, 2008).

En las reuniones que sucedieron a la constitución de la UNASUR y en función de lo establecido en el artículo 5, se fueron creando diferentes Consejos, como el de defensa o el de educación; así como Grupos de Trabajo que se concentran en el desarrollo de los objetivos específicos. El Consejo Energético Suramericano, creado en la Cumbre de la Isla Margarita forma parte de las instituciones integrantes de la UNASUR (UNASUR, 2008: art 5).

En la actualidad, la UNASUR cuenta con doce consejos sectoriales<sup>20</sup> que, como veremos a continuación, reflejan la nueva agenda del regionalismo en América del Sur:

) 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 Organizada Transnacional.

Entre los artículos 6 y 10 del tratado se establecen los órganos de la UNASUR (UNASUR, 2008). El Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, es el órgano máximo

---

<sup>20</sup> Ver ANEXO IV para mayor detalle de los Consejos de UNASUR.

que establece los lineamientos generales de la UNASUR en reuniones ordinarias que se realizan anualmente. A través de decisiones, aprueba las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Las reuniones extraordinarias son convocadas por la Presidencia Pro Témpore a pedido de uno de los Estados miembro y con el consenso del resto de los países (UNASUR, 2008: art 6).

La Presidencia Pro Témpore se ejerce por orden alfabético por el período de un año, tiene a su cargo la organización y coordinación de las reuniones de los órganos de UNASUR, ejerce la representación en eventos internacionales y asume compromisos y firma Declaraciones con terceros, previo consentimiento de los órganos correspondientes (UNASUR, 2008: art 7).

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, es el principal órgano ejecutivo de la UNASUR. Sus reuniones ordinarias son semestrales. Implementa las decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobiernos a través de Resoluciones; propone proyectos de decisiones y prepara las reuniones de los mandatarios. Coordina y realiza el seguimiento de los temas centrales de la integración suramericana; aprueba el plan anual de actividades, el financiamiento para iniciativas comunes y el presupuesto anual de funcionamiento de la UNASUR; crea Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades fijadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (UNASUR, 2008: art 8).

El Consejo de Delegadas y Delegados y la Secretaría General (con sede en Quito), está conformado por un representante acreditado de cada estado miembro. Se reúne con frecuencia bimestral, en el país sede de la Presidencia Pro Témpore y su rol principal es definir la agenda y darle seguimiento a los acuerdos adoptados en los diferentes niveles institucionales. Además, compatibiliza y coordina las iniciativas de UNASUR con los otros procesos regionales vigentes, con el objetivo de complementar esfuerzos (UNASUR, 2008: art 9).

La Secretaría General, con sede en Quito, es el órgano que ejecuta los mandatos conferidos por los órganos de UNASUR, los asiste en el cumplimiento de sus funciones y los representa por delegación expresa de los mismos. Es la depositaria de los Acuerdos realizados en el ámbito de la UNASUR. El Secretario General, es designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno en función de la propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años con posibilidad de renovación por una sola vez. Ejerce la representación legal de la Secretaría (UNASUR, 2008: art 10).

El Tratado en su artículo 17, declara la conformación de un Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia. Además promueve la participación ciudadana en el proceso de integración a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR (UNASUR, 2008: art 18).

En síntesis, la Unión de Naciones Sudamericanas, constituye la primera organización regional de la historia que logra reunir a todos los países de América del Sur, redefiniendo las aspiraciones integracionistas latinoamericanas en clave sudamericana. En el marco de una estrategia regionalista con características post liberal y también post hegemónicas, los países que conforman la UNASUR buscan consolidar la democracia, una mayor autonomía a nivel internacional y en el diseño e implementación de sus políticas de desarrollo.

### 3.2 EL MODELO DE REGIONALISMO EN DISCUSIÓN

#### 3.2.1 LA CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA AGENDA DE INTEGRACIÓN

Como se ha mencionado, la realización de Cumbres Presidenciales de América del Sur, iniciativa generada desde Brasil convocando al primer encuentro en Brasilia en septiembre del 2000, fue fundamental para la construcción y consolidación de una nueva agenda de integración en América del Sur que se plasmó luego en el Tratado Constitutivo de la UNASUR.

A partir de la lectura de las Declaraciones surgidas en las diferentes cumbres se detectaron ejes temáticos centrales que reflejan el modelo de regionalismo pos liberal descrito en el capítulo anterior. Como señala Briceño Ruiz (2010), es a partir de la Cumbre de Brasilia que la agenda de integración pasa de ser “minimalista” enfocada en unas pocas prioridades, a ser “maximalista” con la UNASUR (p. 106-107).

Una aclaración antes de comentar cómo se fue construyendo la agenda a lo largo de las Cumbres de Presidentes. El comunicado surgido de la reunión de 2007 realizada la Isla Margarita en Venezuela, titulado “Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno”, es breve ya que dicha Cumbre trato exclusivamente el tema de la energía siendo la I Cumbre Energética Sudamericana. Sólo se expresa la decisión de cambiar el nombre de Comunidad Sudamericana de Naciones a Unión de Naciones Suramericanas y solicitar a los

Ministros de Relaciones Exteriores que redacten el Tratado Constitutivo de la UNASUR (Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno, 2007). Algunos autores señalan que fue la influencia de Hugo Chávez lo que determinó este cambio de nombre al proyecto integrador (Sánchez, 2014. Briceño Ruiz, 2010).

**Cuadro 1 – Las Cumbres de Presidentes y sus ejes temáticos centrales**

Reunión	I Cumbre de Presidentes (2000)	II Cumbre de Presidentes (2002)	III Cumbre de Presidentes (2004)	I Cumbre CSN (2005)	II Cumbre CSN (2006)	III Cumbre CSN (2007)	Tratado Constitutivo UNASUR (2008)
Temas:							
Democracia	✓	✓	✓	✓	✓	—	✓
Soberanía	—	—	—	—	✓	—	✓
Seguridad	✓	✓	✓	✓	✓	—	✓
Economía	✓	✓	✓	✓	✓	—	✓
Infraestructura de la Integración	✓	✓	✓	—	✓	—	✓
Estrategia de Desarrollo	✓	✓	✓	✓	✓	—	✓
Recursos Naturales	—	✓	✓	—	✓	—	✓
Agenda prioritaria	—	—	—	✓	—	—	—

✓ Tema tratado

— Tema no tratado

Fuente: Elaboración propia en base a: Comunicado de Brasilia, 2000. Comunicado de Guayaquil, 2002. Declaración de Cusco, 2004. Declaración de Cochabamba, 2006. Declaración de Brasilia, 2005. Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno, 2007.

El tema “**democracia**” se lo vincula con el fortalecimiento de la integración regional y el desarrollo económico y social de los pueblos sudamericanos. Además se establece que el mantenimiento del Estado de Derecho y el respeto pleno al régimen democrático serán condiciones para la futura participación de las cumbres sudamericana (Comunicado de Brasilia, 2000). También se señala el compromiso con la democracia y la Carta Democrática Interamericana adoptada en Lima en 2001 (Comunicado de Guayaquil, 2002). En el marco de las crisis que se desarrollaron en varios países de la región, especialmente la de Argentina en 2001, se promueve el desarrollo de un mecanismo de "solidaridad financiera con la democracia y la

governabilidad" (Comunicado de Guayaquil, 2002) y se destaca el respeto a los valores de la democracia representativa y de sus componentes, y la conexión indisoluble entre sistema democrático y respeto a los derechos humanos. En los años que siguieron, la democracia aparece como un valor común consolidado en la región y relacionado con su identidad sudamericana (Declaración de Cusco, 2004. Declaración de Brasilia, 2005), destacándose en la cumbre de 2006 que uno de los principios rectores de la integración sudamericana será "Democracia y Pluralismo" (Declaración de Cochabamba, 2006).

La temática "**soberanía**" recién aparece explicitada en la Cumbre de 2006 en donde figura como uno de los principios rectores de la nueva integración: "Soberanía, respecto a la integridad territorial y autodeterminación de los pueblos" (Declaración de Cochabamba, 2006).

La "**seguridad**" aparece ligada a la adhesión al principio de solución pacífica y negociada de las controversias y se propone la creación de una Zona de Paz Sudamericana (Comunicado de Brasilia, 2000), que se concreta en la reunión de Guayaquil de 2002 (Anexo II- Declaración sobre la Zona de Paz Suramericana. Comunicado de Guayaquil, 2002). En esa cumbre y en el contexto de los atentados ocurrido el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York se declara a la "no proliferación de armas de destrucción masiva como base esencial del proceso de cooperación e integración sudamericano". Además comienza a explicitarse la cooperación en temas de defensa promoviendo esfuerzos para limitar gradualmente el gasto en defensa y una mayor transparencia en los mismos (Comunicado de Guayaquil, 2002). En las cumbres sucesivas, al igual que con la democracia, la solución pacífica de las controversias aparece como valor común de la región y como un principio rector de la integración sudamericana (Declaración de Cusco, 2004. Declaración de Brasilia, 2005. Declaración de Cochabamba 2006).

En cuanto al tratamiento de los "**temas económicos**", si bien la idea del ALCSA había entrado en crisis en 1998 con la crisis del real en Brasil (Briceño Ruiz, 2010), los principios del regionalismo abierto siguieron presentes como herramienta para hacer frente a los efectos de la globalización y a las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC y los avances en relación a la iniciativa de Estados Unidos de conformar el Área de Libre Comercio de las Américas (Sánchez, 2014; Gudynas, 2006; Comunicado de Brasilia, 2000; Comunicado de Guayaquil, 2002). A partir de la Declaración de Cusco en 2004, empiezan a aparecer otras aristas del tema económico que comienzan a dar cuenta del cambio que se estaba produciendo en la región. En particular, la reducción de las asimetrías y una integración industrial y productiva de

la que deben participar las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES) y otras organizaciones de la sociedad civil (Declaración de Cusco, 2004. Declaración de Brasilia, 2005. Declaración de Cochabamba 2006).

El tema “**infraestructura de la integración**” es tratado en todas las cumbres, aunque en 2005 sólo se lo menciona como parte de la agenda prioritaria que se enuncia al final del documento y no se lo trata específicamente (Declaración de Brasilia, 2005). La importancia de avanzar en la mejora de la infraestructura de la región está relacionada con la complementariedad de la integración con el desarrollo de la infraestructura para que las fronteras sean un elemento de unión (Comunicado de Brasilia, 2000). Siguiendo esta línea, los presidentes lanzan en 2000 el Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA), en donde se determinarán áreas prioritarias para políticas de inversión con perspectiva regional. El diseño del Plan fue encargado a especialistas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Comunicado de Brasilia, 2000). En la Cumbre de 2002, se avanza sobre este punto y se establece que la interrelación entre infraestructura y desarrollo debe ser explorada bajo una visión estratégica “sudamericana” y bajo el principio de “regionalismo abierto” (Comunicado de Guayaquil, 2002). A partir de la cumbre de Cusco y la conformación de la CSN, este tema se concentra en temas energéticos y de comunicación (Declaración Cusco, 2004). En particular, se priorizarán: I) "Integración energética para el bienestar de todos (...) aprovechamiento de los recursos energéticos de la región que sea integral, sostenible, solidario y que reconozca las asimetrías entre los países y regiones". II) "Infraestructura para la interconexión de nuestros pueblos y la región" (Declaración de Cochabamba, 2006).

El eje “**estrategia de desarrollo**” también muestra un cambio en su descripción a medida que fueron sucediéndose las cumbres y el contexto regional fue cambiando. Inicialmente, se hace mención a la importancia del conocimiento como la base de la riqueza nacional y al ALCA como un instrumento que debe servir para el desarrollo sostenible y equitativo de toda América (Comunicado de Brasilia, 2000). En 2002 se menciona la importancia de resolver el tema de la pobreza y la exclusión social (Comunicado de Guayaquil, 2002). Luego de la reunión de Cusco, la estrategia de desarrollo comienza a obtener un dimensión que supera la simple promoción del crecimiento económico para abarcar otras herramientas que aseguren una distribución más equitativa del ingreso; el acceso a la educación; la promoción de la cohesión e inclusión social; la preservación del medio ambiente; la promoción de un desarrollo sustentable; la generación de

empleo decente; la cooperación horizontal en ciencia educación y cultura; el acceso a la salud; todas “herramientas fundamentales para el desarrollo de los pueblos” (Declaración Cusco, 2004). Las cumbres que siguieron sintetizaron la estrategia de desarrollo en la promoción de mejores niveles de vida, la generación de trabajo decente y la extensión de beneficios sociales a todos los habitantes (Declaración de Brasilia, 2005. Declaración de Cochabamba 2006). Asimismo, se plantea la creación de un Nuevo Contrato Social Sudamericano y una “integración con rostro humano” (Declaración de Cochabamba, 2006).

Finalmente, el tema “**recursos naturales**” se relaciona con la diversificación de las fuentes energéticas de la región y el desarrollo de mercados energéticos desde una estrategia sustentable (Comunicado de Guayaquil, 2002); con la armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario (Declaración de Cusco, 2004) y finalmente, como uno de los principios rectores de la integración sudamericana, en tanto ésta debe realizarse en "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" (Declaración de Cochabamba, 2006). En este sentido, se plantea como objetivo apuntalar la cooperación ambiental (Declaración de Cochabamba, 2006).

Se observa que la nueva agenda de la integración en Sudamérica se fue construyendo en la sucesión de Cumbres presidenciales de América del Sur a través del diálogo político, la negociación y concertación de ejes temáticos prioritarios. Además, algunos temas fueron constituyéndose como valores comunes de la identidad sudamericana reflejando el proceso de construcción e identificación de la misma. Finalmente, se observa concordancia entre la caracterización realizada por Sanahuja y mencionada en el capítulo anterior sobre el regionalismo post liberal (Sanahuja, 2008,2009) y la agenda de la integración resultante de las Cumbres Presidenciales.

### **Los temas recurrentes que se incorporan a la agenda de la integración**

El proceso de construcción de la región no sólo se refleja a través de la evolución de ejes temáticos centrales de la nueva agenda de integración, sino también en el tratamiento de ciertas cuestiones de forma recurrente o esporádica en función del contexto de la región. A continuación se sintetizan estos temas con el objetivo de mostrar como los cambios ocurridos en la región

influyeron en la consolidación de ideas y conceptos ligados a la construcción de una identidad sudamericana.

) La integración de América del Sur y el fortalecimiento de la integración de América Latina: todos los comunicados, con la excepción de la reunión en Guayaquil en 2002, mencionan esta conexión. Esta idea está ligada a la construcción por partes de la integración latinoamericana. Sudamérica constituye la parte “más consistente de América Latina” o “el núcleo básico de aglutinación”, utilizando la categoría propuesta por Perón (Ferré, 2009). Como señala Piñeiro Iñiguez (2004), “la impronta cultural latinoamericana carecía por sí sola de la potencia suficiente para llevar adelante la integración de la vasta geografía hispanoamericana (...) un topos tan gigantesco terminaba siendo una utopía. De allí que los sueños más realizables fueran aquellos que consideraran “la construcción por partes” (p. 23-24).

) La referencia al pasado común y los libertadores de América: la construcción de un espacio e identidad sudamericana ha estado presente en la historia de la región desde el mismo nacimiento de los Estados nacionales. La inclusión de esta referencia a partir de 2002 podría relacionarse con el estallido de la crisis del neoliberalismo en la región y la necesidad de los mandatarios de consolidar el proceso de construcción regional desde una visión sudamericana, dejando de lado la imposición de paradigmas desde el norte, experimentada durante la etapa anterior. Sobre este punto, resultan interesantes los aportes realizados por Jorge Abelardo Ramos (2011) al identificar que el proceso de consolidación de los Estados nacionales de América Latina promueve, a la vez, la “balcanización”<sup>21</sup> del continente. Ese proceso constituyó un punto de inflexión histórico, en donde la lucha por la unificación del continente perdió relevancia en tanto la independencia fue impulsada por una oligarquía latinoamericana “cegada” por el modelo europeo y sus intereses económicos. Fue un proceso de homogeneización de las sociedades al interior de las nuevas divisiones políticas, a través de la construcción de un relato histórico que estructuraba una forma de pensamiento único y en donde la construcción de la identidad propia se realizaba en función de la diferencia con el Otro (Piñeiro Iñiguez, 2004). De esta forma, la independencia de España y la imposibilidad de mantener la unidad regional, puso en pausa por

---

<sup>21</sup>Según la Real Academia Española, este término refiere a la desmembración de un país en territorios o comunidades enfrentados. Se utiliza en un sentido geopolítico para explicar situaciones en las que un territorio o región se descompone en partes o estados más pequeños que son hostiles o no cooperan entre sí.

un siglo y medio (exceptuando a la generación del 900's) la lucha a favor de “la Nación posible” (Ramos, 2011; Ferré, 2009). En palabras de Ramos (2011), “existe una cuestión nacional sin resolver. América Latina no se encuentra dividida porque es “subdesarrollada” sino que es “subdesarrollada” porque está dividida”.

) La integración de los pueblos y la participación ciudadana: también a partir de 2004 y en parte como consecuencia de la impronta que Lula le dio a la integración sudamericana, comienzan a mencionarse y tratarse estas temáticas. En 2006, con la llegada de Evo Morales y de Rafael Correa a la presidencia de Bolivia y Ecuador respectivamente, se observa una profundización en cuanto a estos principios y valores de la integración sudamericana, íntimamente relacionados con las acciones políticas priorizadas por estos líderes.

) La concertación y coordinación política y diplomática para convertir a la región en un factor diferenciado y dinámico en las relaciones externas: aparece mencionado por primera vez en 2004 y luego se mantendrá en el resto de las Cumbres y podría relacionarse con la llegada de Lula Da Silva a la presidencia de Brasil en 2003 y su objetivo de consolidar a Brasil y a Sudamérica en un actor activo de la escena internacional.

) Drogas Ilícitas y delitos conexos: la mención de este tema en la cumbre de Brasilia de 2000 y en la de Guayaquil de 2002, puede relacionarse con el lanzamiento del Plan Colombia<sup>22</sup> que implicaba la intromisión directa de Estados Unidos en la región. De esta forma, los presidentes buscan tratar el tema desde una perspectiva sudamericana, marcando una posición crítica sobre el rol de Estados Unidos en la región. La mención en la Cumbre de Cochabamba de la Cooperación en materia de Defensa, también se relaciona con este punto ya que el problema del narcotráfico requiere de un tratamiento regional para poder combatirlo con éxito (Comunicado de Brasilia, 2000. Comunicado de Guayaquil, 2002. Declaración de Cochabamba, 2006).

## **Cuadro 2 – Temas nuevos y recurrentes de las Cumbres de Presidentes**

---

<sup>22</sup> El 13 de julio de 2000 se lanza el Plan Colombia por el cual Estados Unidos brindaba ayuda financiera al gobierno de Andrés Pastrana para apuntalar a economía, brindar asistencia social y por sobre todo combatir el problema de la insurgencia y el narcotráfico.

Temas	Recurrentes	Nuevos
Reunión		
I Cumbre de Presidentes (2000)		<ul style="list-style-type: none"> <li>•La articulación de América del Sur fortalecerá a América Latina y el Caribe.</li> <li>•Inserción de la región en el plano internacional: "La cohesión de América del Sur constituye (...) un elemento esencial para determinar, en forma favorable, su inserción en la economía mundial"</li> <li>•Drogas ilícitas y delitos conexos</li> </ul>
II Cumbre de Presidentes (2002)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Drogas ilícitas y delitos conexos: lucha contra este problema "teniendo en cuenta el principio de la responsabilidad compartida y desde un enfoque integral, equilibrado y cooperación". Adoptar y mejorar mecanismos para erradicar la corrupción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Referencia a los Libertadores de América y a la identidad como región con historia común.</li> <li>•Condena a los atentados del 11/9. Aplicar soluciones en el marco de la ONU y el Consejo de Seguridad.</li> <li>•Migración.</li> <li>•Subsidios agrícolas.</li> <li>•Mención a crisis en Argentina y al proceso electoral en Colombia.</li> </ul>
III Cumbre de Presidentes (2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Referencia a los Libertadores de América y a la identidad como región con historia común.</li> <li>•Desarrollar un espacio sudamericano integrado que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue mayor gravitación a nivel internacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Integración Sudamericana como integración de los pueblos.</li> <li>•Gobernabilidad sustentada en la participación ciudadana.</li> <li>•Institucionalidad de la CSN basada en la existente.</li> <li>•Recurrir a la concertación y coordinación política y diplomática como mecanismos para convertir a la región en un factor diferenciado y dinámico en las relaciones externas.</li> </ul>
I Cumbre CSN (2005)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Idea de fortalecimiento de identidad de América del Sur y de la integración de los pueblos de América Latina y el Caribe.</li> <li>•La esencia de la CSN es el "entendimiento político y la integración económica y social de los Pueblos de América del Sur".</li> <li>•Se establece la organización de la CSN en base a la institucionalidad existente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Se crea una Troika para asistir a la Secretaría Pro Tempore de la CSN: país sede de la PPT, país anterior que tuvo la PPT y el próximo a tenerla.</li> </ul>
II Cumbre CSN (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•La articulación de América del Sur fortalecerá América Latina y el Caribe.</li> <li>•La construcción de la CSN implica el "desarrollo de un espacio integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y en la infraestructura".</li> <li>•La idea de que "nuestra integración se asienta en alianzas estratégicas basadas 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".</li> <li>•Una ciudadanía sudamericana.</li> <li>•Enfoque integral y comprensivo de las migraciones, que vincule migración, desarrollo y armonización de políticas.</li> <li>•Identidad cultural que valore todas las expresiones del patrimonio cultural nacional y común sudamericano; promueva el pluriculturalismo y facilite la circulación de las expresiones culturales representativas "de la memoria e identidad de nuestros pueblos".</li> <li>•Mayor participación ciudadana en la formulación de las políticas de integración.</li> <li>•Cooperación en materia de defensa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Se plantea "Un nuevo modelo de Integración para el Siglo XXI": la IR es una alternativa para evitar que la globalización profundice las asimetrías. "Surge como un elemento indispensable de realización de nuestros proyectos nacionales de desarrollo, posibilitando la cooperación sudamericana en todos los niveles".</li> <li>•La CSN se basa en: principios y valores que reconocen "el carácter multiétnico, multicultural y plurilingüe de nuestros pueblos". En bases históricas reconociendo el papel de los pueblos originarios, afro descendientes y migrantes laborales contratados.</li> <li>•Definición del proceso como "ambicioso y preciso en sus objetivos estratégicos y al mismo tiempo flexible y gradual en su implementación".</li> <li>•Se presenta un Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Suramericana.</li> </ul>
III Cumbre CSN (2007)		<ul style="list-style-type: none"> <li>•Se cambia el nombre de Comisión Sudamericana de Naciones a "Unión de Naciones Suramericanas" (UNASUR).</li> <li>•Se designa una sede permanente para la Secretaría Pro Tempore que se instalará en Quito, Ecuador.</li> <li>•Se encomienda a los Ministros de Relaciones Exteriores la redacción del Tratado Constitutivo de la UNASUR.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a: Comunicado de Brasilia, 2000. Comunicado de Guayaquil, 2002. Declaración de Cusco, 2004. Declaración de Cochabamba, 2006. Declaración de Brasilia, 2005. Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno, 2007.

### **Los presentes y ausentes en las cumbres**

Observando los asistentes a las cumbres analizadas en este apartado se observa que los presidentes de Brasil, Bolivia, Chile y Venezuela han participado en todos los encuentros. En este último caso, Hugo Chávez ha sido el único mandatario que ha participado de todas las cumbres ya que asumió la presidencia el 2 de febrero de 1999.

En el caso de Argentina, se destaca la ausencia del Presidente Néstor Kirchner en las Cumbres de Cusco (2004), Brasilia (2005) y Cochabamba (2006) en las que participaron el Vicepresidente y Canciller. Según la información difundida por la prensa su ausencia se debía a discrepancias políticas con Eduardo Duhalde, quien participaba de las cumbres como representante del MERCOSUR y fue uno de los impulsores de la CSN en 2004.

En el resto de los casos, la mayoría de las ausencias se produjeron por crisis políticas internas, como fue el caso de Lucio Gutiérrez en la cumbre de Cusco de 2004.

**Cuadro 3 – Asistentes a las Cumbres de Presidentes**

Cumbre		I Cumbre 2000	II Cumbre 2002	III Cumbre 2004	I CSN 2005	II CSN 2006	III Cumbre 2007
Asistentes a las Cumbres							
Brasil	Presidente						
	Otro						
Argentina	Presidente						
	Otro						
Bolivia	Presidente						
	Otro						
Chile	Presidente						
	Otro						
Colombia	Presidente						
	Otro						
Ecuador	Presidente						
	Otro						
Guyana	Presidente						
	Otro						
Paraguay	Presidente						
	Otro						
Perú	Presidente						
	Otro						
Surinam	Presidente						
	Otro						
Uruguay	Presidente						
	Otro						
Venezuela	Presidente						
	Otro						

Fuente: Elaboración propia en base a: Comunicado de Brasilia, 2000. Comunicado de Guayaquil, 2002. Declaración de Cusco, 2004. Declaración de Cochabamba, 2006. Declaración de Brasilia, 2005. Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno, 2007. Ref.: color azul presencia; color celeste, ausencia.

Estas Cumbres, Declaraciones y Documentos mencionados son elementos fundamentales en la forma que luego tomó la UNASUR, ya que como se describirá a continuación, el Tratado retoma varios aspectos y termina de darle una figura institucional al proyecto de integración sudamericano.

### **El Tratado Constitutivo de la UNASUR y la nueva agenda de integración**

A continuación se hará una lectura del Tratado Constitutivo basada en los ejes temáticos de la agenda de la integración descrita en el apartado anterior, destacando algunos de los temas recurrentes que aparecen reivindicados en el documento.

1. Los ejes temáticos de la agenda de integración sudamericana

El Tratado retoma algunos de los principios rectores mencionados con anterioridad. De forma específica, establece que la unión suramericana se funda en los siguientes principios rectores: *“irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible”* (UNASUR, 2008).

El artículo 3 expresa los objetivos específicos de la UNASUR y refleja la ampliación de la agenda de integración comentada en los antecedentes y la desaparición del aspecto comercial como central a la integración. En particular, se enuncian los objetivos que hacen referencia a los ejes temáticos de la nueva agenda especificados en el apartado anterior:

) **Democracia:** la UNASUR tiene como objetivo *“construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos”* impulsando la participación ciudadana y fortaleciendo la democracia como uno de los principios rectores de la integración (UNASUR, 2008).

) **Soberanía:** aparece dentro de los principios rectores de la integración *“irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados”*. Y también se hace referencia a: *“reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”* (UNASUR, 2008).

) **Seguridad:** este tema aparece dentro de los principios rectores de la integración *“solidaridad; cooperación; paz;”*. Y también se hace referencia 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”* (UNASUR, 2008)

Se destaca una tradición en la región de respeto por la soberanía y el derecho internacional. En la negociación de la Carta de las Naciones Unidas en 1945, fueron los países

latinoamericanos que promovieron la idea de no intervención y autodeterminación como aspectos relevantes de la idea de soberanía nacional (Serbín, 2011). Desde principios del siglo XIX “la región ha desarrollado una tradición legalista y una cultura diplomática de marcado respeto y desarrollo del derecho internacional (...) ha contribuido a la resolución pacífica de conflictos entre Estados y a la ausencia de conflictos bélicos significativos desde finales del siglo XIX” (Serbín, 2011: 7).

La reafirmación de esta tradición en el siglo XXI, conjugada con el respeto a los derechos humanos universales y la democracia, se vincula con el fortalecimiento de rol del Estado en la sociedad luego de su “achicamiento” durante los noventa, la necesidad de consolidar la joven democracia en los países de región y con la constante búsqueda de autonomía en la región. A lo largo de la historia del regionalismo la cuestión regional siempre fue central en lo que autonomía se refiere (Colacrai, 2006).

) **Economía:** dentro de los objetivos económicos se menciona “*la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros; (...) la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado; la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva*” (UNASUR, 2008). Se observa un alejamiento del eje comercial, que deja de ser visto como un fin en sí mismo y se transforma en un medio para consolidar los procesos de desarrollo productivo, económico y social nacionales.

) **Infraestructura de la integración:** la infraestructura es uno de los temas prioritarios en la construcción del espacio sudamericano (UNASUR, 2008). Además se plantea como objetivo “*el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región (...) de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables*” (UNASUR, 2008).

) **Estrategia de desarrollo:** en el preámbulo se plantea que las naciones están “*Convencidas de la que integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes*” (UNASUR, 2008). Además, en la enunciación de los objetivos se explicita que “*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*". (UNASUR, 2008) También se mencionan como objetivos: *"el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región; la erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad; el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud; la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral (...) el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa (...) incrementar la capacidad, la sustentabilidad y el desarrollo científico y tecnológico propios"* (UNASUR, 2008)

) **Recursos Naturales:** *"la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región;(...) la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas"* (UNASUR, 2008).

Se observa respecto un giro respecto de la concepción de desarrollo que se presenta en la etapa actual del regionalismo. La integración económica toma una dimensión más profunda en ciertos aspectos y busca la complementariedad de las economías; incluyendo en el esquema a las pequeñas y medianas empresas, así como otros tipos de producción que es característico de la región. La protección del medio ambiente también toma un rol central dentro del aspecto económico, ya que como se mencionó, se busca un modelo de desarrollo sustentable.

Este último punto, da cuenta de la realidad que atraviesa la región y el mundo en general en cuanto a sostenibilidad del modelo de crecimiento. En este sentido, la inclusión de este principio refleja las sugerencias realizadas por el Presidente de Bolivia, Evo Morales, en una carta abierta que dirigió a los líderes de la región antes de la Cumbre de Cochabamba, en donde refiere al "Vivir Bien" (Morales, 2006). *"Decimos "vivir bien" porque no aspiramos a vivir mejor que los otros. Nosotros no creemos en la línea del progreso y el desarrollo ilimitado a costa del otro y la naturaleza. Tenemos que complementarnos y no competir. Debemos compartir y no aprovecharnos del vecino. "Vivir bien" es pensar no sólo en términos de ingreso per cápita sino de identidad cultural, de comunidad, de armonía entre nosotros y con nuestra madre tierra."*

En este esquema la mejora de la infraestructura de transporte y comunicación de la región cobra un rol central, pero que no es exclusivo de la dimensión económica sino que también hace

a la política y social. Una mejor conexión entre los países favorece el intercambio entre las diferentes sociedades contribuyendo a la creación de una identidad sudamericana.

En cuanto a los **temas recurrentes** descritos en el apartado anterior, el artículo 3 del Tratado Constitutivo también los retoma y menciona. En particular, se establece como objetivo *“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; 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”*. (UNASUR, 2008)

Por otro lado, la posibilidad de la integración de América Latina a partir de la unidad en primera instancia de América del Sur, mencionada en el apartado anterior como uno de los temas recurrentes de las Cumbres Sudamericanas, también se observa en el preámbulo del Tratado, al expresar que la constitución de UNASUR contribuirá *al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe* (UNASUR, 2008). De hecho, el Tratado estipula en su artículo 19 la posibilidad de que el resto de los Estados de América Latina y el Caribe soliciten su incorporación como Estados Asociados de UNASUR y en el artículo 20 se prevé la incorporación como socios plenos *“teniendo en cuenta el propósito de fortalecer la unidad de América Latina y el Caribe”* (UNASUR, 2008).

Relacionado con la sustentabilidad, el Tratado hace referencia a que el proceso de construcción de la integración *“deberá ser flexible y gradual en su implementación, asegurando que cada Estado adquiera los compromisos según su realidad”* (UNASUR, 2008). De esta forma, se distancia con la etapa anterior del regionalismo y la imposición de recetas desde los centros de poder.

Finalmente, en materia de defensa y seguridad: *“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; cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados Miembros de UNASUR; el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa; la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana; y la cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana”* (UNASUR, 2008)

La lectura realizada del Tratado Constitutivo de la UNASUR refleja la consolidación de una nueva agenda de integración con ejes temáticos prioritarios para América del Sur, que se fueron generando producto de los cambios políticos ocurridos en la región y construyendo y debatiendo en las Cumbres de Presidentes; traduciéndose en la creación de los diferentes consejos en el marco de la UNASUR.

### 3.2.2 LAS IDEAS FUERZA DE LA UNASUR

La construcción de la UNASUR y su funcionamiento en los años recientes expresan, no sólo la consolidación e institucionalización de una nueva agenda de integración “maximalista”, sino el afianzamiento en América del Sur de posturas frente a determinadas ideas fuerza que son transversales a los temas de la agenda y que permiten fortalecer posturas regionales frente a cuestiones particulares.

En particular, se identificaron en las declaraciones oficiales de las reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR la definición de posturas en torno a cuatro ideas troncales y su vinculación con el proyecto regional: autonomía, seguridad, desarrollo y democracia. Estas se encuentran explícita o implícitamente detrás de los principios fundamentales de la UNASUR enumerados en el apartado anterior y que se reiteran, con algunas excepciones, en las declaraciones oficiales de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR.

Finalmente, son ideas que han tenido su recorrido en la construcción regional latinoamericana con diferente grado de protagonismo en función del momento histórico que se atravesaba.

#### **Autonomía: enfrentando los desafíos desde la región y consolidando posiciones regionales.**

La autonomía se considera dentro de la disciplina de las relaciones internacionales, como uno de los propósitos de la política exterior de los estados, especialmente aquellos que se encuentran en el sistema mundial en una posición donde no tienen margen de acción para definir sus propias acciones, metas e intereses (Tokatlian y Russell, 2002: 160). En esta línea, tanto el desarrollo como la búsqueda de autonomía han moldeado el pensamiento integracionista en América Latina (Briceño Ruiz, 2012:29). Como queda claro en el análisis de Myriam Colacrai

sobre la evolución de la idea de “autonomía” a lo largo de la historia del regionalismo en América Latina, ésta ha sido una categoría de análisis vigente pero cuya importancia y definición fue variando a lo largo de la historia en función de las estrategias de integración regional elaboradas por los países. La autora destaca que en los diferentes momentos, existe coincidencia en cuanto a otorgar centralidad a la cuestión regional en lo que a la autonomía se refiere (Colacrai, 2006).

Como ya se ha señalado, durante la etapa de la independencia la autonomía estaba relacionada con la necesidad de unirse frente al enemigo común externo; sin embargo con la puesta en marcha de los procesos de formación de los estados nacionales la búsqueda de la unidad latinoamericana pierde fuerza (Briceño Ruiz, 2012: 31-35). Luego se destaca el pensamiento “autonomista” de pos-guerra, que crítica a la escuela de la dependencia y al pensamiento cepalino planteando que el desarrollo económico a través de la industrialización es un componente crucial para la autonomía de un país, pero no es una condición suficiente (Briceño Ruiz, 2012: 44-50). En este sentido, como sostiene Arlene Tickner, la noción de autonomía no sólo se percibía como un factor necesario para el desarrollo, sino que comienza a vinculársela con la política exterior, como un instrumento para afirmar intereses en el sistema mundial (Briceño Ruiz, 2012: 45).

También se destaca el trabajo de Juan Carlos Puig que vincula la idea de autonomía con la de integración regional. Al respecto, señala que existe un tipo de integración entre países que poseen grandes asimetrías y se encuentran en vías de desarrollo que no es la económica, sino una basada en la solidaridad, en valores compartidos (1986: 44-45) y que sea instrumental para el proceso de autonomización de la región (Briceño Ruiz, 2012: 48). Como señala Briceño Ruiz (2012) la integración solidaria se podría alcanzar mediante: “alianzas estratégicas, acciones políticas de carácter sectorial, firma de acuerdos bilaterales o multilaterales, y la promoción de políticas de cooperación entre los países latinoamericanos” (p.48).

El concepto de autonomía en Puig refiere a la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos del mundo real (Simonoff, 2014. Briceño Ruiz, 2012). En este sentido, gran parte de los problemas que tienen los países en sus relaciones con los países desarrollados estarían ligados a un error de cálculo en el margen que tienen de decisión autónoma (J.C. Puig, 1986: 49). La crítica que realiza a la escuela de la dependencia es que éste fenómeno si bien está relacionado con las asimetrías estructurales, la

solución no pasa por la integración económica únicamente sino que se debe recurrir a estrategias basadas en un diagnóstico político acertado (J.C. Puig, 1986: 49). Es decir, la dinámica autonomista es un proceso cíclico en el que se producen avances y retrocesos en función de la interacción de dos factores: la realidad tal cual es y la realidad tal cual la perciben los protagonistas (J.C. Puig, 1986: 58-59). Un diagnóstico acertado permite avances en el proceso y viceversa. Siguiendo esta línea se destacan diversas etapas en el proceso autonómico: dependencia para-colonial, dependencia nacional, autonomía heterodoxa y autonomía secesionista. La integración entre países con igual situación de dependencia y con objetivos autonómicos permitiría alcanzar un grado más elevado de autonomía en las relaciones con las sociedades industrializadas (Briceño Ruiz, 2012: 46-47)<sup>23</sup>.

Otro de los autores que contribuyó con el pensamiento autonómico en la región ha sido Helio Jaguaribe y su propuesta de estratificación del sistema internacional en términos de autonomía: primacía general, primacía regional, grado de autonomía, dependencia (1979: 91-92). El primer estrato refiere “la combinación de la inexpugnabilidad del territorio propio con el ejercicio de una preponderancia mundial generalizada, que sólo está contenida en forma efectiva en las áreas de inmediata hegemonía de una potencia dotada de primacía regional” (H. Jaguaribe, 1979: 92). El segundo caso, se diferencia con el primero porque la hegemonía y la preponderancia se ejercen sobre determinadas áreas (H. Jaguaribe, 1979: 92). La condición de autonomía, el tercer nivel de la estratificación, no asegura la inexpugnabilidad del territorio propio pero se tienen los medios materiales suficientes para imponer sanciones significativas a un eventual agresor. Además se cuenta con un margen de maniobra amplio de autodeterminación para el manejo de la política interna y con capacidad para actuar en el plano internacional de forma independiente. Existen además dos subcategorías dentro de autonomía, la regional, que es ejercida dentro de una determinada región y no ha adquirido vigencia mundial y; la sectorial que se ejerce en el plano económico en función de determinadas ventajas comparativas (H. Jaguaribe, 1979: 93). Finalmente, la dependencia abarca a aquellos países que no poseen los requisitos para ubicarse en un nivel más elevado, son estados soberanos que dependen de decisiones que le son externas y provienen de los países que tienen primacía general o regional. (H. Jaguaribe, 1979: 93).

---

<sup>23</sup>Para más información sobre el concepto de autonomía en Puig, véase: Simonoff, 2014

Dentro de este marco, H. Jaguaribe sostiene que el acceso a la autonomía depende de dos condiciones básicas: la viabilidad nacional y la permisibilidad internacional. El primer caso se trata de la medida en que un país disponga en un momento de la historia de un mínimo crítico de recursos humanos y naturales, incluida la capacidad de intercambio internacional. La cantidad necesaria de recursos está determinada a su vez por el grado de integración sociocultural del país y por el nivel “moral y educacional de su población” (H. Jaguaribe, 1979: 96). Es un concepto que contiene algunos aspectos similares que el de densidad nacional de Ferrer, descrito en el apartado anterior. En cuanto a la permisibilidad internacional H. Jaguaribe (1979) la describe como “la medida en que, dada la situación geopolítica de un país y sus relaciones internacionales, este país disponga de condiciones para neutralizar el riesgo proveniente de terceros países, dotados de suficiente capacidad para ejercer sobre él formas eficaces de coacción” (p. 97).

Las dos condiciones mencionadas son de carácter habilitante y estructural, no dependen de lo que hagan los países. Existen otras condiciones de carácter ejercitario que son de orden funcional y refieren a los esfuerzos que pueden hacer los países para alcanzar un mayor grado de autonomía (autonomía técnico-empresarial) o las decisiones que tomen los países hegemónicos en cuanto a sus relaciones con los países dependientes o de menor grado de autonomía (relación intrainperial de carácter universal) (H. Jaguaribe, 1979: 92). El avance de la globalización dificulta la autonomización técnico-empresarial, como resultado de la expansión de estilos de consumo desde los países céntricos y la imitación que se produce en los de la periferia. Esto afecta además, por la vía económica, el subsistema cultural de los países ya que le impide la capacidad de orientar la dimensión científico-tecnológica de la sociedad (H. Jaguaribe, 1979: 117). Al mismo tiempo, el control de las transnacionales sobre los mercados y la innovación tecnológica dificulta los esfuerzos nacionales para lograr una autonomía técnico empresarial (H. Jaguaribe, 1979: 100). Estas limitaciones generan que el requisito de viabilidad nacional se eleve a un nivel semi-continental para poder expandir esa masa de recursos mínimos para aumentar los grados de autonomía (H. Jaguaribe, 1979: 100).

En línea con lo anterior, se destaca el pensamiento de Methol Ferré, en cuanto a que los problemas económicos globales sólo se pueden resolver mediante una estrategia regional. Se trata de la creación de estados continentales que comprendan no sólo los aspectos económicos,

sino también el cultural, la ciencia, la tecnología, la seguridad y la defensa (Briceño Ruiz, 2012: 48).

Finalmente, en la etapa más reciente de regionalismo, se observa un resurgimiento en los debates sobre autonomía destacándose los aportes de Russel y Tokatlian (2002). Para los autores, la autonomía es una condición relacionada con la capacidad para tomar decisiones de manera independiente, sin seguir preferencias de otros Estados. Descartan que la autonomía se vincule a una situación de aislamiento, autosuficiencia u oposición (Briceño Ruiz, 2012: 54). En el marco del nuevo contexto mundial (globalización contemporánea y fin de la Guerra Fría) y del Cono Sur (democratización e integración) plantean una resignificación de la autonomía (Russel y Tokatlian, 2002: 175). El nuevo contexto favorece el movimiento desde una autonomía que se define por contraste a otra que se construye en un marco de relaciones y que definen como “autonomía relacional”. Este término, pensado especialmente para América del Sur y en el contexto mencionado, refiere a “la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras” (Russell y Tokatlian, 2002: 176). Se funda en nuevas prácticas, instituciones, ideas e identidades que se definen dentro de un marco de relaciones, donde “el otro”, comienza a ser parte integral de lo que uno es. Ya no es opuesto. (Russell y Tokatlian, 2002: 179). Como práctica, la autonomía relacional exige una creciente interacción, negociación, participación activa e influencia en los asuntos globales. En este sentido, los organismos internacionales constituyen el soporte institucional para el ejercicio de la autonomía (Russell y Tokatlian, 2002: 179-180). En un contexto de creciente interdependencia, permiten afrontar problemas comunes y alcanzar propósitos complementarios (Briceño Ruiz, 2012: 55). Finalmente, la autonomía relacional tiene un fuerte componente democrático, en cuanto se basa en un sistema de creencias que respeta y fomenta la libertad humana, que se centra en identidades cívicas y no nacionales y favorece prácticas de compromiso y negociación (Russell y Tokatlian, 2002: 183).

El concepto de autonomía ha estado relacionado a las ideas fuerzas que se tratan en este apartado, pero como se observa en los párrafos anteriores, su relación ha variado con el paso del tiempo. Se puede sintetizar de la siguiente forma: la relación fue triangular con las ideas de seguridad y desarrollo hasta las década del 70's (autonomía relacionada con la defensa del territorio, la consolidación de una zona de paz y la no injerencia en asuntos internos) para luego

de la vuelta a la democracia transformarse en una relación cuadrangular, incorporando a la democracia como un eje fundamental, habida cuenta de las experiencias vividas por la región durante los años previos.

Asimismo, se pueden observar varios de los elementos mencionados en los documentos de las reuniones de los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR. La autonomía aparece reforzada ante situaciones extraordinarias de crisis y la construcción de respuestas regionales para evitar la injerencia externa y defender la democracia en los asuntos del Cono Sur. Asimismo, se destaca la consolidación de la proyección internacional de la UNASUR tanto en foros internacionales y multilaterales, como en el diseño de posiciones conjuntas para el relacionamiento con terceros.

La primera crisis que tuvo que afrontar la UNASUR fue la sucedida en Bolivia, destacándose la decisión del Presidente Evo Morales de expulsar al embajador de Estados Unidos luego de acusarlo de haber alentado las protestas. En la Declaración de la Moneda se manifestó el rechazo a cualquier intento de socavar la unidad nacional y la integridad del territorio boliviano y se decidió crear una Comisión para acompañar la mesa de diálogo creada por el gobierno de Bolivia e investigar la masacre de Pando (Declaración de la Moneda, 2008). La actuación de la Cumbre fue exitosa para solucionar la crisis en Bolivia y además sentó un precedente de que los problemas y amenazas a la democracia en América del Sur se resolverían entre los países de la región. Es importante tener en cuenta que la Cumbre de Santiago, se dio en un contexto regional complejo ya que meses antes se había producido la crisis entre Colombia y Ecuador, a la que se sumó Venezuela, producto del ataque del ejército colombiano a un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) ubicado en territorio ecuatoriano (Briceño Ruiz, 2010: 116). En la cumbre que se realizó en Quito en 2009, se reconoció por un lado la labor de la Comisión y se declaró que “el masticado de la hoja de coca es una manifestación ancestral del pueblo de Bolivia que debe ser respetada por la Comunidad Internacional” (Declaración Presidencial de Quito, 2009); marcando un posicionamiento de la UNASUR al respecto.

La segunda crisis con la que debió lidiar la UNASUR y que involucraba su autonomía, fue la instalación de bases militares norteamericanas en Colombia. En la reunión extraordinaria de agosto de 2009, realizada en la ciudad de San Carlos de Bariloche se dejó constancia de que los acuerdos de cooperación militar deben regirse por los principios del Tratado Constitutivo y se

enfaticó que “el irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, la no injerencia en asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos son esenciales para consolidar la integración regional” (Cumbre de Bariloche, 2009). También se reafirmó “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 en la región.” (Cumbre de Bariloche, 2009). Es decir, no se rechazó explícitamente la instalación de las bases pero sí se marcó una postura regional al respecto y puso en discusión temas tradicionalmente de la esfera nacional como la compra de armamento o la presencia de fuerzas extranjeras en un país de la región (Briceño Ruiz, 2010: 117). En este sentido, también se decidió instruir al Consejo de Defensa para que analice el texto sobre "Estrategia suramericana. Libro Blanco, Comando de Movilidad Aérea (AMC)", verifique la situación en las fronteras y eleve dichos estudios resultantes al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, a fin de considerar cursos de acción a seguir (Cumbre de Bariloche, 2009).

La tercera crisis fue el levantamiento de la policía en Ecuador, el intento de golpe y el secuestro del Presidente Rafael Correa en septiembre de 2010. En la Declaración de Buenos Aires se decide que los cancilleres se trasladen inmediatamente a la ciudad de Quito para expresar el pleno respaldo al presidente constitucional y al pueblo ecuatoriano, participe indispensable del pleno restablecimiento de la institucionalidad democrática en ese país. Una vez más el respaldo de la UNASUR y la unidad de los países de la región fue exitosa para estabilizar la situación y evitar la injerencia de terceros. En este sentido, en la Cumbre de Cardales de mayo de 2010 en la que se eligió a Néstor Kirchner como primer Secretario General, se destaca el valor e importancia de la UNASUR como espacio político que ha tenido para la región (Cumbre de Cardales, 2010). Dicho valor fue corroborado meses después con la rápida convocatoria a la reunión en Buenos Aires y el accionar frente a la crisis ecuatoriana.

Finalmente, se puede mencionar la proyección de la región en el sistema internacional y sus instituciones. En 2009 se destacaba el rol creciente de la UNASUR como instancia de generación de consensos en la región (Declaración Presidencial de Quito, 2009). Estas posiciones que surgen de la concertación y negociación entre los países de la región, luego se defienden en los organismos multilaterales y otros foros mundiales de discusión. En este sentido, en la IV Reunión Ordinaria señalan el compromiso “de participar activamente en los foros

multilaterales internacionales y regionales, para fortalecer la presencia de UNASUR buscando soluciones a problemas globales de interés común” (IV Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno de UNASUR, 2010). También afirman la voluntad de convertir a la UNASUR en una sólida comunidad con identidad propia y proyección geopolítica mundial (Reunión Extraordinaria, 2011). Resulta interesante el avance en un pensamiento estratégico de largo plazo a través del denominado “Estudio Prospectivo Suramérica 2025” a cargo del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa; de la aprobación de “Lineamientos políticos de la UNASUR para las relaciones con terceros” reafirmando la capacidad de la región para contribuir al debate y toma de decisiones en la agenda regional y global (VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno de UNASUR, 2012). En este sentido, en la VII Reunión Ordinaria de 2013 se manifiesta que en la relación con terceros la UNASUR contribuirá a fortalecer y democratizar las instancias de gobernanza global (VII Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno de UNASUR, 2013).

De esta forma, se observa como la autonomía aparece en cuanto a resolver dentro del ámbito regional las crisis políticas que en otras etapas hubieran generado la injerencia de terceros, especialmente de los Estados Unidos a través de la Organización de Estados Iberoamericano. Es decir, se relaciona con el concepto de autonomía relacional en cuanto muestra la capacidad y disposición de los países de la región de tomar decisiones de forma conjunta por voluntad propia con el objetivo de enfrentar situaciones ocurridas dentro y fuera de sus fronteras (Russell y Tokatlian, 2002: 176). También se ve la práctica de dicha autonomía en la participación de la UNASUR en los foros globales.

### **Seguridad: una agenda multidimensional y transnacional**

Desde la génesis de UNASUR, se observa la presencia de una agenda de cooperación en seguridad y defensa que responde a los cambios en el contexto internacional y al interior de la región.

Como señala Celi, P “la disposición suramericana para afirmar su propia perspectiva estratégica en seguridad y defensa se proyecta como una respuesta concertada ante un contexto internacional caracterizado por la asimetría estructural, la reconfiguración de las regiones y la diversificación de las relaciones transcontinentales, que inciden en la tendencia a la regionalización de las dinámicas de la seguridad internacional” (2014: 5). A esta postura se

puede agregar lo señalado por Battaglino, J, quien señala que la constitución del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) es consecuencia del resurgimiento de tradiciones políticas e intelectuales en la región que nunca abandonaron el objetivo de una América Latina unida.

Se pueden diferenciar dos factores en el nuevo escenario de defensa. Por un lado, los factores materiales relacionados con cambios en el escenario internacional y el surgimiento de Brasil como líder regional. Por el otro, los factores ligados con las ideas y la construcción desde comienzos de los 2000's de una identidad suramericana que se posiciona frente al liderazgo tradicional de Estados Unidos en la región y busca construir un consenso regional respecto de cómo lidiar de forma autónoma con dos temas centrales: desarrollo y defensa (Battaglino, J. 2012: 82-84). Este cambio representa una novedad respecto de los años previos.

Durante la Guerra Fría, el esquema de cooperación continental en materia de seguridad se desarrolló en el marco del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) (1947) y de la Junta Interamericana de Defensa (JID) (1942) que depende de la Organización de Estados Americanos (OEA) (1948).

El TIAR es el primer tratado de defensa colectiva de la posguerra que delimitó el espacio estratégico continental y por contraste las amenazas extra continentales durante la Guerra Fría (Celi, P. 2014: 1-2). El principio rector del TIAR, doctrina de defensa hemisférica, se puede resumir de la siguiente forma: un ataque contra uno de los estados de la región sería considerado un ataque contra todos. En la práctica el TIAR fue el instrumento que tuvo Estados Unidos durante la Guerra Fría para asegurarse el respaldo de los países de la región frente a la ex URSS.

La JID es la institución regional de mayor antigüedad, creada en el marco de la OEA para brindar asesoramiento a sus programas, promover la paz y seguridad del Hemisferio, fomentar la confianza entre las partes mediante vínculos de cooperación militar y fortalecer las relaciones entre civiles y militares.

En línea con la influencia hegemónica de Estados Unidos en la región, las doctrinas de seguridad nacional de los gobiernos estuvieron centradas en el mantenimiento del orden interno y como consecuencia el trabajo de las fuerzas armadas se orientó a enfrentar la amenaza de la subversión. En este contexto, las concepciones tradicionales centradas en la defensa de la soberanía nacional perdieron protagonismo (Sanahuja y Escánez, 2014: 491).

Con algunas excepciones se presentaron algunos diferendos territoriales no resueltos; pero los mismos fueron manejados en el ámbito de la OEA bajo la tutela de los Estados Unidos.

Asimismo, en algunos países las fuerzas armadas desarrollaron posiciones más nacionalistas, desarrollistas o “tercer mundistas”, inclinándose por políticas de defensa más autónomas. También se destacan algunas iniciativas de América Latina en materia de desarme y control de armamentos (Tratado de Tlatelolco de 1967 para la proscripción de armas nucleares en América Latina y el Caribe) y la resolución pacífica de conflictos (Grupo de Contadora) (Sanahuja y Escánez, 2014: 491).

Finalizada la Guerra Fría y en el marco de la globalización, los enfoques de política de seguridad y defensa se redefinen hacia enfoques menos militarizados y multidimensionales incorporando amenazas no tradicionales y con carácter transnacional (narcotráfico, recursos naturales, desastre naturales, etc.). Se observa en la región un mayor grado de concertación y de proyectos de integración regional que generan un entorno de confianza y desactivan hipótesis de conflicto, lógicas de equilibrio de poder y carreras armamentísticas y propician la resolución pacífica de conflictos fronterizos (Sanahuja y Escánez, 2014: 492).

Es durante estos años que se inician prácticas civiles y militares a nivel regional que resultan en antecedentes importantes para el CDS. En este sentido, el ámbito de la OEA sirvió como marco de consolidación de estas prácticas. Se destaca la adopción en 1991 del “Compromiso de Santiago y Defensa de la Democracia”, donde las amenazas a la seguridad y estabilidad política ya no se interpretan en clave militar y se inician una serie de actividades para eliminar hipótesis de conflicto, compartir información, afianzar la relación cívico-militar, etc.. Luego en 1995 se crea en el marco de la OEA la Comisión de Seguridad Hemisférica para promover medidas de confianza mutua, definir las nuevas amenazas y enfoques cooperativos para enfrentarlas<sup>24</sup> (Battaglino, J. 2012:89. Sanahuja y Escánez, 2014: 492).

Desde el Compromiso de Santiago, las iniciativas multilaterales y bilaterales en materia de cooperación militar aumentaron de forma continua y fueron consolidando una nueva comunidad de prácticas (*community of practice*) en materia de de seguridad y defensa en el Cono Sur, no sólo en cuanto al cuestionamiento del rol de Estados Unidos en la región sino en la construcción de una visión autónoma y suramericana sobre defensa y seguridad que revalorizó la importancia de la cooperación y el diálogo entre los países de la región (Battaglino, J. 2012:90).

---

<sup>24</sup> Algunas de las instancias creadas fueron: Convención Interamericana contra el Terrorismo (CICTE); la Convención Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD); la Convención contra la Fabricación I;ícita de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos (CIFTA); y la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones sobre Seguridad Hemisférica.

Un ejemplo de estas prácticas es el establecimiento por parte de Argentina y Brasil de un mecanismo bilateral en materia de cooperación en políticas de defensa, que funciona como un foro de discusión. La evolución de los debates y especialmente del rol de Estados Unidos en la región generó el caldo de cultivo para los cambios que se observaron luego en el inicio del nuevo siglo. Las relaciones entre Chile y Argentina también se fueron consolidando en materia de defensa a través de la realización de ejercicios conjuntos, conferencias anuales entre los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores y del desarrollo de una metodología para medir los gastos de defensa apoyados por la CEPAL, entre otras medidas relevantes. La zona andina también desarrolló prácticas en este sentido, aunque en un grado menor. Se destacan además la Carta andina para la Paz y Seguridad y la Guía para una Política Común de Seguridad (Battaglino, J. 2012:89-90).

Asimismo, se observa un cambio en las funciones, recursos y el rol de las fuerzas armadas. En este contexto, la lucha contra el narcotráfico y la inseguridad ciudadana se convierten en los nuevos ámbitos de acción: “la militarización de la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia han sido en algunos casos obstáculos a la democratización y desmilitarización de la seguridad (...) [dificultando] la afirmación de las nuevas doctrinas de seguridad democrática que emergieron en los años noventa en la región (Sanahuja y Escáñez, 2014: 494).

Como corolario del recorrido mencionado, hacia fin del siglo XX y en el marco de la construcción de un enfoque regional con identidad suramericana, el eje estratégico de la dimensión hemisférica de defensa continental se desplaza hacia la seguridad subregional con autonomía estratégica (Celi, P. 2014: 1). Este movimiento se refleja en la conformación de Zonas de Paz en espacios subregionales como el Cono Sur, decisiones que quedaron plasmadas en las diferentes declaraciones de las Cumbres Presidenciales que fueron comentadas anteriormente. Asimismo, este giro cobra forma política e institucional en el CDS. La constitución del Consejo revela la percepción de los países del Cono Sur de que las instituciones tradicionales ligadas con la seguridad hemisférica (TIAR, JID) presentaban limitaciones y eran funcionales a los intereses de Estados Unidos en detrimento de los de la región en su conjunto (Battaglino, J. 2012:82).

No obstante, UNASUR comparte con la OEA algunas concepciones, sólo que las limita al espacio regional del Cono Sur y busca consolidarlas desde una posición propia. Los principios que el CDS enuncia en su estatuto (2008) pueden relacionarse con enfoques de seguridad colectiva (*collective security*) y seguridad cooperativa (*cooperative security*). En el primer caso,

el enfoque de seguridad colectiva se refleja en el artículo 3 cuando se establece por ejemplo que el CDS: “Promueve la paz y la solución pacífica de controversias”; “Preserva y fortalece Suramérica como un espacio libre de armas nucleares y de destrucción masiva, promoviendo el desarme y La cultura de paz en el mundo”. Asimismo, en el artículo 1 del Estatuto se refleja el principio de seguridad cooperativa al señalar que la naturaleza del CDS es ser “una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa en armonía con las disposiciones del Tratado Constitutivo de la UNASUR”. Como señala Weiffen, B., Wehner, L., y Nolte, D., es la concepción de seguridad cooperativa la que impone un mayor desafío al ámbito e influencia de la OEA en la región, ya que si los países de América del Sur priorizan el accionar en el marco del CDS, la OEA puede verse desplazada (2013:378).

El CDS ha sido una de las instancias de la UNASUR con mayor desarrollo y crecimiento. Como se dejó en evidencia en los apartados anteriores, desde las instancias previas a la firma del Tratado Constitutivo las agendas de las Cumbres de Presidentes y de la CSN mostraron el tratamiento de asuntos de seguridad y defensa.

En este sentido, la cooperación suramericana en temas de seguridad y defensa expresa una visión estratégica común en la identificación de riesgos y amenazas que puedan afectar la región en cuanto a su seguridad, su soberanía, integridad territorial y en consecuencia el mantenimiento de la paz en la región. Este esquema de cooperación contempla la resolución pacífica de conflictos, la articulación de posiciones comunes frente al escenario internacional y la integración progresiva en defensa (Celi, P. 2014: 5).

En línea con el espíritu del Tratado Constitutivo de la UNASUR, la agenda regional en materia de seguridad y defensa busca desarrollarse desde una estrategia con identidad suramericana que determine intereses comunes para construir un interés regional<sup>25</sup>, sustentado además por la complementariedad entre los sistemas nacionales de defensa cuyo diálogo entre sí e intercambio proyectará de forma progresiva la formulación de políticas regionales de defensa (Celi, P. 2014: 6).

Esta construcción de un interés regional tiene como antecedentes las reuniones de presidentes de América del Sur previas a la conformación del CDS. A modo de ejemplo, se

---

<sup>25</sup> En el Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa se define interés regional como “el conjunto de los factores comunes, compatibles y/o complementarios del interés nacional de los países de UNASUR.” (2010). Como señala Celi, un ejemplo claro de interés regional es la defensa de los recursos estratégicos presentes en la región, especialmente el petróleo, gas, carbón, agua, biodiversidad, minerales, etc. (2014:7).

destaca la declaración en el Comunicado de Brasilia (2000) de una Zona de Paz en América del Sur, al mismo tiempo que se aborda el problema de las drogas ilícitas y delitos conexos. Luego en la Cumbre de Guayaquil (Comunicado de Guayaquil, 2002) y en el contexto del cambio global ocurrido post atentado del 11 de septiembre de 2001, se observa una centralidad en la declaración del tema seguridad, junto con la integración y la infraestructura. En este sentido, la región declara su condena al terrorismo internacional. Se adopta una postura de responsabilidad compartida en cuanto a la lucha contra el narcotráfico. Asimismo, se aprueba la “Declaración sobre la Zona de Paz Suramericana”, implicando la proscripción del uso o amenaza del uso de la fuerza entre Estados y las armas de destrucción masiva. Además los países se comprometen a la erradicación de las minas anti-persona y a aplicar las recomendaciones de la ONU sobre armas pequeñas y ligeras.

Finalmente en la III Cumbre Suramericana que da origen a la CSN (Declaración de Cusco, 2004), si bien no se observa una relevancia del tema, sí se destaca la convocatoria a una reunión específica sobre seguridad ciudadana que se realizó en 2005 en la ciudad de Fortaleza, Brasil (Declaración de Ayacucho, 2004). En la reunión participaron los Ministros de de Justicia, Interior, Defensa y de Seguridad Ciudadana de los países de la CSN.

Algunos puntos importantes a destacar de la Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica (2005) son:

) El desarrollo de los pueblos sudamericanos en un *“ambiente de paz, con buena calidad de vida, libre de la violencia y de la criminalidad”* es un derecho inalienable.

) *“No existe democracia sin libertad, y es imposible la libertad sin seguridad”.*

) *“La evolución política y el desarrollo de paradigmas universales ponen el foco de atención de la Seguridad Ciudadana en la construcción de una cultura para la convivencia en paz, de reconocimiento a la dignidad humana y al sistema democrático”.*

) *“...la inequidad social es una de las causantes de la violencia y la inseguridad en Sudamérica, del mismo modo que estas dificultan los avances hacía una mayor equidad social”.*

) *“...conocer las causas sociales de la criminalidad para diseñar políticas efectivas de Seguridad Ciudadana de carácter multidisciplinario, multisectorial y multinivel”.*

) *“...establecer políticas públicas comunes en materia de Seguridad Ciudadana, a través de la cooperación en capacitación, intercambio de información y de experiencias considerando la institucionalidad de la integración existente...”*

J Se adopto el Programa de Acción Suramericano de Seguridad Ciudadana cuyos principios y directrices se pueden sintetizar en “*construir una red integrada en el área de Seguridad Ciudadana, que permita una acumulación de conocimiento y experiencias*”; “*fomentar el conocimiento comparado del fenómeno de la violencia y criminalidad en Sudamerica*”; “*fomentar la cooperación proveniente tanto de fuentes estatales, privadas o de organizaciones internacionales y regionales en los diversos campos relativos a la Seguridad Ciudadana, mediante capacitación y entrenamiento, intercambio de especialistas, de experiencias y buenas prácticas*”.

Se observa en la Declaración los cambios mencionados sobre la conceptualización de las dimensiones de la seguridad y la defensa, hacia enfoques multidisciplinares para enfrentar amenazas no tradicionales. Asimismo, se vincula a la seguridad, con la libertad y la democracia; destacando que su garantía es un derecho inalienable de los pueblos de la región y consolidando a la región como una Zona de Paz.

Si bien estos temas se retomaron años más tarde en el marco de la constitución del CDS, esto no se produjo de forma inmediata. Es decir, no se observó una materialización en acciones ni en estructuras de cooperación concretas. Fue producto de la crisis desatada entre Colombia y Ecuador en 2008, que la institucionalización de la agenda de seguridad y defensa fue posible. Como sostiene Sanahuja y Escáñez, la gestión de dicha crisis en el marco de la región fue determinante, aunque no la única explicación, para la aparición del CDS en paralelo a la UNASUR (2014:496).

El ataque colombiano, en marzo de 2008, a un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio ecuatoriano, no sólo desató una grave crisis bilateral sino que profundizó la percepción de los gobiernos de la región sobre la continuidad de la influencia de Estados Unidos en la región.

Este ataque se dio en un contexto donde la *macrosecuritización* de la agenda exterior de Estados Unidos post 9/11 coloca a Suramérica dentro del mapa de la guerra contra el terrorismo y las drogas. Como consecuencia, el Comando Sur de Estados Unidos aumentó su presencia en la región, y el Plan Colombia destinó más recursos a acciones militares desde 2002 generando un aumento en la tensión con los países vecinos como Venezuela y Brasil. Esta situación se agravó luego de la incursión colombiana en territorio ecuatoriano, la reactivación de la Cuarta Flota en

mayo de 2008 y la intención del gobierno de Estados Unidos de instalar bases en territorio colombiano en marzo de 2009 (Battaglino, J. 2012: 87-88).

En este contexto y por iniciativa del presidente Lula Da Silva, se lanzó la propuesta de crear un Consejo de Defensa Suramericano. Inicialmente, la propuesta de Brasil fue llevada a la Cumbre de Brasilia de 2008 donde se adoptó el Tratado Constitutivo de UNASUR. No obstante, el CDS no pudo materializarse en dicha oportunidad por diferencias entre Colombia y Venezuela<sup>26</sup>. El rol de Lula como negociador, el contexto mencionado anteriormente y la incipiente construcción de una identidad suramericana en materia de defensa fueron clave para que en la Cumbre de Costa de Sauipe se decida constituir el CDS, con el objetivo de contar con un “*organismo de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa*” (Declaración Reunión Extraordinaria UNASUR Costa do Sauipe, 2008).

El accionar de UNASUR en esta crisis y en las que sucedieron y se mencionaron con anterioridad demostraron de forma incipiente una efectividad mayor al tradicional camino institucional que tiene la OEA (Weiffen, B., Wehner, L., y Nolte, D. 2013:381).

El Consejo de Defensa Suramericano, es el primer organismo regional en América del Sur especializado en temas de defensa. Está compuesto por los Ministros de Defensa (o su equivalente en cada país) de los doce países que conforman UNASUR. Sus objetivos van más allá del control de la inestabilidad política en la región que pueda surgir por conflictos entre los estados, sino que se propone promover la consolidación y el desarrollo de una visión regional compartida sobre la defensa en términos de un nuevo esquema de cooperación que reduzca la incertidumbre y refuerce un ambiente pacífico que favorezca una mayor integración de las otras áreas en las que se desarrolla UNASUR.

En este sentido, el CDS tiene una función defensiva y otra no defensiva. En el primer caso, se trata de controlar o limitar la intervención externa. Como se mencionó anteriormente, hasta los 2000's esta función fue controlada por la influencia directa o indirecta de Estados Unidos. En parte, como respuesta a esta tradición el CDS generó nuevas prácticas que tienen como principio la no injerencia en asuntos internos. En el segundo caso, se trata de medidas

---

<sup>26</sup> Colombia no estaba de acuerdo con la propuesta venezolana de otorgarle el estatuto de “beligerantes” a las FARC y vetó la iniciativa de conformar el CDS. Finalmente, luego de la intermediación del presidente Lula Da Silva, se estableció que el acuerdo del CDS incluiría el rechazo a los grupos violentos, propuesta que fue aceptada por Colombia (Sanahuja y Escánez, 2014: 497).

preventivas que buscan el intercambio de información para disminuir la incertidumbre, fomentar la transparencia y potenciar la confianza mutua entre los estados (Battaglino, J. 2012: 85-86).

### **Desarrollo: el plano regional para potenciar el nacional**

La idea de desarrollo económico ha determinado, en parte, el pensamiento integracionista latinoamericano (Briceño Ruiz, 2012). Como se mencionó en el capítulo anterior, los primeros indicios aparecen con la generación del 900's, cuando el desarrollo económico aparecía relacionado con la diversificación de la producción, el comercio exterior y las inversiones. Luego, Alejandro Bunge, con su argumento de la industria naciente, fue crítico de la apertura comercial indiscriminada por el impacto que podría tener en los procesos nacionales de desarrollo industrial. En tanto, el fallido Plan Pinedo planteaba la creación de un mercado regional que favorezca la especialización industrial de las economías de escala (Briceño Ruiz, 2012: 37-41). Después fue el turno de Raúl Prebisch, la CEPAL y la teorización de las causas del subdesarrollo latinoamericano. La integración regional cumple en ese marco un rol clave como mecanismo para impulsar la industrialización a través de la sustitución de importaciones y para incrementar su competitividad (Briceño Ruiz, 2012: 41-44). En la década del noventa, la integración desarrollista es reemplazada por la integración neoliberal, que como ya se mencionó, colocó a la integración económica comercial y de inversiones en el centro de las agendas (Briceño Ruiz, 2012: 50-52).

En la historia reciente, los países de la UNASUR buscan a través del proyecto regional consolidar sus procesos internos de desarrollo económico y social. Como se mencionó con anterioridad, luego de la crisis del modelo neoliberal, reaparecen en la región la idea de desarrollo económico y una fuerte crítica a la concepción de la economía centrada en el mercado. En este sentido, se destaca la obra de Aldo Ferrer para quien la globalización no ha modificado la naturaleza del proceso de desarrollo, que sigue dependiendo de la capacidad del Estado “de participar en la creación y difusión del conocimiento y tecnologías, y de incorporarlos al conjunto de su actividad económica y relaciones sociales” (Briceño Ruiz, 2012: 53). El desarrollo es un proceso de transformación de la economía y la sociedad basado en la acumulación en sentido amplio, que sólo puede realizarse dentro del espacio de cada país. Es decir, es de carácter endógeno (Briceño Ruiz, 2012: 53).

En este sentido, Aldo Ferrer señala que existen desafíos propios de los países de la región en cuanto a la construcción de sus propios desarrollos nacionales, la transformación de su inserción en el orden mundial y la elaboración de respuestas a las asimetrías de tamaño y niveles de desarrollo dentro de los países que conforman el proyecto regional (2008). Según el autor, los países que conforman el bloque aún no han consolidado su densidad nacional lo que los pone en una situación de vulnerabilidad externa (Ferrer, 2008).

El concepto de densidad nacional, construido por Aldo Ferrer en función del pensamiento de Raúl Prebisch, está compuesto por cuatro componentes: 1) Cohesión social: las sociedades fragmentadas por las desigualdades, carecen de capacidad para desplegar su potencial de recursos; 2) Calidad de liderazgos: líderes que tengan estrategias de acumulación de poder dentro del espacio propio nacional. Las sociedades fragmentadas suelen estar conducidas por minorías que están más cerca de intereses transnacionales que el de sus pueblos; 3) Estabilidad institucionales: para poder articular las respuestas al dilema del desarrollo en un mundo globalizado y; 4) Pensamiento crítico: relacionado con las ideas. Ningún país hegemónico condujo sus políticas nacionales con la visión hegemónica del centro. La existencia de un pensamiento propio es una condición necesaria e indispensable para que los países avancen en su camino del desarrollo. (Ferrer, 2010: 13-14). La globalización condiciona y pone a prueba la capacidad de los países de consolidar su densidad nacional, ya que el problema del desarrollo adquiere una dimensión global.

Siguiendo esta línea, el espacio de integración regional está condicionado por las decisiones propias de los países en la construcción de su densidad nacional, de la inserción de la región en el escenario global y de cómo se resuelven las asimetrías. Estas circunstancias, según el autor, condicionan la estrategia integracionista. En este sentido, la integración se despliega en tres planos que integran y determinan la densidad regional (Ferrer, 2008: 9).

En primer lugar, está la situación interna de los países. Existen conflictos nacionales relacionados con cómo cada país procesa internamente los problemas en función de sus recursos y realidades internas. Aun coincidiendo en fórmulas progresistas, cada uno actúa de forma diversa; y esto impacta en la esfera regional. En segundo lugar está el plano de la integración y sus reglas de juego. En este sentido, la integración es útil en cuanto instrumento de los países para impulsar su desarrollo nacional y fortalecer su posición en el mercado global. Si los esquemas regionales no son compatibles con esto, se genera una fricción y dificulta el avance del

proyecto regional. Finalmente, está la proyección conjunta hacia el resto del mundo, que se basa en concertación de posiciones conjuntas respecto de determinados temas de la agenda externa (Ferrer, 2008:10).

Este breve marco nos permite entender de forma más adecuada lo que han expresado en las actas de sus encuentros los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR.

En el Tratado Constitutivo se destaca que la integración y unión sudamericana son necesarias para avanzar en un desarrollo sostenible que mejore el bienestar de los pueblos y permita resolver los problemas de pobreza, exclusión y desigualdad social. Se menciona el desarrollo como un objetivo de la UNASUR incluyendo otras dimensiones además de la económica, en particular el desarrollo humano y social con equidad e inclusión. (Tratado Constitutivo UNASUR, 2008). En este sentido, el proyecto regional se propone consolidar la cohesión social en los países que integran la UNASUR y para facilitar dicho proceso se establece que la integración será gradual y flexible (Tratado Constitutivo UNASUR, 2008), brindándoles a los países margen de maniobra para que puedan lidiar con las particularidades locales de la construcción de la densidad nacional. La promoción del desarrollo social y humano con equidad e inclusión social es un tema que se observa a lo largo de varias reuniones: 2009, 2010, 2011, 2012 (III Reunión Ordinaria de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2009. IV Reunión Ordinaria de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2010. Reunión Extraordinaria de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2011.V Reunión Ordinaria de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2012). En este sentido, su inclusión no suele responder a un contexto externo particular, sino que es una reivindicación constante de los líderes de la UNASUR. Esto queda en evidencia en la reunión ordinaria de 2012 donde se explicita que "la promoción del desarrollo sostenible, en sus tres dimensiones: económica, social, ambiental (...) deben tener un carácter permanente en el proyecto de integración suramericano" (V Reunión Ordinaria de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2012).

Existe además un acta especial que trata el tema de la desigualdad, un factor clave en cuanto a la cohesión social de los países. En la Reunión Extraordinaria de 2011 se firma el Compromiso contra la Desigualdad en donde se señala la persistencia de índices elevados de desigualdad en la región que afectan la dinámica de reducción de la pobreza y mantienen un gran porcentaje de la población excluida de los beneficios de la expansión económica reciente.

También se reitera la importancia del proceso de integración como instrumento para reducir la pobreza y promover la inclusión social. En el Compromiso acordado se plantea la necesidad de Establecer una Agenda de Acciones Sociales Prioritarias de UNASUR que contribuya a reducir las asimetrías estructurales y romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza. Finalmente se destaca la confianza en la capacidad creadora de la UNASUR para afrontar estos retos y “en la certeza de que, juntos, lograremos forjar un futuro de justicia social, equidad y bienestar para nuestros pueblos” (Compromiso contra la Desigualdad de UNASUR, 2011)

Resulta interesante el vínculo que surge de las declaraciones entre desarrollo y cooperación regional<sup>27</sup>. Por ejemplo, en el marco de la crisis global se menciona la necesidad de profundizar y acelerar la integración y la cooperación regional para enfrentar el contexto externo desfavorable (III Reunión Ordinaria de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2009). También se menciona la importancia de la cooperación regional en el marco del terremoto de Haití. En el marco de una Reunión Extraordinaria la UNASUR se solidarizó con la situación en Haití, se comprometió a brindar ayuda y a dar un seguimiento especial del proceso de reconstrucción: “Concretar nueva cooperación sur-sur, mediante el acompañamiento a mediano y largo plazo en el proceso de reestructuración, respetando la soberanía de Haití, que contemple el fortalecimiento de las instituciones del Estado y el desarrollo de la capacidad local”. (Solidaridad de UNASUR con Haití, Decisión de Quito, 2010). Un último ejemplo de este vínculo, se observa en la reunión ordinaria de 2013, donde se señala que la UNASUR debe contribuir a identificar formas de cooperación regional que permita a los estados miembros aprovechar las riquezas de Sudamérica para reducir las asimetrías y avanzar en la lucha contra problemas sociales históricos como la desigualdad y la exclusión social (VII Reunión Ordinaria de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2013).

Finalmente se destaca la relación entre desarrollo y los recursos (naturales, culturales y humanos) de la región. En la reunión ordinaria de 2012 se plantea la necesidad de generar una visión estratégica de largo plazo para su aprovechamiento sustentable (VI Reunión Ordinaria de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2012) como complemento de los esfuerzo nacionales para alcanzar el desarrollo y bienestar de los pueblos. En este sentido, el Banco del Sur constituye un elemento clave para fortalecer la capacidad productiva y el desarrollo e la

---

<sup>27</sup>No es tema del presente trabajo desarrollar el vínculo entre cooperación regional y desarrollo, sólo resaltar su inclusión en la agenda de la UNASUR.

región. La UNASUR se propone promover acciones que potencien la autonomía de los ciudadanos para que sean protagonistas de su propio desarrollo.

Siguiendo esta línea se destaca el rol de la integración energética en la promoción del desarrollo social, económico y la erradicación de la pobreza (III Reunión Ordinaria de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2009). También podría ligarse este punto a la consolidación de la autonomía de la región en cuanto a su autoabastecimiento de recursos y reducción de dicha dependencia. Este elemento ha estado presente en todo el proceso de construcción de la UNASUR y se plasma en la creación del proyecto IIRSA mencionado en el apartado anterior.

Se observa, por lo tanto, una visión más amplia respecto de las dimensiones del desarrollo de la que prevalecía en etapas anteriores del proceso de construcción regional. Si bien varios elementos constituyen meras declaraciones de posturas sobre determinados aspectos del desarrollo, resulta interesante la búsqueda de estrategias propias para enfrentar los desafíos del desarrollo en la región en todas sus dimensiones. Hay un reconocimiento del enorme potencial de recursos que tiene Sudamérica y lo que implica en cuanto a su posición en el orden internacional y a los desafíos que posee la región para un aprovechamiento sustentable de los mismos. En este sentido, se destacan los procesos de nacionalización de recursos naturales estratégicos como los hidrocarburos por parte de varios países de la región como fueron los casos de Venezuela, Bolivia, Argentina, Ecuador. Estas decisiones, contrarrestaron los procesos de privatizaciones de la década previa y devolvieron al Estado el rol central no sólo en la planificación en el uso de estos recursos, sino la posibilidad de contar con recursos fiscales extraordinarios que le brindan margen financiero para la puesta en marcha de sus políticas de desarrollo económico y social.

Como sostenía Prebisch los países están intentando rebelarse contra los esquemas teóricos dominantes del pasado, contra las visiones del orden mundial funcionales a los países centrales (teoría de las ventajas comparativas, el libre cambio, el Consenso de Washington) para resolver los problemas del desarrollo y responder a los desafíos globales. (Ferrer, 2010: 9). “Para construir la densidad latinoamericana tenemos que concebir un pensamiento propio de la integración y visiones adecuadas a las realidad (...) nuestra realidad es diferente, la integración de nuestros países es distinta a la de otros espacios regionales” (Ferrer, 2010: 14).

### **Democracia: condición irrenunciable para profundizar la integración<sup>28</sup>**

A continuación se mencionarán algunos puntos que se consideran relevantes para brindar un marco teórico al análisis empírico de las declaraciones del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR.

En lo que respecta al orden democrático en sí mismo, Robert A. Dahl (1993) plantea criterios, normas ideales, para evaluar los procesos democráticos dando por sentado que en la realidad no existe un gobierno democrático perfecto que cumpla con estos criterios de forma completa. Son parámetros de análisis que permiten detectar situaciones de cumplimiento o ruptura con el orden democrático y por eso se los menciona a continuación:

) Participación efectiva: los ciudadanos deben tener oportunidades apropiadas y equitativas para su participación de modo tal que sus preferencias puedan ser tenidas en cuenta (p. 135).

) Igualdad de los votos en la etapa decisoria: todos los ciudadanos deben tener garantizada su oportunidad de expresar una opción, cuyo peso se considerará igual al del resto de las opciones expresadas por los otros ciudadanos (p.135).

) Comprensión esclarecida: los procedimientos alternativos para adoptar decisiones deben evaluarse en función de “las oportunidades que brindan a los ciudadanos para comprender los medios y fines, los propios intereses y las consecuencias previstas que pueden tener las políticas establecidas” sobre todas las personas involucradas (p.138).

) Control del programa de acción: “el demos debe ser el único que cuente con la oportunidad de resolver como se ordenarán, dentro del programa de acción, las cuestiones que deben decidirse mediante el proceso democrático” (p.140). Debe decir qué decisiones tomará y cuáles podrán ser adoptadas de forma jerárquica por jueces o administradores (p. 140).

En tanto, dentro de las teorías de las relaciones internacionales, existe la denominada tesis de la paz democrática, que se basa en el ensayo kantiano “La Paz Perpetua”. Francisco Javier Peñas (1997) la resume de la siguiente forma: “1) históricamente las democracias liberales nunca o casi nunca se han hecho la guerra; 2) las democracias liberales no son más propensas a la guerra que los Estados no democráticos, pero tampoco lo son menos; 3) aunque las democracias liberales no se hacen la guerra entre ellas, sí han tenido conflictos armados con los Estados no

---

<sup>28</sup> Sin desconocer la existencia de una vasta literatura sobre democracia en América Latina; a los propósitos de este trabajo no es necesario visitar cada uno de ellos, sino destacar su importancia en la integración regional.

liberales” (p. 120). Esta tesis proveniente del liberalismo ha recibido críticas y aportes desde diferentes corrientes de la disciplina, una de ellas la constructivista (Salomón, 2001).

Al respecto, Peñas (1997) cita el trabajo de T. Risse-Kappen quien desarrolló una interpretación socio-constructivista del argumento liberal basada en tres elementos: los conflictos no son estáticos sino procesos en desarrollo, la existencia de equilibrio de amenaza en lugar de equilibrio de poder y la teoría constructivista. La pregunta que se hace T. Risse-Kappen es por qué el dilema de seguridad es menos significativo cuando las democracias se relacionan entre sí (Peñas, 1997: 129). Para este autor la tesis de la paz democrática es una profecía auto cumplida, ya que como se mencionó en el capítulo anterior, cuando los actores generan un vínculo de confianza entre sí, comienzan a actuar en consecuencia y refuerzan las percepciones de amistad entre ellos. La paz democrática se construye socialmente. Según cita Peñas (1997) el argumento de T. Risse-Kappen se resume así: “Las democracias raramente pelean entre sí y se perciben mutuamente como pacíficas. Esta percepción deriva de las normas democráticas que rigen el proceso interno de toma de decisiones. Por la misma razón, forman comunidades pluralistas de seguridad y de valores compartidos. (...) Las normas que regirán las interacciones de dichas instituciones reflejarán los valores democráticos compartidos y se parecerán a las normas internas de decisión” (p.130)

Lo anterior nos brinda un marco para entender dentro del proceso regional, cómo los países han identificado amenazas al orden democrático y actuado en consecuencia y además, la defensa de la democracia en cuanto a su vinculación con la creación de una Zona de Paz en América del Sur (Declaración sobre Suramérica como Zona de Paz, 2012).

Desde la primera cumbre de presidentes de América del Sur el respeto al régimen democrático constituye una condición para la participación de los encuentros presidenciales. Luego, en el Tratado Constitutivo, la democracia se establece como uno de los principios rectores y su fortalecimiento, como uno de los objetivos del proyecto regional (UNASUR, 2008). La plena vigencia de las instituciones democráticas, junto con el respeto de los derechos humanos es necesaria para construir y consolidar una zona de paz en la región, así como para impulsar la prosperidad económica y social y el avance del proceso integrador (UNASUR, 2008). Se lo reconoce como el único sistema capaz de resolver los desafíos y brindar mayores oportunidades a los pueblos, con pleno respeto a las libertades fundamentales (Declaración Presidencial de Quito, 2009).

Esta enunciación vincula al régimen democrático y su importancia para el desarrollo económico y social y el respeto a los derechos humanos. También se menciona el rol de los medios de comunicación dentro de un régimen político de estas características y su importancia para el debate de ideas y la promoción del pluralismo político, fortaleciendo la democracia y favoreciendo la participación ciudadana en el proceso regional (Declaración presidencial de Quito, 2009).

El establecimiento de la democracia como objetivo del proceso de construcción regional, puede explicarse como un intento de los países de la UNASUR de apuntalar el proceso de consolidación democrático a nivel nacional, habida cuenta de su historia de inestabilidad política y sucesión de golpes de estados, que las ha dejado vulnerables a situaciones de crisis económicas y sociales como las experimentadas hacia fines de los 90's y principio de los 2000's. En este sentido, se destaca el accionar de la UNASUR ante episodios de desestabilización política en algunos de sus países miembros.

El primer ejemplo se observa en la denominada Declaración de la Moneda (2008), que significó el respaldo al gobierno constitucional de Evo Morales en Bolivia y el no reconocimiento de ninguna situación que implique un intento de golpe civil (Declaración de la Moneda, 2008). Esta Declaración, se firma en el marco de la reunión extraordinaria convocada por la Presidencia Pro Tempore de Chile como respuesta regional a la crisis en Bolivia y la masacre de Pando, producto de una serie de protestas sociales originadas en el marco del proceso de reforma constitucional iniciado en 2005 por el gobierno de Evo Morales que involucró la redistribución de la tierra en el área denominada de la "media luna" (Santa Cruz, Tarija, Chuquisaca, Beni y Pando).

El segundo ejemplo se produce frente al intento de golpe de estado y secuestro del Presidente Rafael Correa en Ecuador ocurrido el 30 de septiembre de 2010. En este caso, se convocó a una Reunión Extraordinaria en Buenos Aires, cuyo resultado fue la Declaración de Buenos Aires. En dicho documento los mandatarios "...reafirman su fuerte compromiso con la preservación de la institucionalidad democrática, el estado de derecho, el orden constitucional, la paz social y el irrestricto respeto a los derechos humanos, condiciones esenciales del proceso de integración regional (...) Condenan enérgicamente el intento de golpe de estado y el posterior secuestro del presidente Rafael Correa Delgado" (Declaración de Buenos Aires, 2010). Se advierte además que ante nuevos episodios de esta índole se tomarán medidas concretas e

inmediatas y se acuerda adoptar un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo que establezca el compromiso de la UNASUR con la democracia.

En la IV Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, llevada a cabo en Georgetown, República Cooperativa de Guyana el 26 de noviembre de 2010, se aprueba el texto del “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia” como una garantía fundamental del orden democrático constitucional y condición esencial del proceso de integración de los Estados Miembros de UNASUR (IV Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2010). El Protocolo Adicional entró en vigor el 19 de marzo de 2014, y consta de nueve artículos en donde se establecen las situaciones bajo las cuáles entrará en vigor: “se aplicará en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos”(Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, 2010, Art. 1).

También se establecen los tipos de medidas que se aplicarán con el objetivo de restablecer el proceso político institucional democrático: “a. Suspensión del derecho a participar en los distintos órganos, e instancias de la UNASUR, así como del goce de los derechos y beneficios conforme al Tratado Constitutivo de UNASUR. b. Cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyéndola suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros. c. Promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales. d. Promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios del Estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte. e. Adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales” (Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, 2010, Art. 4).

Un hecho significativo puso a prueba la aplicación de este protocolo. En junio de 2012, en pleno proceso de ratificación del Protocolo, los mandatarios de la UNASUR reunidos en la Cumbre Extraordinaria de Mendoza decidieron suspender la participación de Paraguay en el bloque regional, luego de la destitución de Fernando Lugo por el Senado paraguayo tras un breve y polémico juicio político en el que se lo acusó por "mal desempeño de sus funciones". Lugo fue sustituido por el vicepresidente Federico Franco.

La decisión de suspender a Paraguay fue tomada, en primer lugar por el MERCOSUR y luego por UNASUR, y se trató de una sanción exclusivamente política y en la práctica implicó la imposibilidad de participación de funcionarios en las diferentes instancias de la UNASUR. La suspensión implicó además el fin de la Presidencia Pro Témpore de Paraguay y su traspaso a Perú. Paralelamente se conformó un Grupo de Alto Nivel para el seguimiento y evaluación de la situación de Paraguay, con la función de analizar o sucedido y acompañar el proceso de restablecimiento del orden democrático que recién se produjo con la elecciones de abril de 2013 en las que resultó ganador Horacio Cartes.

En esta línea, en la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno de UNASUR, se destacó el trabajo realizado por el Grupo de Alto Nivel. Además se valoraron las Misiones Electorales como mecanismos de cooperación, participación y fortalecimiento del orden democrático en la región cuya primera experiencia fue en las elecciones de Venezuela de 2012 (VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno de UNASUR, 2012).

Finalmente, se insiste con que "la plena vigencia de las instituciones democráticas es una condición indispensable para la construcción del proceso de integración suramericana [y] se comprometen a continuar realizando esfuerzos para promover, fortalecer y defender colectivamente la democracia en la región y prevenir situaciones que afecten al orden constitucional y el respeto de los principios que sustentan la institucionalidad democrática" (VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno de UNASUR, 2012).

Se desprende del análisis precedente que los avances más importantes en cuanto a la consolidación de la democracia como una condición irrenunciable para participar en el proceso de construcción regional, se fueron generando como resultado de las respuestas que brindó la UNASUR a desafíos del orden democrático ocurrido en varios de los países que la integran. En este sentido, se destaca la presencia de una voluntad común de defender la democracia como sistema capaz de defender los derechos humanos, consolidar una Zona de Paz y potenciar el desarrollo económico y social en la región. No es un detalle menor que el avance de la integración en América del Sur se acelera luego del acercamiento entre Argentina y Brasil en la década del ochenta, con la vuelta a la democracia y la desaparición de las hipótesis de conflictos que los hacían percibirse como amenaza.

Finalmente, la necesidad de consolidar las democracias en la región tiene en el proyecto regional un aliado estratégico que le permite enfrentar crisis nacionales que ponen en riesgo la democracia. Y a juzgar por los hechos, UNASUR ha funcionado como instancia regional para velar por la preservación del orden democrático en la región.

### Cuadro 4 – Las ideas – fuerza de la UNASUR

	AUTONOMÍA	SEGURIDAD	DESARROLLO	DEMOCRACIA
<p style="text-align: center;"><b>TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNASUR (Brasilia, Mayo 2008)</b></p>	<p>-La construcción de la UNASUR tiene como objetivo el fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.</p>	<p>-Integración como paso decisivo hacia un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz en un mundo libre de armas nucleares y de destrucción masiva</p> <p>- Objetivos específicos de UNASUR: 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. Además se mencionan el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa y la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana.</p>	<p>-La integración y unión suramericana son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y bienestar del pueblo; así como para resolver los problemas de pobreza, exclusión y desigualdad social.</p> <p>-Dotan al proceso de flexibilidad y gradualismo para su implementación, para que cada Estado avance según su realidad.</p> <p>-Desarrollo como objetivo de la UNASUR. Se mencionan otras dimensiones: desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región.</p>	<p>-Democracia identificado como uno de los principios rectores de la UNASUR.</p> <p>-La plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto a los DDHH, como condiciones para la construcción de un futuro de paz, prosperidad económica y social y avance de la integración.</p> <p>-El fortalecimiento de la democracia también se menciona como uno de los objetivos de la UNASUR.</p>
<p style="text-align: center;"><b>DECLARACIÓN DE LA MONEDA (Santiago de Chile, Septiembre 2008) SOBRE SITUACIÓN EN BOLIVIA</b></p>	<p>-Rechazan cualquier intento de socavar la unidad nacional y la integridad territorial de Bolivia.</p> <p>-La UNASUR decidió conformar una Comisión que investigue lo sucedido en la masacre de Pando.</p>			<p>-Reafirman el principio de irrestricto respeto a la democracia y sus instituciones.</p> <p>-Respaldan al Gobierno Constitucional de Evo Morales</p> <p>-No reconocerán cualquier situación que implique un intento de golpe civil, ruptura del orden institucional o que comprometa la integridad territorial.</p>
<p style="text-align: center;"><b>DECLARACIÓN PRESIDENCIAL DE QUITO - III REUNIÓN ORDINARIA DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y GOBIERNOS DE LA UNASUR (Quito, Agosto 2009)</b></p>	<p>-El rol de la UNASUR como instancia de generación de consensos en la región crece en su importancia.</p> <p>- Se resalta la actuación de la UNASUR en la crisis de Bolivia.</p> <p>-"el masticado de la hoja de coca es una manifestación cultural ancestral del pueblo de Bolivia que debe ser respetada por la Comunidad Internacional"</p>	<p>-Destacan de la Primera Reunión del Consejo de Defensa Suramericano, el consenso en medidas de corto y mediano plazo para dar operatividad a los objetivos del Consejo de Defensa Suramericano lo que permitirá fortalecer las acciones en política de defensa, cooperación militar, acciones humanitarias, operaciones de paz, formación y capacitación.</p> <p>-Condenan el Golpe de Estado en Honduras y reiteran los términos contenidos en los comunicados de la UNASUR así como las resoluciones y declaraciones de la ONU, OEA, MERCOSUR, CAN.</p>	<p>- Profundizar y acelerar la integración y la cooperación regional para enfrentar la crisis global.</p> <p>-Impulsar un desarrollo sostenible, teniendo en cuenta la noción de libertad e inclusión social.</p> <p>-Rol de la integración energética en la promoción del desarrollo social, económico y la erradicación de la pobreza</p>	<p>-Es el único sistema para resolver los desafíos y brindar mayores oportunidades a los pueblos, con pleno respeto a los DDHH y a las libertades fundamentales.</p> <p>-No habrá reconocimiento a la ruptura del orden institucional democrático.</p> <p>-Rol de los medios de comunicación en el marco del estado de derecho en el debate de ideas y la promoción del pluralismo político, fortaleciendo la democracia y la participación ciudadana en la región.</p>
<p style="text-align: center;"><b>REUNIÓN EXTRAORDINARIA (San Carlos de Bariloche, Agosto 2009)</b></p>	<p>- Señalan que los acuerdos de cooperación militar deben regirse por los principios del Tratado Constitutivo de la UNASUR, la no injerencia en asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos, como elementos esenciales para consolidar la integración regional.</p> <p>-Se decide fortalecer a Suramérica como zona de paz y establecer un mecanismo de confianza mutua en materia de defensa y seguridad.</p> <p>-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 en la región."</p>	<p>-Se instruye a los Ministros de Relaciones exteriores y de Defensa que tomen medidas que fomenten el intercambio de información y mejoren la confianza, complementando los mecanismos de la OEA.</p>		

	AUTONOMÍA	SEGURIDAD	DESARROLLO	DEMOCRACIA
REUNIÓN EXTRAORDINARIA (Quito, Febrero de 2010) - SOLIDARIDAD CON SITUACIÓN HAITÍ		-Se propone crear un área dentro del CDS para el manejo de desastres naturales.	-Apuntan a la cooperación sur-sur para acompañar el proceso de reestructuración, respetando la soberanía de Haití y cotemplar el fortalecimiento de las instituciones del Estado y el desarrollo de la capacidad local.	
REUNIÓN EXTRAORDINARIA (Cardales, Prov. De Buenos Aires, Mayo de 2010) - DESIGNACIÓN SECRETARIO GENERAL UNASUR	- Rechazo al contenido de la "Ley Arizona" sobre migración que tipifica como delito tanto a la condición migratoria irregular, como el transportar y dar empleo a inmigrantes indocumentados.	-Reiteran compromiso con el ppio de solución pacífica de las controversias y reconocen la importancia de la contribución de las organizaciones regionales y subregionales a la solución pacífica y a la diplomacia preventiva. "destacan el valor y la importancia de UNASUR como espacio político que ha tenido para la región".  -Destacan avances logrados en el desarrollo de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad que contribuirán al fortalecimiento de Suramérica como zona de paz. Señalan importancia de la Resolución sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad adoptada por los Ministros de Defensa y Relaciones Exteriores. Reiteran la importancia de la aprobación de los procedimientos de dichas medidas de fomento de la confianza y la seguridad, por parte del CDS.		
DECLARACIÓN DE BUENOS AIRES (Buenos Aires, Octubre 2010) - SOBRE LA SITUACIÓN EN ECUADOR	-Los cancilleres se trasladaron inmediatamente a la ciudad de Quito para expresar el pleno respaldo al presidente constitucional de la República de Ecuador.			- Reafirmación del compromiso con la preservación de la institucionalidad democrática, el estado de derecho, el orden constitucional, la paz social y el irrestricto respeto a los derechos humanos, condiciones esenciales del proceso de integración regional. Se condena el intento de golpe de estado y el posterior secuestro del presidente -Se advierte que en casos de nuevos quiebres del orden constitucional se adoptarán medidas concretas e inmediatas  -Se adoptará un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo que establezca la cláusula democrática.
IV REUNIÓN ORDINARIA DEL CONSEJO DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y GOBIERNO DE UNASUR (Guyana, Noviembre de 2010)	-Se reitera la importancia del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados para enfrentar las desigualdades en la región.  -Señalan el compromiso de participar activamente en los foros multilaterales internacionales y regionales, para fortalecer la presencia de UNASUR buscando soluciones a problemas globales de interés común.	-Expresan su satisfacción por la aprobación en el marco del CDS del documento "Procedimientos de aplicación de las Medidas de Fomento de Confianza y Seguridad". -Destacan la aprobación del Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa del CDS (CEED-CDS). -Reiteran compromiso de fortalecer a Suramérica como Zona de Paz, sosteniendo la decisión de abstenerse a recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial de otro.  -Reconocen los avances del Grupo de Trabajo del CDS encargado de la elaboración del "Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación en la UNASUR". -Reconocen la creación del Grupo de trabajo sobre Medición de Gastos de Defensa	-La consolidación del espacio regional común de integración política, económica, social, cultural, energética, ambiental y de infraestructura es fundamental para alcanzar el desarrollo sostenible.  -Se destaca la "Promoción del desarrollo social y humano con equidad e inclusión social".	-Aprobación del "Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia" como garantía fundamental al orden democrático constitucional y condición esencial del proceso de integración de los Estados Miembros de UNASUR.

	AUTONOMÍA	SEGURIDAD	DESARROLLO	DEMOCRACIA
<p>REUNIÓN EXTRAORDINARIA DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO DE GOBIERNO DE LA UNASUR (Lima, Julio 2011) - COMPROMISO CONTRA LA DESIGUALDAD</p>			<p>-Importancia del proceso de integración como instrumento de reducción de la pobreza con inclusión social. Se señala la persistencia de índices de desigualdad sumamente elevados que afectan la dinámica de la reducción de la pobreza y mantienen excluidos de los beneficios de la expansión económica a segmentos de la sociedad de menores ingresos, particularmente a los mas vulnerables.</p> <p>-Establecer una Agenda de Acciones Sociales Prioritarias de la UNASUR que contribuya a reducir las asimetrías y brechas de carácter estructural de nuestra región y romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad.</p> <p>-Confianza en la capacidad creadora de UNASUR para afrontar los retos del presente "en la certeza de que, juntos, lograremos forjar un futuro de justicia social, equidad y bienestar para nuestros pueblos"</p>	
<p>V REUNIÓN ORDINARIA DEL CONSEJO DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y GOBIERNO DE UNASUR (Paraguay, Octubre de 2011)</p>	<p>-La consolidación del espacio regional común de integración y el desarrollo sostenible ayuda a mejorar la capacidad de respuesta de la región frente a los desafíos de la crisis global y otras pudieran presentarse en el futuro.</p>		<p>-La consolidación del espacio regional común de integración política, económica, social, cultural, energética, ambiental y de infraestructura es fundamental para alcanzar el desarrollo sostenible.</p>	
<p>REUNIÓN EXTRAORDINARIA (Caracas, Venezuela, Diciembre de 2011) - CREACIÓN CELAC</p>	<p>Manifiestan la férrea voluntad política de convertir a UNASUR en una sólida comunidad con identidad propia y proyección geopolítica mundial.</p>	<p>-El fortalecimiento de la UNASUR como un espacio común de integración y paz para promover la concertación política de alto nivel, la reafirmación de la identidad suramericana, la democracia, el pleno respecto a los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la inclusión social, la erradicación de la pobreza y la superación de las desigualdades en la región"</p>		

	AUTONOMÍA	SEGURIDAD	DESARROLLO	DEMOCRACIA
<p><b>VI REUNIÓN ORDINARIA DEL CONSEJO DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y GOBIERNO DE UNASUR (Lima, Perú, Noviembre 2012)</b></p>	<p>- El potencial que tiene la UNASUR fortalece su presencia y rol en el ámbito internacional.</p> <p>- Aprobación de "Lineamientos políticos de UNASUR para las relaciones con terceros" reafirma su convicción en la capacidad Suramericana para contribuir al debate y toma de decisiones en la agenda regional y global.</p>	<p>-Se destacan los avances en la generación de un genuino pensamiento estratégico a través del CEED. Se valoró el Proyecto de "Estudio Prospectivo Suramerica 2025" relativo a la defensa, el concepto de interés regional y la protección de los recursos estratégicos suramericanos.</p> <p>-Destacan los avances del CDS en las medidas de confianza mutua regional, como el Primer Registro Suramericano de Gastos de Defensa, así como el Inventario Militar Suramericano, los programas regionales de formación y capacitación de civiles y militares de defensa, las propuestas de cooperación para hacer frente a desastres naturales y la iniciativa aprobada para crear la Escuela Suramericana de Defensa.</p> <p>-Avances del CDS en el diseño, desarrollo y producción regional del Avion Militar de entranamiento Primario Básico UNASUR I, el planeamiento de un Sistema de Aeronaves Tripulado Suramericano y la concepción de un Sistema de Aeronaves Suramericano de monitoreo de áreas especiales, utilizando los recursos del Centro Gestor y Operacional del Sistema de Protección de la Amazonía (CENSIPAM).</p> <p>-Fortalecer la cooperación contra las amenazas de la Delincuencia Organizada Transnacional.</p>	<p>-Planificar la integración regional en base a una visión estratégica que considere el enorme potencial de recursos(naturales, culturales y humanos) que tiene la región sudamericana. Este potencial complementa los esfuerzos nacionales para alcanzar el desarrollo y bienestar de sus pueblos.</p> <p>- "promover acciones para generar la autonomía de los ciudadanos para que sean protagonistas de su propio desarrollo"</p> <p>- Banco del Sur como elemento que contribuye al fortalecimiento de la capacidad productiva y al desarrollo e integración de la región.</p> <p>- "la promoción del desarrollo sostenible, en sus tres dimensiones: económica, social, ambiental (...) deben tener un carácter permanente en el proyecto de integración suramericano"</p>	<p>- Señalan la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición indispensable para la construcción del proceso de integración suramericana. Compromiso de continuar acciones para promover, fortalecer y defender colectivamente la democracia en la región y prevenir situaciones que afecten al orden constitucional y el respeto de los principios que sustentan la institucionalidad democrática.</p> <p>-Valoración de las Misiones Electorales como mecanismos de cooperación, participación y fortalecimiento del orden democrático en la región (la primera experiencia fue en la elecciones de Venezuela de 2012).</p> <p>-Reconoce la labor del Grupo de Alto Nivel de UNASUR para el seguimiento y evaluación de la situación en la Rep. de Paraguay</p>
<p><b>VII REUNIÓN ORDINARIA DEL CONSEJO DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y GOBIERNO DE UNASUR (Paramaribo, Surinam, Agosto 2013)</b></p>	<p>-En sus relaciones con terceros, UNASUR buscará establecer acercamientos con otros foros que contribuyan a fortalecer y democratizar las instancias de gobernanza global.</p> <p>- Rechazan la interceptación de las telecomunicaciones y las acciones de espionaje en los países de la región por parte de Estados Unidos o quien fuera el que la ejecute.</p> <p>-Se solidariza con los pueblos y países que sufren campañas de desprestigio en su contra como las llevadas adelante recientemente por determinados grupos y empresas transnacionales extraregionales contra Ecuador y Argentina</p>	<p>-Instruye al Consejo de Defensa Suramericano (CDS) y al COSIPLAN, evaluar la cooperación con otros consejos ministeriales competentes y avanzar en sus respectivos proyectos sobre defensa cibernaica y la interconexión de las redes de fibra óptica de nuestros países, con el objetivo de tornar nuestras telecomunicaciones Inas seguras, fortalecer el desarrollo de tecnologías regionales y promover la inclusión digital</p>	<p>-Destacan la riqueza de recursos de la región y su contribución al desarrollo sostenible.</p> <p>-Se señala la persistencia de la desigualdad y la exclusión social en la región. UNASUR debe contribuir a la identificación de formas de cooperación regional que permita a sus estados miembro aprovechar las riquezas de sudamérica para avanzar en la lucha contra problemas sociales históricos.</p> <p>-Se plantea una visión estratégica de LP para promover los objetivos comunes de desarrollo e inclusión social. Se destaca la pomoción de la cooperación regional para la superación de asimetrías.</p> <p>-Turismo como actividad económica que contribuye con la reducción de la pobreza y el desarrolloso sostenible de los pueblos.</p>	<p>-Se ratifica que la plena vigencia de las instituciones, valores, principios democráticos y respecto a las normas del derecho internacional, es una condición indispensable para la construcción suramericana.</p> <p>- Destacan los procesos electorales llevados a cabo en Ecuador, Venezuela y Paraguay; donde fueron electos Rafael Correa, Nicolás Maduro y Horacio Cartes respectivamente.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a: Tratado Constitutivo de la UNASUR, 2008. Declaración de La Moneda, 2008. III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2009. Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2009. Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2010. Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2010. Declaración de Buenos Aires, 2010. IV Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2010. Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2011. V Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2011. Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2011. VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2012. VII Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2013.

### 3.3. CONCLUSIONES PARCIALES

#### **UNASUR en la promoción de las ideas fuerza autonomía, seguridad, desarrollo y democracia en la construcción regional.**

El proceso de interacción de los Presidentes en las diferentes Cumbres fue moldeando los principios rectores del regionalismo que luego se expresan en el Tratado de UNASUR. La variación en el contexto internacional (atentados del 11 de septiembre, rechazo al ALCA) y el regional (crisis políticas, económicas y sociales de fin de siglo con sus consecuentes cambios en la conducción del gobierno); impacta en el ideario integracionista, poniéndolo en discusión, generando procesos de reflexión y modificando las características del regionalismo en la actualidad.

Siguiendo esta línea, la llegada al poder de presidentes con ideologías de centro – izquierda marcó la priorización de una nueva agenda regional que relega lo comercial a un segundo plano y lo redefine como medio (ya no como fin en sí mismo) para avanzar hacia un modelo de desarrollo económico con inclusión social. Los Consejos creados en el marco de la UNASUR reflejan cuáles son las prioridades de este proceso que tiene una agenda maximalista que busca avanzar en temas como seguridad, energía, infraestructura, educación, cultura, entre otros. El aspecto a destacar en este sentido es que en cada uno de esos ejes se plantea una visión desde y para Sudamérica. Hay una insistencia en avanzar en la construcción de una región que se sustente en elementos propios y no en modelos importados.

Por otro lado, se observa además como el protagonismo brasilero en el proceso de construcción regional comenzó a compartirse con líderes como Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa, que le brindaron una impronta propia a los ejes centrales del regionalismo que fueron consolidándose a través de las Cumbres de Presidentes y los debates generados en esos contextos.

Como expresa Ferrer (2008), “la integración regional tiene el potencial de ampliar mercados, coordinar complejos productivos, desarrollar la infraestructura compartida, promover la ciencia y la tecnología y concertar posiciones conjuntas frente al orden mundial, en cuestiones (...) como la paz y la seguridad, a defensa del medio ambiente, la lucha contra la drogadicción y el narcotráfico y las reformas en los regímenes del comercio, propiedad intelectual y financiero internacionales” (p.11).

Como se ha demostrado, el accionar de UNASUR ha logrado consolidar la defensa de posiciones regionales frente a temas de la agenda internacional como la explotación de recursos naturales, la participación ciudadana, los derechos de los pueblos, la defensa de la soberanía nacional, entre otros. El bloque regional ha evitado la tradicional intervención extranjera en la región y ha logrado resolver de forma concertada y con éxito las crisis que se le han presentado (Bolivia, Ecuador, Bases norteamericanas en Colombia, conflicto Venezuela-Colombia). De esta forma, hay ciertas ideas fuerza que ya no se discuten, sino que se defienden desde una perspectiva regional.

Los interrogantes a futuro están relacionados con la dependencia del proceso en los presidentes. En la actualidad, la mayoría de los Presidentes que firmaron el Tratado Constitutivo ya no está en el poder y en algunos casos hubo cambio de signo político en el gobierno. Si bien la UNASUR se ha convertido en un ámbito alternativo a la Organización de Estados Americanos (OEA) para la resolución de crisis políticas y sociales en la región; existen dudas sobre los avances que puedan ocurrir en los objetivos planteados en el Tratado.

En este sentido, la teoría hace referencia a diferentes formas en las que las ideas pueden internalizarse y consolidarse en la sociedad, disminuyendo la dependencia “presidencial” del proceso. No obstante, la construcción de una identidad sudamericana parece clave en el camino a consolidar la construcción del proyecto regional.

## CONCLUSIONES Y CONTINUACIONES

En la introducción del trabajo se enunciaron los interrogantes a responder y el objetivo de la investigación. Desde el punto de vista teórico las indagaciones se concentraron en dilucidar ¿cómo influyen las ideas en la definición de la política exterior, en el caso del regionalismo sudamericano y el proceso de construcción de la Unión de Naciones Sudamericanas?; ¿cuál es el debate académico en torno a los conceptos de integración, regionalismo?; y en ¿cómo esta discusión impacta en la definición sobre el tipo de proceso en que se debe enmarcar el análisis de UNASUR? En tanto, desde el punto de vista del caso de estudio, se intentó responder a ¿cómo evolucionó y qué características actuales tiene el regionalismo, particularmente en América del Sur?; ¿cuáles son los antecedentes de la UNASUR?; ¿a qué se debe su carácter y discurso, de tinte más político y socio-cultural?; ¿qué ideas – fuerza influyeron en la construcción de UNASUR como espacio geopolítico? En este marco, el objetivo del trabajo fue comprender el proceso de construcción y las características iniciales de la UNASUR. La investigación se concentró en la configuración y concepción de la agenda de la UNASUR y los ejes temáticos que se priorizaron.

Los aspectos teóricos fueron desarrollados principalmente en el capítulo 1, mostrando la complejidad del ejercicio de analizar los procesos de integración regional, y en especial la dificultad que existe al momento de diagramar un marco teórico para los procesos regionales en América Latina. En primer lugar, se dejó en evidencia la existencia de una amplitud de enfoques que pretenden dar cuenta de estos procesos y que han evolucionado conforme lo han hecho los proyectos regionales a nivel global. Una primera conclusión, en este sentido, es que cada proceso es peculiar y debe ser analizado en su particularidad evitando caer en el problema del caso único (como sucedió con los estudios europeos de la integración). Los enfoques concentrados en la experiencia europea y la insistencia por realizar hipótesis contrastables, dejan de lado lecturas alternativas originadas en nuevas experiencias con lógicas propias que pueden aportar y enriquecer el campo de estudio de la Integración Regional.

En segundo lugar, al momento de estudiar la integración regional en América Latina quedó en evidencia la utilización como sinónimos de conceptos como integración y regionalismo. Como respuesta se realizó un aporte en términos conceptuales realizando una distinción de ambos términos, con el objetivo de contribuir a la comprensión de los procesos de

construcción regional. En este sentido es que se realizó una definición de regionalismo. El objetivo fue flexibilizar el marco teórico tradicional y enriquecerlo con visiones de distintas disciplinas que brinden lecturas más completas de los proyectos regionales. Se mostró que UNASUR se encuadra dentro del estudio del regionalismo y no de la integración regional. En primer lugar, porque es un proyecto que no se centra en el aspecto comercial de la integración, sino en los aspectos políticos, sociales y culturales de la misma. Por lo tanto, su estudio debe partir de una herramienta que permita comprender este tipo de construcciones sociales. En segundo lugar, porque busca hacer frente al avance de desafíos globales que exigen respuestas regionales, porque las amenazas actuales exceden los límites geográficos de los estados nacionales. En tercer lugar, porque la noción de regionalismo, a la vez, permite articular con el constructo de concertación regional ya que pone el foco en los mecanismos de los gobiernos para alcanzar fines que definen como comunes, sin la característica central de la categoría de integración regional, esto es, la pérdida o puesta en común de soberanía nacional en instancias institucionales con ciertos rasgos supranacionales.

En relación a lo anterior, la búsqueda de respuestas al debate académico en torno a los conceptos de integración y regionalismo, exigió poner en diálogo tres conceptos centrales como son integración regional, regionalismo y concertación política, para concluir que este nuevo esquema regional que surge en América del Sur refleja un prototipo de concertación en clave de otro tipo de regionalismo, pos liberal y post hegemónico.

En cuanto a las particularidades del proceso de construcción regional, se demostró en el capítulo 1 y 2, que el estudio de la Integración Regional en América Latina es un fenómeno que se profundiza en los últimos treinta años, cuando la región comienza a consolidar sus acuerdos regionales y se integra para dar respuesta a los avances de la globalización e impulsar la reinserción de la región en el sistema económico internacional. Inicialmente, las producciones académicas estuvieron influenciadas por aquellas que se basaban en el estudio del caso europeo. No obstante, las diversas formas que fue adquiriendo el proceso regional impulsaron la producción académica desde el pensamiento latinoamericano. Ésta fue posible, además, por la aplicación de enfoques no tradicionales como el constructivismo al estudio de la integración regional. La inclusión de factores ideacionales como determinantes de estos procesos habilitó la construcción de explicaciones que den cuenta cómo las particularidades de cada región determinan la estrategia de regionalismo que utilizan.

En relación con lo anterior, el aporte del constructivismo al estudio de la integración regional y el regionalismo permitió dar respuesta al interrogante relacionado con el rol de las ideas en la política exterior y, en particular, cómo los presidentes que llegaron al gobierno en la etapa anterior a la firma del Tratado Constitutivo de la UNASUR influyeron en la definición de los ejes temáticos que se priorizaron y en las ideas-fuerza que sustentan la construcción y el proyecto regional.

En este sentido, sin desconocer la importancia e influencia de los factores materiales durante este proceso, ni los intereses particulares de los países respecto de la participación en este tipo de procesos; se reconoce que, para el caso del regionalismo en América del Sur, las ideas de los líderes que condujeron la construcción del proceso regional tuvieron un rol central que se refleja en la importancia de las Cumbres Presidenciales como ámbitos ineludibles en la construcción de la UNASUR. El intercambio de opiniones entre los protagonistas y la difusión de las mismas a través de actas y declaraciones, contribuyó a consolidar ciertos ejes temáticos en la construcción de la agenda regional. En este sentido, se reafirma la visión constructivista que las regiones son construcciones sociales y por lo tanto este enfoque brinda la posibilidad de analizar la evolución en el tiempo del proceso regional y de determinadas ideas centrales en la construcción regional que son resignificadas por los líderes de los gobiernos de la última década. Siguiendo esta línea de razonamiento, el análisis del rol de las ideas en la evolución del regionalismo permite dar cuenta de las continuidades y los cambios que se producen ante modificaciones en el contexto que fuerzan adaptaciones de los paradigmas cognitivos y por lo tanto de las estrategias de construcción de región (Campbell, 2009: 23).

Estas adaptaciones quedaron en evidencia al momento de recorrer las olas del regionalismo en América Latina y el Caribe, donde se pudo comprender la continuidad del proceso y los aprendizajes realizados. Desde una visión más amplia como la que permite el enfoque del regionalismo y de la concertación, se destaca que el proceso de construcción regional es persistente en la historia favoreciendo el desarrollo de una cultura que promueve este tipo de procesos y que se fue plasmando en los líderes políticos y en menor medida en la sociedad, traduciéndose en los últimos años en políticas externas que consolidan a América del Sur en la escena internacional.

El análisis de los antecedentes de UNASUR permitió detectar continuidades y cambios en las tres olas de regionalismo y al mismo tiempo distinguir las causas de su carácter y discurso más político y socio-cultural.

Respecto de las continuidades, se destacan: 1) el Estado es el propulsor de los acuerdos regionales, aún durante los 90's cuando se buscaba reducir su rol en la organización de la economía; 2) el regionalismo se muestra como una herramienta de política exterior para la inserción internacional, no sólo para mejorar la competitividad en el comercio internacional, sino para participar como actor regional en los foros internacional; 3) la CEPAL cumple un rol clave en las tres olas, aún en la última en donde su papel es más de observador del proceso, los primeros trabajos sobre regionalismo pos – liberal fueron publicados por ese organismo y 4) la búsqueda de un modelo de desarrollo y la consolidación de la autonomía de la región a través de diferentes estrategias constituyen un objetivo permanente de los distintos proyectos, con diferente peso e importancia en las distintas etapas. Se podría agregar una continuidad de las últimas dos etapas que es la influencia de los actores no estatales en el proceso.

Respecto de los cambios se destacan: 1) la consolidación de la democracia en la región a partir de la segunda fase; con una América del Sur que ha respondido contundentemente y resuelto de forma conjunta a favor de la paz y la democracia en la región; 2) deterioro de la influencia de Estados Unidos y los organismos internacionales; 3) las estrategias de regionalismo en América Latina abandonaron su carácter defensivo transformándose en un objeto activo dentro del escenario internacional que busca dejar de aceptar las reglas de la política internacional y empezar a crearlas.

En este contexto de cambios y continuidades se fueron gestando las ideas-fuerza detrás de la construcción de UNASUR. El análisis de las olas de regionalismo fue un ejercicio fundamental para dar respuesta al interrogante relacionado con las características propias de UNASUR. Si bien se reconoce la dificultad en cuanto a la operacionalidad de las ideas y los procesos en los que éstas influyen en las políticas de los países; en el capítulo 3 quedó reflejado cómo se fue gestando la nueva agenda del regionalismo y cómo los cambios de gobiernos y las crisis enfrentadas consolidaron ciertas características en la construcción regional. En especial, el proceso de interacción de los Presidentes en las diferentes Cumbres fue clave para moldear los principios rectores del regionalismo que luego se expresan en el Tratado de UNASUR. En esta

interacción y enfrentamiento de situaciones críticas es que se fueron construyendo y moldeando las características del regionalismo en la actualidad.

Se destacan: 1) el rol central del Estado en la planificación de la economía y en la definición de la estrategia de desarrollo; 2) una visión inclusiva del proceso integrador; 3) la consolidación de la autonomía nacional apuntalada en la regional; 4) la consolidación de una zona de paz en la región y revalorización de una tradición de solución pacífica y concertada de las controversias, que se nutre, al mismo tiempo, de generar por primera vez políticas en la agenda de defensa y/o seguridad; 5) la defensa de la democracia como condición irrenunciable; 6) la consolidación de una identidad sudamericana como elemento central de la construcción regional; 7) la importancia de la participación ciudadana y que la integración sea para los pueblos de la región; 8) revalorización de las culturas y los pueblos originarios; 9) la recuperación del espíritu de las luchas independentistas; 10) el proceso de co-constitución de América Latina y América del Sur.

En línea con lo anterior, en el capítulo 3 se demostró que el accionar de UNASUR ha logrado consolidar la defensa de posiciones regionales frente a temas de la agenda internacional como la explotación de recursos naturales, la participación ciudadana, los derechos de los pueblos, la defensa de la soberanía nacional, entre otros. Hay ideas fuerza que ya no se discuten, sino que se defienden desde una perspectiva regional. Particularmente, UNASUR resultó fundamental para la consolidación de las ideas fuerza autonomía, seguridad, desarrollo y democracia en la construcción regional.

Finalmente, la realización del presente trabajo permitió mostrar que UNASUR refleja la afirmación de la identidad geográfica, a la par de una construcción política y socio-histórica que reivindica la importancia del regionalismo y la concertación en la consolidación geopolítica del espacio sudamericano. En este sentido, la Unión de Naciones Sudamericanas es novedosa no sólo por incluir por primera vez en la historia a los doce países de América del Sur; sino por representar una estrategia de regionalismo que busca dar respuestas a los desafíos regionales dentro de un marco político y cultural propio.

El presente trabajo de tesis de maestría pretende dejar una base firme sobre la cual proyectar nuevas líneas de investigación que profundicen el análisis de la complejidad de los procesos de construcción regional. A saber:

1) Analizar las ideas en sí mismas como sujetos empíricos y de los procesos que las llevan a consolidarse como ideas fuerza dentro de un proyecto regional. Este tipo de análisis podría encuadrarse dentro del institucionalismo discursivo descrito en el capítulo 2, realizando un aporte al estudio de la integración regional y el rol de los líderes y sus ideas en los mismos.

2) Profundizar la investigación en cuanto a las actitudes de los diferentes líderes y estados frente a la construcción regional y como la misma fue cambiando o no a través del tiempo. Esto se podría realizar a través de declaraciones en la prensa o discursos que den cuenta del grado de compromiso con el proyecto regional.

3) Comprender cómo los principios e ideas se internalizan y consolidan en la ciudadanía para retroalimentar el proceso de construcción regional y fortalecerlo a futuro.

4) Realizar un seguimiento del avance en las agendas de la UNASUR, su aporte a la consolidación del proceso regional; y si hay ciertas agendas que resultan más fáciles para avanzar que otras y por qué.

5) Profundizar la comprensión sobre la dependencia del proceso en los presidentes. En la actualidad, la mayoría de los Presidentes que firmaron el Tratado Constitutivo ya no está en el poder y en algunos casos hubo cambio de signo político en el gobierno. Si bien la UNASUR se ha convertido en un ámbito alternativo a la Organización de Estados Americanos (OEA) para la resolución de crisis políticas y sociales en la región; existen dudas sobre los avances que puedan ocurrir en los objetivos planteados en el Tratado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Adler, E. (1997). Seizing the middle ground: constructivism in world politics. *European journal of international relations*, 3(3), 319-363.
2. Albuquerque, J. A. (2006). Guilhon. "1997." "As Américas do Sul". *SEMINÁRIO América do Sul*, 170-191.
3. Battaglino, J. (2012). Defence in a post-hegemonic regional agenda: the case of the South American defence council. In *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism* (pp. 81-100). Springer Netherlands.
4. BID. (2002). El nuevo regionalismo en América Latina. En Banco Interamericano de Desarrollo (Ed.), *Mas allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América latina* (pp. 27-65). Buenos Aires: BID.
5. Bizzozero, L. (2011). América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54(1), 29-43.
6. Bouzas, R., & Knnack, P. (2009). The IDB and half a century of regional integration in Latin America and the Caribbean. *INTAL Journal*, 13(1), 15-26.
7. Briceño Ruiz, J (2007). La integración regional en América Latina y el Caribe: procesos históricos y realidades comparadas. Publicaciones Vicerrectorado Académico CODEPRE.
8. Briceño Ruiz, J (2010). UNASUR y las transformaciones del nuevo regionalismo sudamericano. *Mundo Nuevo*, 137.
9. Briceño Ruiz, J. (2010). La UNASUR¿ Continuum o un nuevo inicio del regionalismo sudamericano? Laneydi Martínez, Alfonso; Ramanzini Junior, Haroldo y Mariana Vázquez (coords.), *Anuario de la Integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, (8).
10. Briceño Ruiz, J. (2012). Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano. *Integración Latinoamericana y Caribeña. Política y Economía*. Madrid, Fondo de Cultura Económica de España, 10-30.
11. Briceño Ruiz, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios internacionales (Santiago)* ,45(175), 9-39.
12. Bywaters, C., Rodríguez, I., Barril, J. P., Leiva, D., Rivera, S., Flores, M., & Vera, P. (2010). UNASUR y la integración latinoamericana: propuesta de un nuevo modelo del regionalismo post-liberal. *Revista Encrucijada Americana ISSN*, 718, 5766.

13. Caballero, S. (2008). El papel de las ideas en el proceso de integración regional en el Cono Sur: ¿redefinición del Mercosur tras la crisis de 2001? Diploma de Estudios Avanzados.
14. Campbell, J. L. (2002). Ideas, politics, and public policy. *Annual review of sociology*, 21-38.
15. Carlsnaes, W., Risse, T., & Simmons, B. A. (Eds.). (2002). *Handbook of international relations*. Sage.
16. Celi, P (2014). Dilemas y perspectivas de la autonomía estratégica suramericana en seguridad y defensa regional. *Anuario 2014 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol), 1-16.
17. Checkel, J. T. (1999). Social construction and integration. *Journal of European Public Policy*, 6(4), 545-560.
18. Colacrai, M. (2006). La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur. *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*, 381-397.
19. Dabène, O. (2012), "Explaining Latin America's fourth wave of regionalism. Regional integration of the third kind", San Francisco, XXX congrès de la Latin American studies association, 25 de mayo.
20. Dahl, R. A. (1993). *La democracia y sus críticos* (Vol. 779). Buenos Aires: Paidós.
21. Dür, A., & González, G. M. (2004). Más hombres ciegos y más elefantes?: una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea. *Institut de ciències polítiques i socials*.
22. Fabbri, C. M. (2005). The constructivist promise and regional integration: an answer to 'old' and 'new' puzzles. *The South American case*.
23. Fawcett, L. (2004). Exploring regional domains: a comparative history of regionalism. *International Affairs*, 80(3), 429-446.
24. Fearon, J., & Wendt, A. (2002). Rationalism v. constructivism: a skeptical view. *Handbook of international relations*, 1, 52-72.
25. Fabbri, C. M. (2005). The constructivist promise and regional integration: an answer to 'old' and 'new' puzzles. *The South American case*.
26. Ferrer, A. (2008). Densidad nacional y densidad regional. *Revista Densidades*, 1, 7-11.

27. Ferrer, A. (2010). Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en el mundo global. *Revista de la CEPAL*.
28. Finnemore, M., & Sikkink, K. (2001). Taking stock: the constructivist research program in international relations and comparative politics. *Annual review of political science*, 4(1), 391-416.
29. Galvão, T. G. (2009). South America: construction through reinvention (2000-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 52(2), 63-80.
30. Gardini, Gian Luca. "Proyectos de Integración Regional Sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional". *Relaciones Internacionales*. 15 (octubre de 2010): 11-31.
31. Goldstein, J., & Keohane, R. O. (1993). Ideas and foreign policy: an analytical framework. *Ideas and foreign policy: Beliefs, institutions, and political change*, 3-30.
32. Grugel, J., Ruggirozzi, P., & Thirkell-White, B. E. N. (2008). Beyond the Washington Consensus? Asia and Latin America in search of more autonomous development. *International Affairs*, 84(3), 499-517.
33. Gudynas, E. (2006). El camino de la integración sudamericana. *Análisis CLAES*.
34. Haas, E. B., & Schmitter, P. C. (1964). Economics and differential patterns of political integration: projections about unity in Latin America. *International Organization*, 18(04), 705-737.
35. Haas, E. B. (1970). The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing. *International Organization*, 24(04), 606-646.
36. Haas, E. B. (1976). Turbulent fields and the theory of regional integration. *International Organization*, 30(02), 173-212.
37. Hettne, B. (2005). Beyond the "new" regionalism. *New Political Economy*, 10(4), 543-571.
38. Hettne, B., & Söderbaum, F. (2000). Theorizing the rise of regionness. *New Political Economy*, 5(3), 457-472.
39. Hurrell, A. (2007). One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society. *International Affairs*, 83 (1), 127-146.
40. Ikenberry, G. J. (2009). Liberal internationalism 3.0: America and the dilemmas of liberal world order. *Perspectives on Politics*, 7(01), 71-87.

41. Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios internacionales*, 91-130.
42. Kornblit, Ana Lía. (2004). *Metodologías Cualitativas en Ciencias Sociales. Modelos y procedimientos de análisis*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
43. Legler, T., & Santa-Cruz, A. (2011). El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano. *Pensamiento Propio. Los Desafíos del Multilateralismo en América Latina*, (33), 11-30.
44. Lozano, L. (1993). La iniciativa para las Américas. El comercio hecho estrategia. *Nueva sociedad*, 125, 121-134.
45. Llenderozas, E. (2007). Relaciones internacionales. *Política: Cuestiones y Problemas*, 337-376.
46. Malamud, A., & Schmitter, P. C. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. *Desarrollo Económico*, 3-31.
47. Malamud, A. (2010). Latin American regionalism and EU studies. *European Integration*, 32(6), 637-657.
48. Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249.
49. Malamud, A., & Gardini, G. L. (2012). Has regionalism peaked? The Latin American quagmire and its lessons. *The International Spectator*, 47(1), 116-133.
50. Malamud, A. (2013). Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences.
51. Methol Ferré, A. (2009) *Los Estados Continentales y el MERCOSUR*, Merlo: Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche.
52. Morales Ayma, E (2006). *Construyamos con nuestros pueblos una verdadera Comunidad Sudamericana de Naciones para "Vivir Bien"*. Propuesta del Presidente Evo Morales Ayma, Presidente de la República de Bolivia. La Paz, 2 de octubre de 2006. [http://www.comunidadandina.org/csn/propuesta\\_boliviana.htm](http://www.comunidadandina.org/csn/propuesta_boliviana.htm)
53. Motta Veiga, P., & Ríos, S. (2007). O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. CEPAL (Serie Comercio Internacional 82). Santiago. Julio.
54. Natanson, J. (2008). *La nueva izquierda*. Editorial Debate–Sudamericana, Bs. As.

55. Nye, J. (1969). Integración regional comparada: concepto y medición. *Revista de la Integración*, 5, 50-86.
56. Paradiso, José (2010). "Reflexión en torno a Vieja y Nueva Integración". "Integração da América Do Sul". Documentos FUNAG, (5) 93-110.
57. Peñas, F. J. (1997). Liberalismo y relaciones internacionales: la tesis de la paz democrática y sus críticos. *Isegoría*, (16), 119-140.
58. Pereira de Lima, Cristiane. "La aportación de la UNASUR para el surgimiento de América del Sur como actor global de relevancia en el escenario internacional (2004-2008)". Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología", 2010.
59. Perrotta, D. (2012). "La integración regional en la educación superior en el MERCOSUR en el marco de la orientación general del bloque y la tensión entre un modelo solidario y otro competitivo: el caso de los programas regionales de acreditación de carreras de grado: del Mexa al Arcu-Sur, 1998-2008." Tesis de Maestría, FLACSO – Argentina.
60. Perrotta, D. (2013). La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. *Relaciones Internacionales: teorías y debates*. Buenos Aires: Eudeba.
61. Piñeiro Iñiguez, C. (2004). *La Nación Sudamericana. Del imperativo histórico cultural a la realización económico-política*. Buenos Aires: ISEN/Grupo Editor Latinoamericano.
62. Porcelli, E. (2013). "Lo esencial es invisible a los ojos. El Constructivismo en las Relaciones Internacionales", *Relaciones Internacionales: teorías y debates*. Buenos Aires: Eudeba.
63. Prebisch, R. (1967). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano (Vol. 2)*. Ediciones de la Banda Oriental.
64. Prebisch, R., & Cabañas, G. M. (1949). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *El trimestre económico*, 347-431.
65. Puig, J. C. (1986). Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. *Revisa Integración Latinoamericana*, 109, 40-62.
66. Ramos, J.A, *Historia de la Nación Latinoamericana*, Buenos Aires, Biblioteca del Pensamiento Nacional, Ediciones Continente, 2011. Introducción.
67. Riggirozzi, Pía, (2010) "Crisis, Resilience and Transformation: Regionalism in the South" 51st ISA Convention, New Orleans, 17-30.

68. Riggirozzi, P. (2012). Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis. *New Political Economy*, 17(4), 421-443.
69. Rivarola Puntigliano, A. (2011). 'Geopolitics of Integration' and the Imagination of South America. *Geopolíticas*, 16(4), 846-864.
70. Ruggie, John G. (1992). Multilateralism: The Anatomy of an Institution. *International Organization* 46(3): 561-598.
71. Rusell, R., y Tokatlian, J. G. (2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México*, (21), 159-194.
72. Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 211-249.
73. Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2010). Autonomía y neutralidad en la globalización: Una readaptación contemporánea. *Capital Intelectual*.
74. Salomón, M. (2001). El debate sobre la "paz democrática": Una aproximación crítica. *Revista de estudios políticos*, (113), 237-266.
75. Sanahuja, J. A. (2009). Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, 7, 12-54.
76. Sanahuja, J. A. (2010). La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur, Madrid: Fundación CIDOB, 87-136.
77. Sanahuja, J. A. (2011). Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de Unasur. *Pensamiento Propio*, 33, 115-158.
78. Sanahuja, J. A., & Escáñez, F. J. V. M. (2014). Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR. Serbin A., Martínez L. y H. Ramanzini (coords.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, (10), 2013-2014.
79. Sánchez, F. El papel de las Cumbres Suramericanas del siglo XXI como antecedente de la UNASUR. *Miradas y perspectivas*, 39.

80. Sautu, Ruth. (2005). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumiere.
81. Schmidt, V. A. (2008). *Bringing Ideas and Discourse Back into the Explanation of Change in Varieties of Capitalism and Welfare States*, “. The Centre for Global Political Economy, University of Sussex, Working Paper, (2).
82. Schmidt, V. A. (2010). *Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’*. *European political science review*, 2(01), 1-25.
83. Serbin, A. (2011). *Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos*. *América Latina y el Caribe: multilateralismo vs. Soberanía. La construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Buenos Aires. Teseo/FLACSO, 49-98
84. Simonoff, Alejandro (2014) (Comp.) *Pensadores del Cono Sur. Los aportes de Jaguaribe, Methol Ferré, Puig y Tomassini a las Relaciones Internacionales*. Documento de Trabajo N° 8. Junio 2014. La Plata: IRI-UNLP. Disponible en: [http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/documentos/doc\\_trab\\_8.pdf](http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/documentos/doc_trab_8.pdf).
85. Tokatlian, J. G. (2001). *Colombia, el Plan Colombia y la región andina*. *Nueva Sociedad*, 173, 139.
86. Tokatlian, J. G. (2012). *Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate*. *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, 475-492.
87. Tokatlian, J.G. (7 de mayo de 2014). *¿UNSAUR pierde el norte?* *El País*. Tribuna. Recuperado de [http://elpais.com/elpais/2014/04/23/opinion/1398278994\\_215974.html](http://elpais.com/elpais/2014/04/23/opinion/1398278994_215974.html)
88. van Klaveren S, A. (1984). *Las nuevas formas de concertación política en América Latina*. *Estudios Internacionales*, 513-536.
89. Vilas, C. (2005). *La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares*. *Nueva Sociedad*, 197, 84-99.

90. Weiffen, B., Wehner, L., y Nolte, D. (2013). Overlapping regional security institutions in South America: The case of OAS and UNASUR. *International Area Studies Review*, 16(4), 370-389.
91. Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge University Press

### **Sitios Web Consultados:**

- ) Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo Suramericano de Defensa: <http://www.ceedcds.org.ar>
- ) Comisión Económica para América Latina y el Caribe: <http://www.cepal.org/es>
- ) Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/unasur/documentos.htm>
- ) COSIPLAN: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=45>
- ) Instituto Suramericano de Gobierno en Salud: <http://www.isags-unasur.org>
- ) Ministerio de Defensa de Argentina: [http://www.mindef.gov.ar/mindef\\_politica\\_inter\\_defensa/cds.html](http://www.mindef.gov.ar/mindef_politica_inter_defensa/cds.html)
- ) Organización de Estados Americanos (OEA): [http://www.oas.org/es/acerca/nuestra\\_historia.asp](http://www.oas.org/es/acerca/nuestra_historia.asp)
- ) Organización Latinoamericana de Energía (OLADE): <http://www.olade.org>
- ) Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA): <http://www.sela.org/>
- ) Unión Europea, Tratados: [http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_es.htm)
- ) Unión de Naciones Suramericanas: <http://www.unasursg.org/>

### **Documentos Oficiales Consultados:**

- ) Tratado de Montevideo del 18 de febrero de 1960. Origen de la ALALC. [http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/espanhol/tratado\\_de\\_montevideo.htm](http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/espanhol/tratado_de_montevideo.htm)
- ) Comunicado de Brasilia (2000). I Cumbre Suramericana. Brasilia, 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000. <http://www.comunidadandina.org/csn/documentos.htm>
- ) Consenso de Guayaquil (2002). II Cumbre Suramericana sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo. Guayaquil, 26 y 27 de julio de 2002. <http://www.comunidadandina.org/csn/documentos.htm>

) Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno, I Cumbre Energética Sudamericana, Isla Margarita, Venezuela, 16 de abril de 2007. [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/unasur17-4-07.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/unasur17-4-07.htm)

) Declaración del Cusco sobre la Comunidad Suramericana de Naciones. III Cumbre Presidencial Suramericana, Cusco, 8 de diciembre de 2004. <http://www.comunidadandina.org/csn/documentos.htm>

) Declaración de Ayacucho 2004, Pampa de la Quinoa – Ayacucho, 9 de diciembre de 2004. <http://www.comunidadandina.org/csn/documentos.htm>

) Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica, Fortaleza, Brasil, 26 de agosto de 2005. [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/casa\\_2005\\_8.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_8.htm)

) Declaración de Cochabamba 2006. 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. <http://www.comunidadandina.org/csn/documentos.htm>

) Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria. Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Suramericana de Naciones, Brasilia, 30 de setiembre de 2005. <http://www.comunidadandina.org/csn/documentos.htm>

) Documento Final de la Comisión Estratégica de Reflexión (2006), “Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones”. II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Cochabamba, 9 de diciembre de 2006. <http://www.comunidadandina.org/csn/documentos.htm>

) Tratado Constitutivo de la UNASUR (2008), [http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm)

) Declaración de la Moneda (2008). Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, Santiago de Chile.

) Reunión Extraordinaria de la UNASUR. 16 de diciembre de 2008. Costa do Sauipe, Brasil. [http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/10/T023600004361-0-Declaracion\\_Unasur\\_-\\_CDS\\_-\\_Sauipe,\\_diciembre,2008.pdf](http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/10/T023600004361-0-Declaracion_Unasur_-_CDS_-_Sauipe,_diciembre,2008.pdf).

) III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR (2009), Quito.

) Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR (2009), San Carlos de Bariloche.

) Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR (2010), Quito.

) Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR (2010), Los Cardales.

) Declaración de Buenos Aires (2010), Buenos Aires.

) IV Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR (2010), Georgetown.

) Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia (2010). [www.unasur.org](http://www.unasur.org)

) Estatuto del centro de estudios estratégicos de defensa del consejo de defensa suramericano. (2010), Guayaquil. <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/01-CEED/04-Estatuto-Ceed.html>.

) Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR (2011), Lima.

) V Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR (2011), Asunción.

) Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR (2011), Caracas.

) VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR (2012), Lima.

) VII Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR (2013), Paramaribo.

## ANEXO I – LA UNASUR



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

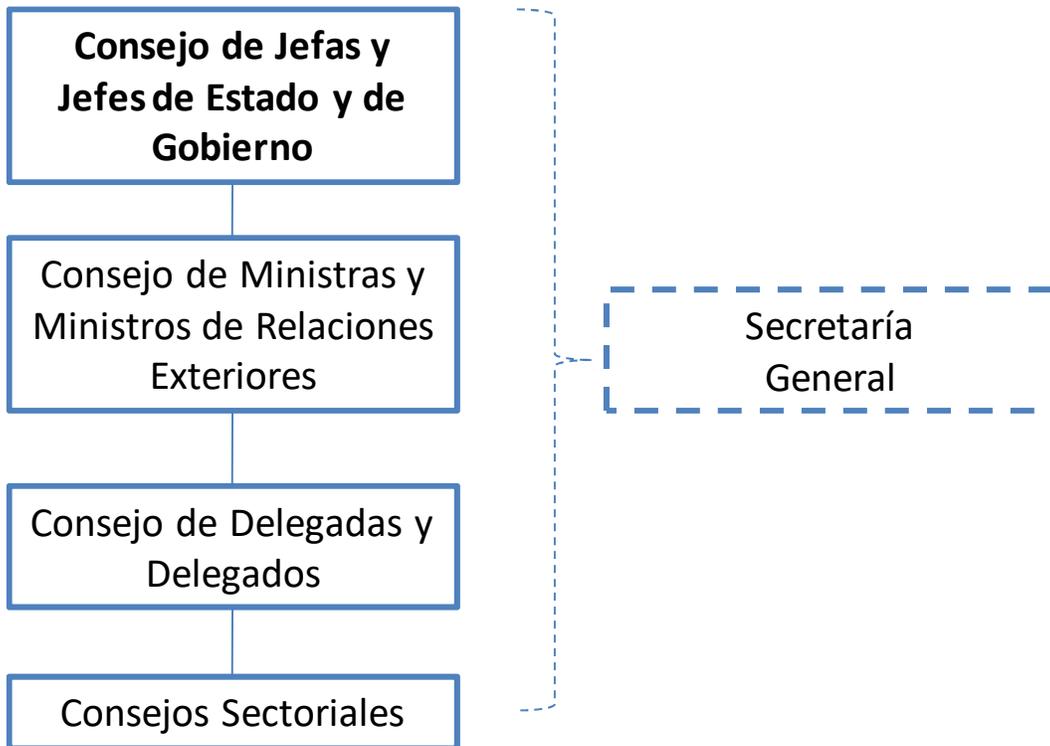
## ANEXO II – LA UNASUR EN CIFRAS

	Año	
<b>Población</b>	2015e	412.296.000
<i>en % de América Latina</i>		65%
<b>Indicadores sociales (10 países)*</b>		
Pobreza (% promedio de la pob total)	2013	21%
Indigencia (% promedio de la pob total)	2013	7,3%
Tasa de Desempleo (% promedio)	2013	6,9%
<b>Indicadores económicos (12 países)</b>		
Participación en el PIB mundial	2013	6,1%
PIB per cápita (promedio simple en U\$, PPP)	2013	15.308
Tasa de crecimiento anual acumulada	2003-2013	3,9%

\* No se posee datos comparables de Guyana y Suriname

Fuente: elaboración propia en base a CEPAL, 2014.

## ANEXO III – LA ESTRUCTURA DE LA UNASUR



Fuente: elaboración propia en base a [www.unasur.org](http://www.unasur.org)

## ANEXO IV – LOS CONSEJOS SECTORIALES DE UNASUR

CONSEJOS MINISTERIALES Y SECTORIALES DE UNASUR	OBJETIVOS	FECHA DE CREACIÓN	PRIMERA REUNIÓN - PERIODICIDAD	INSTITUCIONALIDAD/ACCIONES
<p><b>1) Consejo de Defensa Sudamericano (CDS)</b></p>	<p>-Implementa políticas de defensa en materia de cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, industria y tecnología de la Defensa, formación y capacitación.</p> <p><u>Objetivos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Consolidar una zona de paz suramericana.</li> <li>-Construir una visión común en materia de defensa.</li> <li>-Articular posiciones regionales en foros multilaterales sobre defensa.</li> <li>-Cooperar regionalmente en materia de defensa.</li> <li>-Apoyar acciones de desminado, prevención, mitigación y asistencia a víctimas de desastres naturales</li> </ul>	<p>Creado por decisión de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno reunidos el 16 de diciembre de 2008 en Salvador de Bahía, Brasil.</p>	<p>Desde su creación se reunió de forma periódica según lo establecido en el estatuto: anualmente reuniones ordinarias (seis realizadas) y semestralmente para reuniones ejecutivas (12 realizadas).</p>	<p><b>-Planes de acción:</b> desde 2010 se realizaron documentos de acción de forma anual sin interrupción. <a href="http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/07-Consejo_Defensa_Suramericano/02_Plan_de%20Accion.html">http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/07-Consejo_Defensa_Suramericano/02_Plan_de%20Accion.html</a></p> <p>- El CDS cuenta con un estatuto. <a href="http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/ESTATUTO_CDS.pdf">http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/ESTATUTO_CDS.pdf</a></p> <p>-Se crearon <b>Grupos de Trabajo</b> en función de temáticas específicas. Por ejemplo: Grupo de Trabajo para Desarrollar un Marco Conceptual Común de Defensa en la Región.</p> <p><b>-Centro de Estudios Estratégicos de Defensa:</b> <a href="http://www.ceedcds.org.ar/">http://www.ceedcds.org.ar/</a> creado el 10 de marzo del 2009 en el marco del Consejo de Defensa Suramericano (CEED-CDS) se propone generar un pensamiento estratégico a nivel regional, que favorezca la coordinación y la armonización en materia de políticas de Defensa en América del Sur. Está basado en el diálogo permanente a nivel intergubernamental. Cuenta con una serie de documentos de investigación; informes de dirección y programas que realizan actividades todos los años nutriendo la agenda del CDS y profundizando la agenda de Seguridad de UNASUR. <a href="http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/05-DocInf/05-01-Docs.html">http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/05-DocInf/05-01-Docs.html</a></p> <p>-En 2015 se inauguró la <b>Escuela Suramericana de Defensa del CDS (ESUDE)</b> creada en la IV Reunión de Ministros de Defensa, realizada en Cartagena, Colombia, en agosto de 2014. En 2016 se iniciarán los cursos de forma virtual.</p>

CONSEJOS MINISTERIALES Y SECTORIALES DE UNASUR	OBJETIVOS	FECHA DE CREACIÓN	PRIMERA REUNIÓN - PERIODICIDAD	INSTITUCIONALIDAD/ACCIONES
2) Consejo de Salud Suramericano de UNASUR (CSS)	Construir un espacio de integración en materia de salud, incorporando los esfuerzos y logros de otros mecanismos de integración regional, promoviendo políticas comunes y actividades coordinadas entre los países de UNASUR en referencia a la Salud.	Se creó por decisión de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, en la reunión extraordinaria realizada en la ciudad de Salvador de Bahía, Brasil, el 16 de diciembre de 2008, aprobándose también el Estatuto de Funcionamiento y los Lineamientos Generales de su Plan de Acción. ☒☒	Se reúnen de forma anual, sin perjuicio de las reuniones extraordinarias. Desde el inicio de su funcionamiento se realizaron 9 reuniones ordinarias y 21 reuniones Extraordinarias.	<p>- El CSS está conformado por 5 <b>Grupos de Trabajo</b> y recibe el apoyo de 6 <b>Redes Estructurantes</b>.</p> <p>-Los Grupos de trabajo corresponden a los ejes destacados en el Plan Quinquenal 2010 – 2015: Red Suramericana de Vigilancia y Respuesta en Salud; Desarrollo de Sistemas de Salud Universales; Acceso Universal a Medicamentos; Promoción de la Salud y Acción sobre los determinantes de la Salud; y, Desarrollo y Gestión de Recursos Humanos en Salud.</p> <p>-Las redes están compuestas de instituciones designadas por los Ministerios de Salud de los 12 países miembros de UNASUR. La coordinación de la red se define por la elección de una de sus instituciones por el Grupo Técnico de Recursos Humanos, con un mandato de cuatro años <a href="http://www.isags-unasur.org/redes.php?lg=2">http://www.isags-unasur.org/redes.php?lg=2</a>.</p> <p>- El <b>Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS)</b>: organismo intergubernamental de carácter público vinculado al Consejo de Salud de la Unión de Naciones Suramericanas. Creado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, a propuesta del CSS en abril de 2010. Entre otros resultados el ISAGS ya publicó 3 libros.</p> <p>-En 2015 comenzó la construcción de un <b>Banco de Precios de Medicamentos de UNASUR</b>, un sistema digital de precios de referencia de compra de medicamentos, que incrementará la capacidad de negociación en toda la Región.</p>

CONSEJOS MINISTERIALES Y SECTORIALES DE UNASUR	OBJETIVOS	FECHA DE CREACIÓN	PRIMERA REUNIÓN - PERIODICIDAD	INSTITUCIONALIDAD/ACCIONES
<b>3) Consejo Electoral de UNASUR (CEU)</b>	<p>-Construir un espacio para la integración, intercambio de experiencias, cooperación, investigación y participación de la ciudadanía, la educación cívica y la democracia.</p> <p>-Promover el intercambio y la transferencia de conocimientos, experiencias y asistencia técnica de los organismos, autoridades y técnicos electorales.</p> <p>-Propiciar la creación, uso y aplicación de tecnología no dependientes para el desarrollo de los sistemas electorales, mediante la transferencia en materia de innovación y modernización tecnológica, así como buenas prácticas de sistemas en los procesos electorales.</p> <p>-Organizar, a solicitud de un estado miembro, la observación o el acompañamiento en sus procesos electorales, respetando la soberanía de los países y su ordenamiento interno.</p>	<p>VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, el 30 de noviembre de 2012, en Lima, Perú, aprobándose también el estatuto, los criterios y normativas para las misiones electorales.</p>	<p>Según su Estatuto se reúnen de forma anual, sin perjuicio de las reuniones extraordinarias.</p> <p>Desde su creación se reunieron 2 veces en carácter ordinario y 3 en carácter extraordinario.</p>	<p><b>-Unidad Técnica Electoral:</b> fue aprobada en su II Reunión Extraordinaria, realizada el 28 de enero de 2014, en Guayaquil y está enfocada en atender tres áreas de trabajo: análisis e investigación, apoyo logístico y administrativo para el desarrollo de las actividades, así como Misiones Electorales, cooperación y asistencia técnica.</p> <p>Los objetivos de la Unidad Técnica Electoral son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presentar el apoyo técnico al Consejo Electoral.</li> <li>2. Brindar asistencia a nivel operativo a la Presidencia Pro Tempore del Consejo Electoral.</li> <li>3. Apoyar la elaboración de los documentos para el funcionamiento del Consejo Electoral de UNASUR.</li> </ol> <p>-Desde 2011 realizaron 14 misiones electorales (2 de ellas previo a la creación del CEU)</p> <p><a href="http://www.unasur.org/images/espacial/misiones%20electorales%20unasur.pdf">http://www.unasur.org/images/espacial/misiones%20electorales%20unasur.pdf</a></p> <p>Para la realización de las misiones se estableció un Reglamento y Criterios y Normativas.</p>
<b>4) Consejo Energético Suramericano de UNASUR (CES)</b>	<p>Se encarga de la cooperación y complementación en materia energética de la región.</p> <p>-Derecho soberano a la utilización de los</p>	<p>Se creó en 2007, en el marco de la I Cumbre Energética Suramericana, cuando todavía existía la</p>	<p>La primera reunión fue en Mayo de 2008. Se realizaron desde entonces</p>	<p>Para la realización de los Lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana, del Plan de Acción y del Tratado Energético</p>

	<p>recursos naturales y en la administración de tasas de explotación.</p> <p>-Respeto a la regulación de cada país y a los modos de propiedad que utiliza cada Estado para el desarrollo de sus recursos energéticos. Solidaridad y reciprocidad.</p> <p>-El propósito de eliminar las asimetrías entre los Estados.</p> <p>-Respeto a la soberanía y a la autodeterminación de los pueblos.</p> <p>-Principio de integridad territorial.</p>	<p>Comunidad Suramericana de Naciones, en la Isla Margarita, Venezuela.</p>	<p>cuatro reuniones ordinarias.</p>	<p>Suramericano (pendiente de aprobación) se conformó un Grupo de Trabajo de Expertos en Energía. Además, con el paso de las reuniones, se fueron generando otros como:</p> <p>-Grupo ad hoc en materia jurídico-política para avanzar en el Tratado Energético Suramericano.</p> <p>- Grupo de trabajo para la planificación estratégica.</p> <p>-Grupo de Trabajo para Balances Energéticos Suramericanos.</p>
<p><b>5)Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación de UNASUR (COSUCTI)</b></p>	<p>-Promover y fortalecer la cooperación e integración científica, tecnológica y de innovación.</p> <p>-Fomentar la movilidad para la ejecución de proyectos y promover el desarrollo, acceso, transferencia y uso de tecnologías sociales en beneficio de los sectores más necesitados</p>	<p>Se creó en la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, el 30 de noviembre de 2012 en la ciudad de Lima, Perú.</p>	<p>Tres reuniones ordinarias.</p>	<p>No se observan avances en términos de institucionalidad, más allá de la financiación de algunos proyectos.</p>
<p><b>6)Consejo Suramericano de Cultura de UNASUR (CSC)</b></p>	<p>-Impulsar y fortalecer la cooperación cultural en la región</p> <p>-Reconocer y promover el valor central en la cultura como base indispensable para el desarrollo y superación de la pobreza y desigualdad.</p> <p>-Promover la reducción de las asimetrías regionales y subregionales en materia de promoción y acceso universal a la cultura.</p>	<p>Se creó en la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, el 30 de noviembre de 2012 en Lima, Perú.</p>	<p>La primera reunión fue en 2013 en la cual se aprobó el primer Plan de acción 2013-2014. Desde entonces se llevaron a cabo 3 reuniones.</p>	<p>- Plan de acción 2013-2014 sustentado en cinco ejes: Interculturalidad; Industrias culturales y economía creativa; Defensa y conservación del patrimonio cultural; Comunicación y cultura; y, Artes.</p> <p>- Bienal Internacional de Arte Contemporáneo de América del Sur: <a href="http://www.bienalunasur2017.org/#top">http://www.bienalunasur2017.org/#top</a></p> <p>- Primera edición del Mercado de Industrias Culturales del Sur (MICSUR), que se efectuó en mayo de 2014 en Mar del Plata Argentina; y, se nombró a Colombia como sede del MICSUR para el siguiente evento a realizarse en 2016.</p>

<p><b>7) Consejo Suramericano de Desarrollo Social de UNASUR (CSDS)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Consolidación de metas para el desarrollo social regional.</li> <li>-Cooperación técnica horizontal para el fortalecimiento de sistemas de protección y promoción social.</li> <li>-Fondo para el desarrollo social.</li> <li>-Creación del Observatorio Social Suramericano</li> </ul>	<p>Se creó en la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el 10 de agosto de 2009 en Quito, Ecuador.</p>	<p>La Primera Reunión se realizó en 2009, en que se aprobó el Plan de Acción Bianual 2009– 2011, el Cronograma de dicho plan y la Matriz de Cooperación Técnica Horizontal. Desde entonces se han realizado 7 reuniones del CSDS.</p>	<p>En el Plan de Acción 2015-2017, se toman como insumos los Planes 2009-2011 y 2012-2014. Se definen 5 grandes Ejes Temáticos correspondiendo a cada uno de ellos un Grupo de Trabajo: Desarrollo con inclusión Seguridad alimentaria y lucha contra el hambre y la malnutrición Economía social, solidaria y/o comunal con inclusión productiva Participación social Cooperación regional en políticas sociales</p>
<p><b>8) Consejo Suramericano de Economía y Finanzas de UNASUR (CSEF)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-El desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades de la región.</li> <li>-La construcción de un sistema económico con equidad, justicia social y en armonía en la naturaleza para un desarrollo sustentable.</li> <li>-El crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante mecanismos concretos y efectivos de complementación económica.</li> <li>-La integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros.</li> </ul>	<p>Se creó en la IV Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el 26 de noviembre de 2010 en Georgetown, Guyana.</p>	<p>La primera reunión fue en 2010 y según el estatuto se realizarán de forma anual. Hasta el momento se llevaron a cabo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- en su primera reunión el CSEF definió su Estatuto, el cual fue posteriormente aprobado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR</li> <li>-Tres grupos de trabajo que se incorporaron como parte del Grupo de Trabajo sobre Integración Financiera (GTIF), creado en 2007 en el marco de la Comunidad Sudamericana de Naciones: el Grupo N° 1, “Reservas internacionales”; el Grupo N° 2, “Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos ALADI, SML y SUCRE”; y, el Grupo N° 3, “Fomento del Comercio Intra Regional entre los Países de la UNASUR”.</li> <li>-Banco del Sur: el Acta Fundacional del Banco fue firmada en diciembre de 2007 y su Convenio Constitutivo en septiembre de 2009, entrando en vigor ese Convenio en abril de 2012. En agosto de 2013 se realizó</li> </ul>

				el Primer Consejo de Ministros del Banco y su Consejo de Administración tuvo una primera reunión en julio de 2014. No obstante el Banco del Sur aún no inicia operaciones
<b>9) Consejo Suramericano de Educación de UNASUR (CSE)</b>	<p>-Fortalecer la integración educativa regional para garantizar y promover el derecho a la educación de todas y todos.</p> <p>-Concretar la implementación de políticas para mejorar la equidad, calidad, pertinencia y acceso a la educación en todos sus niveles y modalidades.</p> <p>-Promover la reducción de las asimetrías regionales y subregionales para el pleno ejercicio de los derechos humanos.</p>	Se creó en la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el 30 de noviembre de 2012 en Lima, Perú.	La primera reunión se realizó en mayo de 2013, donde se aprobó el Estatuto. Vale señalar que con anterioridad ya se habían realizado dos reuniones en el marco del COSECCTI	Plan Operativo Quinquenal. La agenda del CSE suele desarrollarse de forma complementaria a la del Sector Educativo del MERCOSUR.
<b>10) Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de UNASUR (COSIPLAN)</b>	<p>-Implementar la integración de la infraestructura regional.</p> <p>-Concretar la construcción de redes de infraestructura, transportes y telecomunicaciones, atendiendo a criterios de desarrollo social y económico sostenible y preservando el equilibrio de los ecosistemas.</p>	Se creó en la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el 10 de agosto de 2009 en Quito, Ecuador.	Desde su primera reunión ordinaria en junio de 2010, se ha reunido periódicamente una vez por año. La última registrada en 2014.	<p>El Estatuto y el Reglamento del Consejo fueron aprobados por los Ministros en la Primera reunión ordinaria del COSIPLAN y ratificados posteriormente por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR (Georgetown, noviembre de 2010).</p> <p>De acuerdo al Estatuto del COSIPLAN, el Consejo estará integrado por las Ministras y los Ministros de las áreas de infraestructura y/o planeamiento o sus equivalentes designados por los Estados Miembros de UNASUR (Artículo 5).</p> <p>Según el Artículo 6, el Consejo contará con las siguientes instancias de apoyo: Comité Coordinador integrado por delegadas y/o delegados ministeriales de los Estados miembros; la Iniciativa IIRSA como Foro Técnico para temas</p>

relacionados con la planificación de la integración física regional suramericana; Grupos de Trabajo que se acuerde crear en las áreas temáticas de su competencia. Según el artículo 7 del Estatuto del COSIPLAN, la Presidencia del Consejo corresponderá al mismo país que ejerza la Presidencia Pro Témpore de UNASUR, salvo que previa propuesta de éste el Consejo acuerde por consenso designar a otro país. Será secundada por una Vicepresidencia a cargo del país que haya ejercido la presidencia anterior.

En 2011 se aprobó la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API), que contempla una inversión de U\$S 13.700 millones en obras de integración regional entre 2012 y 2022, incluyendo conexiones por carretera, portuarias y ferroviarias. Se trata de 31 proyectos seleccionados de la Cartera de Proyectos de la IIRSA. El financiamiento de estos proyectos proviene del BID la CAF y el FONPLATA.

En 2011 también se aprobó el Plan de Acción Estratégico 2012-2022 (PAE) y se crearon 3 grupos de trabajo que trabajaran en mecanismos de financiamiento, en el desarrollo de las Telecomunicaciones en América del Sur y el tercero, un espacio de debate sobre la integración

ferroviaria del continente.  
 En la web del IIRSA se plasma una serie de documentos de trabajo y de las reuniones anuales donde se da cuenta del avance de las iniciativas y los temas que se discuten dentro de las diferentes instancias del COSIPLAN.  
 Según información publicada en el SELA: “del total de 579 proyectos y de US\$16.324 millones de inversión estimada, los mayores porcentajes corresponden al Eje MERCOSUR-Chile, con 21.2% y 33.4% respectivamente, seguido –en lo que respecta a los montos de inversión estimada– por el Eje Perú- Brasil-Bolivia y el Eje del Amazonas, que concentran el 19.7% y el 15.3% respectivamente, de la inversión total estimada”.

**11) Consejo Sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD)**

-Proponer estrategias, planes y mecanismos de coordinación y cooperación entre los Estados Miembros para incidir de forma integral en todos los ámbitos de problemática.  
 -Construir una identidad suramericana para enfrentar el problema mundial de las drogas, tomando en cuenta los compromisos internacionales, así como las características nacionales y subregionales, para fortalecer la unidad de América del Sur.  
 -Fortalecer las relaciones de amistad y confianza a través de la cooperación interinstitucional entre las agencias especializadas de cada país, para hacer frente al problema mundial de las drogas, mediante el diálogo y la búsqueda de consensos

Se creó en la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el 10 de agosto de 2009 en Quito, Ecuador.

Desde su creación se realizaron cuatro reuniones con periodicidad anual.

Cuenta con un Plan de Acción enfocado en la reducción de la demanda, desarrollo alternativo, integral y sostenible.  
 En 2011 se crearon seis Grupos de Trabajo con prioridades de acción en función de las líneas definidas en el Plan de Acción:  
 Grupo 1, Reducción de Demanda; Grupo 2, Desarrollo Alternativo, Integral y Sustentable, incluido el Preventivo; Grupo 3, Reducción de Oferta; Grupo 4, Medidas de Control; Grupo 5, Lavado de Activos; y, Grupo 6, Fortalecimiento Institucional y Armonización Legislativa.  
 En 2014 se creó un Grupo ad hoc de trabajo denominado “Sistema

<p><b>12) Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT)</b></p>	<p>-Fortalecer la seguridad ciudadana, la justicia y la coordinación de acciones para enfrentar la Delincuencia Organizada Transnacional.</p> <p>-Proponer estrategias, planes de acción y mecanismos de coordinación, cooperación y asistencia técnica entre los Estados Miembros para incidir en los citados ámbitos.</p> <p>-Promover la articulación de posiciones de consenso en temas de la agenda internacional relacionado con la seguridad ciudadana, justicia y accionar de la Delincuencia Organizada Transnacional, promoviendo la participación ciudadana y de los actores sociales y la ciudadanía en la elaboración de los planes y políticas en dichos rubros.</p> <p>-Promover el intercambio de experiencias y buenas prácticas, impulsar la cooperación judicial, policial y de agencias de inteligencia y formular lineamientos en materia de prevención, rehabilitación y reinserción social.</p>	<p>Se creó en la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el 30 de noviembre de 2012 en Lima, Perú.</p> <p>Es una instancia permanente de consulta, coordinación y cooperación entre los Estados Miembros de UNASUR.</p>	<p>Desde su creación se realizaron dos reuniones ordinarias.</p>	<p>Suramericano de Intercambio de Información en Materia de Drogas”.</p> <p>Plan de Acción 2013-2017: se plantean 30 desafíos estratégicos y 137 líneas de acción/objetivo, distribuidas en 11 ejes temáticos y tres grandes áreas para cada una de los cuales se creó un Grupo de Trabajo (Seguridad ciudadana; Justicia y Coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT)).</p>
---	--	--	--	--

Fuente: elaboración propia en base a prensa, y sitios webs institucionales.