

Regionalismo Post Hegemónico en América del Sur. La construcción de la UNASUR

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 los Jefes y Jefas de Estado de América del Sur, para reflejar cómo los cambios ocurridos en la región impactaron en las ideas fuerza detrás del Tratado Constitutivo de la UNASUR.

PALABRAS CLAVES:

Integración Regional – Regionalismo – Constructivismo – Regionalismo Post Liberal – Regionalismo Post Hegemónico - UNASUR

AUTOR:

Magalí Gómez Kort

Candidata a Magister en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella y Lic. en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Participó del Seminario de Jóvenes Líderes, “Political Leadership” financiado por la Comisión Fulbright Argentina, realizado en el Donahue Institute de la Universidad de Massachusetts, Amherst. Realizó seminarios y cursos de especialización en Integración y Cooperación Internacional. Es Administradora del Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR (PASEM). Además cuenta con experiencia como consultora en el sector privado, brindando asesoramiento sobre temas relacionados con la Economía Internacional.

1. 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 del tratado que dio origen a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en diciembre de 2004, y que luego se transformó en la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)¹, en mayo de 2008. 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*” (UNASUR, 2008).

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, no puede entenderse desde las ópticas tradicionales de las teorías de la integración regional. La UNASUR refleja la afirmación de la identidad geográfica, a la par de una construcción política y socio-histórica que reivindica la importancia de la integración y consolidación geopolítica del espacio sudamericano. Algunas de las características de esta nueva etapa del regionalismo son: la búsqueda de modelos de desarrollo con un Estado con mayor protagonismo, que promueva la cohesión social y permita resolver las consecuencias de la experiencia neoliberal de la década del noventa; el distanciamiento de y hacia Estados Unidos; y la intención de considerar a Sudamérica como plataforma regional para alcanzar objetivos en el escenario internacional.

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” (Sanahuja, 2008, 2010, 2011; Veiga y Ríos 2007) o “post hegemónico” (Riggirozi, 2010).

¹Los 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 Suriname, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela

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 región², 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. Este modelo de regionalismo busca construir una identidad y ciudadanía sudamericana; fortaleciendo a su vez a América Latina y el Caribe (UNASUR, 2008).

A continuación se realizará una descripción de los aportes del constructivismo al estudio de la integración regional para comprender el proceso de construcción regional ocurrido en América del Sur. Luego, se discutirá el modelo de regionalismo actual en paralelo con el proceso de construcción de la UNASUR. Esta tarea se realiza a partir de la lectura de las Declaraciones de las Cumbres de Presidentes de Sudamérica que se sucedieron previamente a la firma del Tratado Constitutivo de la UNASUR. Esta revisión de documentos oficiales permitirá describir las ideas fuerza detrás de la construcción de la nueva agenda de integración que se consolida con la UNASUR y que expresan los cambios ocurridos en la región.

2. CONSTRUCCIÓN DE UN MARCO TEÓRICO ALTERNATIVO

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).

En este sentido, 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 (2004:6) “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”. Los nuevos enfoques que intentan explicar el proceso europeo

² 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.

son: intergubernamentalismo liberal, neoinstitucionalismo, constructivismo, gobernanza, europeización. Así, se observa una convivencia y complementariedad de teorías que hacen foco en distintos puntos de interés (Dur y González, 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 da cuenta de estos cambios (Perrotta, 2013; Riggiozzi, 2010).

En efecto, 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 regional como construcciones sociales, donde la historia, las ideologías y la cultura, entre otros factores subjetivos, influyen en los procesos regionales.

El Constructivismo aplicado al estudio de la Integración Regional³

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 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.

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

³ 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).

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.

Aplicado a la integración regional, el constructivismo plantea que estos procesos favorecen la creación de identidades colectivas, es decir aquellas en las que los actores se identifican positivamente actuando con solidaridad, lealtad y sentido de comunidad (Finnemore y Sikkink, 2001). En América del Sur, el proceso histórico regional ha permitido consolidar una zona de paz, donde los países integrantes dejan de lado las rivalidades y generan una identificación positiva con el *otro*. La interacción brinda la posibilidad del cambio en las identidades y los comportamientos, habilitando el cambio en las estructuras (Porcelli, 2013: 83).

Para Claudia M. Fabbri (2005) 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” regionalismo⁴ 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.

⁴ El viejo regionalismo refiere a la primera etapa del regionalismo en América Latina. Se caracterizó por impulsar la integración gradual para superar las limitaciones de escala que el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) mostraba a nivel nacional en los diferentes países de la región. Los acuerdos regionales con fuerte impronta comercial se transformaron en la herramienta para promover el desarrollo económico. (Briceño Ruiz, 2007) Las características centrales del “nuevo regionalismo” 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) despoltización del proceso de integración y 5) participación de actores y sectores económicos en las decisiones sobre la liberalización (Perrotta, 2013).

Por su parte, Miryam Colacrai (2006), 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. En ellas, las ideas evolucionan y se retroalimentan en tanto exista legitimización de las propias instituciones y decisores políticos a través de la efectividad de las políticas que se van desarrollando (Colacrai, 2006). 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).

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”⁵ o constituyen “ideas programáticas”⁶. 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 “creencias principales” (*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

⁵Traducción 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.

⁶Este 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.

una autoridad con consenso en la sociedad. En este sentido, promueven guías para los individuos sobre cómo lograr sus objetivos (Campbell, 2002: 22).

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.

El enfoque del constructivismo es de interés para el presente trabajo en tanto, aplicado al estudio del regionalismo, brinda la posibilidad de analizar la evolución en el tiempo del proceso regional y permite detectar el recorrido de determinadas ideas. En particular, en la construcción de un proyecto regional de las características de UNASUR, ideas como “autonomía”, “democracia”, “soberanía”, “zona de paz”, “desarrollo”, entre otras, se expresan en documentos oficiales, tienen una historia en la región y son resignificadas por los líderes de los gobiernos de la última década.

3. EL REGIONALISMO ACTUAL EN AMÉRICA LATINA: 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, Ruggirozzi y Thirkell-White, 2008; Ruggirozzi, 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, Ruggirozzi y Thirkell-White, 2008; Ruggirozzi, 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 regionalismo⁷, 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 CNS (de carácter desarrollista) y el ALBA (con propuestas anti-liberales). Como características comunes se destacan: la crítica amplia al paradigma liberal, que

⁷ Las dos olas o etapas anteriores fueron: “viejo regionalismo” o “regionalismo autonómico” (1950 – 1970); y la segunda ola “nuevo regionalismo” (1980 – 1990).

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 cuanto 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 pos liberal 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 Riggiozzi 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.

Estos regionalismos superpuestos (Riggirozzi, 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, Riggirozzi y Thirkell-White, 2008; Riggirozzi, 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, Riggirozzi 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.

4. ANTECEDENTES DE LA UNASUR: LA CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA AGENDA DE LA INTEGRACIÓN

Un primer antecedente de la Unión de Naciones Sudamericana (UNASUR) fue la idea del Presidente brasileño Itamar Franco de crear un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). Esta propuesta esbozada en 1993 respondía a “La Iniciativa de la Américas” impulsada por el presidente George Bush, que pretendía crear un área de libre comercio en el continente americano. La idea de Brasil era fortalecer a la región en la negociación con Estados Unidos. Desde ese momento el proceso de construcción regional fue evolucionando según los cambios políticos que ha sufrido la región (Briceño Ruiz, 2010; Rivarola Puntigliano, 2011). En este sentido, 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.

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	—	—	—	—	×	—	×
Resolución de Controversias	×	×	×	×	×	—	×
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.

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 apartado 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 hacer un breve comentario sobre cómo fueron tratados los diferentes ejes a lo largo de las Cumbres. 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 trató 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 (Sanchez, 2014. Briceno Ruiz, 2010).

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 gobernabilidad" (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 “**resolución de controversias**” 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 la 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, comienzan 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 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 que las fronteras tienen que comenzar a ser un elemento de unión y la complementariedad de la integración con el desarrollo de la infraestructura (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). 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; generación de empleo decente; cooperación horizontal en ciencia educación y cultura; 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). 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 esta 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, la caracterización realizada por Sanahuja y mencionada en el apartado anterior sobre el regionalismo post liberal (Sanahuja, 2008,2009) se corresponde con esta descripción.

Antecedentes de la UNASUR: 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*: este tema aparece mencionado en todos los comunicados, con la excepción de la reunión en Guayaquil en 2002. Ésta 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).

- *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 Colombia⁸ 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).

- *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

⁸ 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.

(2011) al identificar que el proceso de consolidación de los Estados nacionales de América Latina promueve, a la vez, la “balcanización”⁹ 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 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 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.

- *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 la ideología de estos líderes.

⁹ 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.

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

Temas	Recurrentes	Nuevos
Reunión		
I Cumbre de Presidentes (2000)		<ul style="list-style-type: none"> •La articulación de América del Sur fortalecerá a América Latina y el Caribe. •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" •Drogas ilícitas y delitos conexos
II Cumbre de Presidentes (2002)	<ul style="list-style-type: none"> •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. 	<ul style="list-style-type: none"> •Referencia a los Libertadores de América y a la identidad como región con historia común. •Condena a los atentados del 11/9. Aplicar soluciones en el marco de la ONU y el Consejo de Seguridad. •Migración. •Subsidios agrícolas. •Mención a crisis en Argentina y al proceso electoral en Colombia.
III Cumbre de Presidentes (2004)	<ul style="list-style-type: none"> •Referencia a los Libertadores de América y a la identidad como región con historia común. •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. 	<ul style="list-style-type: none"> •Integración Sudamericana como integración de los pueblos. •Gobernabilidad sustentada en la participación ciudadana. •Institucionalidad de la CSN basada en la existente. •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.
I Cumbre CSN (2005)	<ul style="list-style-type: none"> •Idea de fortalecimiento de identidad de América del Sur y de la integración de los pueblos de América Latina y el Caribe. •La esencia de la CSN es el "entendimiento político y la integración económica y social de los Pueblos de América del Sur". •Se establece la organización de la CSN en base a la institucionalidad existente. 	<ul style="list-style-type: none"> •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.
II Cumbre CSN (2006)	<ul style="list-style-type: none"> •La articulación de América del Sur fortalecerá a América Latina y el Caribe. •La construcción de la CSN implica el "desarrollo de un espacio integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y en la infraestructura". •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". •Una ciudadanía sudamericana. •Enfoque integral y comprensivo de las migraciones, que vincule migración, desarrollo y armonización de políticas. •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". •Mayor participación ciudadana en la formulación de las políticas de integración. •Cooperación en materia de defensa 	<ul style="list-style-type: none"> •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". •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. •Definición del proceso como "ambicioso y preciso en sus objetivos estratégicos y al mismo tiempo flexible y gradual en su implementación". •Se presenta un Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Suramericana.
III Cumbre CSN (2007)		<ul style="list-style-type: none"> •Se cambia el nombre de Comisión Sudamericana de Naciones a "Unión de Naciones Suramericanas"(UNASUR). •Se designa una sede permanente para la Secretaría Pro Tempore que se instalará en Quito, Ecuador. •Se encomienda a los Ministros de Relaciones Exteriores la redacción del Tratado Constitutivo de la UNASUR.

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.

Antecedentes de la UNASUR: 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.

Asistente a la Cumbre	Brasil		Argentina		Bolivia		Chile		Colombia		Ecuador		Guyana		Paraguay		Perú		Surinam		Uruguay		Venezuela		
	Presid ente	Otro	Presid ente	Otro	Presid ente	Otro	Presid ente	Otro	Presid ente	Otro	Presid ente	Otro	Presid ente	Otro	Presid ente	Otro	Presid ente	Otro	Presid ente	Otro	Presid ente	Otro	Presid ente	Otro	
I Cumbre 2000																									
II Cumbre 2002																									
III Cumbre 2004																									
I Cumbre CSN 2005																									
II Cumbre CSN 2006																									
III Cumbre CSN 2007																									

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 blanco ausencia; color verde, presencia.

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.

5. LA UNIÓN DE NACIONES SUDAMERICANAS

La Unión de Naciones Sudamericanas, UNASUR, 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 post liberal y post hegemónica, los países que conforman la UNASUR buscan mayor autonomía a nivel internacional y en el diseño e implementación de sus políticas de desarrollo (Sanahuja, 2011; Briceño Ruiz, 2010).

El Tratado Constitutivo y la enunciación de ideas-fuerza detrás de la UNASUR

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 de los doce países integrantes consiguiera su ratificación legislativa. En la actualidad todos los países han ratificado el documento.

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

Al respecto, en su preámbulo establecen que *“Apoyadas en la historia compartida y solidaria de nuestras naciones, (...) que han luchado por la emancipación y la unidad suramericana, honrando el pensamiento de quienes forjaron nuestra independencia y libertad a favor de esa unión y la construcción de un futuro común; (...) afirman su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas (...) para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe”* (UNASUR, 2008).

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 *“irrestringido 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).

- **Resolución de Controversias:** 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)

- **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 sociedad contribuyendo a la creación de una identidad sudamericana.

En cuanto a los **temas recurrentes** descriptos 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)

2. Institucionalidad

La UNASUR cuenta con personería jurídica internacional según el artículo 1 del Tratado (UNASUR, 2008).

En las reuniones que sucedieron a la constitución de la UNASUR se fueron creando diferentes Consejos, como el de defensa o el de educación; así como Grupos de Trabajo que se concentran el desarrollo de los objetivos específicos.

Los órganos de la UNASUR son: el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno; el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; el Consejo de Delegadas y Delegados y la Secretaría General (con sede en Quito). Además la Presidencia Pro Témpore se ejerce por orden alfabético por el período de un año. Los atributos de estos órganos se establecen entre los artículos 6 y 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).

Finalmente, las normas se adoptan por consenso y son obligatorias para los estados una vez que las incorporan en su ordenamiento jurídico interno (UNASUR, 2008).

6. CONCLUSIONES

El surgimiento de UNASUR y sus características dan cuenta de una construcción regional en curso que requiere un marco de interpretación teórico flexible, que incorpore factores subjetivos

a sus herramientas de análisis. En este sentido, las teorías constructivistas aplicadas a la integración regional brindan un marco de análisis adecuado.

Como las regiones son socialmente construidas, este enfoque permite explicar el proceso de interacción de los Presidentes en las diferentes Cumbres que fue moldeando los principios rectores de la integración que luego se expresan en el Tratado de UNASUR. Es decir, permite comprender cómo 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); impacta en el ideario integracionista y en 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 integración con ejes en aspectos políticos, sociales y de defensa. La agenda comercial fue relegada a un segundo plano y redefinida en función de una nueva concepción de desarrollo económico ligada a la inclusión social.

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 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.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adler, E. (1997). Seizing the middle ground: constructivism in world politics. *European journal of international relations*, 3(3), 319-363.
- Ruíz, J. B. (2007). La integración regional en América Latina y el Caribe: procesos históricos y realidades comparadas. Publicaciones Vicerrectorado Académico CODEPRE.
- 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).
- 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.
- 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.
- 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*.
- Campbell, J. L. (2002). Ideas, politics, and public policy. *Annual review of sociology*, 21-38.
- 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>
- 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.
- 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

- 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 Quinua – Ayacucho, 9 de diciembre de 2004. <http://www.comunidadandina.org/csn/documentos.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>
- 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.
- Fabbri, C. M. (2005). The constructivist promise and regional integration: an answer to 'old' and 'new' puzzles. The South American case.
- 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.
- Goldstein, J., & Keohane, R. O. (1993). Ideas and foreign policy: an analytical framework. Ideas and foreign policy: Beliefs, institutions, and political change, 3-30.
- 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.
- Gudynas, E. (2006). El camino de la integración sudamericana. Análisis CLAES.
- Natanson, José (2008). La Nueva Izquierda. Editorial Sudamericana. Argentina.
- Methol Ferré, A. (2009) Los Estados Continentales y el MERCOSUR, Merlo: Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche.
- 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

- 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.
- 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.
- 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.
- Piñeiro Iñiguez, C. (2004). "La Nación Sudamericana." Del imperativo histórico cultural a la realización económico-política. Buenos Aires: ISEN/Grupo Editor Latinoamericano.
- Porcelli, E. (2013). "Lo esencial es invisible a los ojos. El Constructivismo en las Relaciones Internacionales", Relaciones Internacionales: teorías y debates. Buenos Aires: Eudeba.
- Rivarola Puntigliano, A. (2011). 'Geopolitics of Integration' and the Imagination of South America. Geopolitics, 16(4), 846-864.
- Ramos, J.A (2011). Historia de la Nación Latinoamericana, Buenos Aires, Biblioteca del Pensamiento Nacional, Ediciones Continente.
- Riggiozzi, P. (2010) "Crisis, Resilience and transformation: The Changing Architecture of Regionalism in Latin America" Paper presented at the annual meeting of the Theory vs. Policy? Connecting Scholars and Practitioners, New Orleans Hilton Riverside Hotel, The Loews New Orleans Hotel, New Orleans, LA Online.
- Riggiozzi, P. (2012). Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis. New Political Economy, 17(4), 421-443.
- 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.
- 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.
- Sanahuja, J. A. (2011). Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de Unasur. Pensamiento Propio, 33, 115-158.

- 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.
- Sánchez, F. El papel de las Cumbres Suramericanas del siglo XXI como antecedente de la UNASUR. Miradas y perspectivas, 39.
- UNASUR (2008): Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.
- Wendt, A. (1999). Social theory of international politics. Cambridge University Press.