

Unasur:

## ¿simple retórica o regionalismo efectivo? Fortalezas y debilidades

Francisco Carrión Mena

OCTUBRE DE 2013

- En un contexto internacional caracterizado por una implacable globalización multidimensional y por un proceso de transición de la estructura mundial de poder y en un escenario convulsionado y complejo con nuevos y poderosos actores internacionales no necesariamente Estatales, han aparecido en los últimos años nuevas manifestaciones de regionalismos que pretenden, a través de la formación de bloques, ir más allá de una integración tradicional, liberal y comercial.
- Estos regionalismos buscan constituirse en grupos estatales con mayor poder de negociación y mayor eficacia dentro de los distintos y cada vez más intrincados desafíos que plantean los problemas regionales, globales y los intereses de las potencias hegemónicas.
- Este fenómeno es particularmente representativo en América Latina donde la toma de conciencia de su capacidad, de sus recursos, de su posicionamiento internacional y de su proyección futura ha llevado a proponer varias opciones del nuevo regionalismo alternativo que busca ser efectivo y no retórico, multidimensional y no solamente económico comercial.

# Índice

---

■ Integración y regionalismo en América Latina .....	3
■ Una América Latina distinta a la de los 80 .....	4
■ Causas para el surgimiento del regionalismo suramericano.....	6
■ Debilidades y fortalezas de la Unasur .....	7
Fortalezas.....	7
Debilidades .....	8
■ Liderazgos regionales: Brasil, Venezuela y Argentina .....	10
■ Párrafo final.....	12
■ Bibliografía .....	13



## Integración y regionalismo en América Latina

Precisamente el regionalismo entendido como fenómeno tendiente a integrar no solo desde un enfoque económico —especialmente comercial— sino desde una concepción multidimensional a los Estados para incrementar su capacidad de negociación e impulsar su desarrollo, ha tenido en América Latina un cambio de fondo que va de la mano de las nuevas realidades internacionales marcadas por la globalización y los diferentes desafíos globales que enfrenta la comunidad internacional.

De una concepción integracionista de carácter abierto, donde primaba en esencia el comercio —el simple intercambio de bienes y servicios en el ámbito intrarregional y frente a terceros, y, eventualmente, políticas de desarrollo industrial común como fue el caso del llamado Pacto Andino—, América Latina se ha propuesto evolucionar hacia una noción integradora que incorpora temas estratégicos que implican ejes transversales clave en la existencia y el desarrollo del Estado. El nuevo regionalismo, como proceso dinámico y no estático, va más allá de la premisa liberal de que el comercio, como factor de integración, es importante pero no es el único ni tampoco suficiente. Agrega factores estratégicos como la seguridad, la solución de conflictos, la defensa de los derechos humanos, la vigencia de la democracia, el desarrollo socio económico integral y equitativo, la protección del ambiente, la integración física, los recursos energéticos. Se constituye en un fenómeno alternativo a la integración comercial tradicional a pesar de desarrollarse en un contexto de marcada globalización particularmente económica, comercial y financiera antes que política y social.

La mayoría de las viejas propuestas integracionistas, llamadas de primera generación<sup>1</sup>, no ha sido capaz de resolver los problemas de los países de la región y de reducir la brecha entre las clases pudientes y las desposeídas, al extremo que América Latina sigue siendo la más inequitativa región en materia de distribución de la riqueza. Tal incapacidad ha estado

caracterizada por varias razones: falta de voluntad política, inestabilidad institucional y democrática, divergencias bilaterales entre sus miembros, incumplimiento de sus obligaciones, debilidad del Estado y coyuntura internacional global desfavorable. Frente a estos frustrados e ineficaces procesos de integración con preeminencia comercial han aparecido los nuevos procesos del denominado regionalismo de segunda generación que buscan suplir las causas de su poco éxito y aprovechar de una más favorable coyuntura internacional.

El nuevo regionalismo de América Latina refleja una dinámica distinta, activa y propositiva, que contrasta con la crisis del multilateralismo global caracterizada por el inmovilismo y el entrapamiento en los temas más acuciantes de la agenda internacional. Mientras que a nivel planetario constatamos desencanto e ineficacia de los mecanismos tradicionales, una falta de correlación con la realidad y solamente la primacía de los intereses de las grandes potencias, en Latinoamérica, por el contrario, hay ebullición de ideas, de propuestas y de esfuerzos para hacer frente a los cambios regionales así como a los globales. Bien es cierto que los resultados de esa efervescencia están aún por consolidarse, que aún hay mucha retórica, pero iniciativas no faltan y parecería que existe la voluntad política para concretarlas. A nivel multilateral global nada de eso existe que no sea para mantener el *statu quo* que favorece a las grandes potencias y que ellas van creando mecanismos *ad hoc* para suplir las falencias del sistema global.

El más representativo y avanzado exponente de este nuevo regionalismo latinoamericano es sin duda alguna la Unasur a pesar de que su nacimiento es reciente, no fue sencillo y de que su consolidación no ha terminado. El proceso continúa.

Tras un prolongado y dubitativo proceso de gestación, iniciado en Cusco a fines de 2004, la Unasur vio la luz en Brasilia en mayo del 2008 cuando los plenipotenciarios de los estados miembros suscribieron su tratado constitutivo que entró en vigencia en marzo del 2011<sup>2</sup>. De la organización

1 Ver. Casas Gragea, Ángel María (2002). “El nuevo regionalismo latinoamericano: una lectura desde el contexto internacional”. *Revista de Economía Mundial* N° 6: 137-157.

2 El mérito de la formulación original de la noción suramericana como una región con identidad propia, en términos institucionales y no solamente académicos, corresponde a la IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura



forman parte todos los países sudamericanos bajo el liderazgo brasileño, escoltado en mayor o menor medida por Argentina y Venezuela, y se propone construir una integración participativa y consensuada entre los pueblos de Suramérica en los diversos ámbitos de la vinculación internacional. El proceso intenta alcanzar una relación equitativa que elimine la desigualdad social y económica, fortalecer la democracia, lograr la inclusión social, eliminar las asimetrías y vigorizar la soberanía y la independencia de los Estados<sup>3</sup>.

A pesar de voces agoreras que pregonaban su fracaso, Unasur ha dado muestras de efectividad en materia de seguridad y defensa, desastres naturales, políticas sociales y, sobre todo, diálogo político. Es probablemente el proceso que mayor proyección futura tiene en la región aunque, hay que reconocerlo, persisten sombras de duda sobre sus alcances en razón de los excesivos ámbitos que se ha propuesto abarcar, en lo ambicioso de la profundidad de su propuesta y, lo de siempre, hasta donde llega la verdadera voluntad política de sus miembros, algunos de los cuales tienen reservas o juegan con otras alternativas regionales o de integración tradicional comercial como, por ejemplo, la Alianza del Pacífico.

Existe escaso optimismo, por ejemplo, respecto de los avances que puedan concretarse en el ámbito del comercio, lo cual constituye una debilidad. No se han propuesto ideas novedosas ni pragmáticas en esa materia que sin duda es uno de los pilares de un proceso integracionista convencional. Uno de los argumentos es el de que no hay modificaciones a las estructuras comerciales preexistentes que se han manifestado poco efectivas, como la CAN y el Mercosur, para hacerlo más activo dentro de

---

Regional Suramericana), ahora transformada en el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) dentro de la nueva institucionalidad de Unasur. En efecto, los mandatarios de la región acordaron en Brasilia, ya en 2000, hace trece años, esto es ocho años antes de que se formalice Unasur, crear un mecanismo de diálogo entre sus gobiernos en materia de infraestructura energética, de transporte y de comunicaciones.

<sup>3</sup> El instrumento constitutivo, no obstante, terminó siendo menos ambicioso de lo que aspiraban sus promotores, en especial Ecuador y Venezuela. Dio la impresión que algunos países, por razones estratégicas, ideológicas o económicas quisieron bajar el perfil de la naciente organización.

la región y respecto de terceros mercados (Bennett, 2008)<sup>4</sup>.

Aquí cabe recalcar una vez más que el nuevo regionalismo suramericano apunta a una integración que vaya más allá de lo estrictamente comercial y económico, como ha sido lo tradicional. Se propone, ambiciosamente por cierto, una integración política sustentada en las necesidades de los pueblos y en una amplia agenda multidisciplinaria que atienda los temas no solamente económicos sino también sociales, de cooperación, diálogo político, ambientales, energéticos, alimentarios, migratorios y que convoque a actores directos de la sociedad y a las autoridades responsables cuyo poder se sustente en una democracia participativa.<sup>5</sup>

## Una América Latina distinta a la de los 80

¿Es la América Latina actual una región distinta a la que existía hace solo treinta años? Si, sin duda, lo es. Hay una consolidación democrática y un fortalecimiento institucional acompañado de un desarrollo sostenido y de un consistente crecimiento económico. Se constata una mayor estabilidad política relativa y una mayor continuidad de políticas de desarrollo socio económico que han tenido éxito en la última década. Hay una madurez histórica luego de décadas de sometimientos y de dependencias políticas –muchas de ellas por la fuerza– y económicas respecto de la gran potencia

---

<sup>4</sup> Bennett, Jackson (2008). “The Union of South American Nation: The New(est) Regionalism in Latinamerican”. *Suffolk Transnational Law Review Vol. 32*

<sup>5</sup> Vale una digresión para mencionar que la ALBA, otra de las manifestaciones de este regionalismo alternativo latinoamericano, según sus propias declaraciones constitutivas, tiene como propósito desarrollar una integración solidaria, complementaria, con preocupación en el bienestar de los pueblos, de cooperación, de comercio justo y de lucha contra la pobreza y teniendo presente el desarrollo sostenible y la defensa de los recursos naturales. Su identidad, aunque heterogénea, nace de su afinidad ideológica –el llamado “socialismo del siglo XXI”– más que de una concepción regional, como es el caso de Unasur, en el que caben varias concepciones ideológicas. Ver. Legler, Thomas y Arturo Santacruz (2011). “El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano”. *Revista Pensamiento Propio N°33:18-20*.



hegemónica mundial. América Latina ha madurado y ha progresado.

La gran lacra en la región sigue siendo, en todo caso, la profunda inequidad en la distribución de la riqueza y, por tanto, en la subsistencia de elevados índices de extrema pobreza en algunos segmentos poblacionales de todos los países. El regionalismo bien entendido y mejor implementado podría ser un factor coadyuvante para disminuir esa diferencia distributiva y para afianzar los avances alcanzados en América Latina, una región que ya nadie puede cuestionar por su elevado potencial económico y político.

En el contexto latinoamericano, América del Sur, en particular, ha tomado conciencia en la última década de su progreso, de sus potencialidades, de su desarrollo económico, político, democrático, de sus enormes recursos naturales, de sus dimensiones geográficas, demográficas, de su importante mercado, de los cambios producidos en el escenario internacional –globalización incluida– y de su inclusión en él, de su excesiva dependencia de los Estados Unidos y de la necesidad de sacudirse de ella y del mayor o menor fracaso de ensayos de políticas y fórmulas impuestas desde fuera en el pasado. Como resultado de esa toma de conciencia, ha emprendido, de cara al futuro, en propuestas innovadoras de integración regional.

Hay un factor relevante y que debe tenerse presente en esta nueva realidad regional: su relación con Washington. Estados Unidos, por las razones que fueran –económicas, estratégicas, de seguridad, políticas– se ha desentendido de América Latina en los últimos lustros. A ese aparente desinterés, en esa, su zona de tradicional e histórico predominio, ha seguido un vacío aprovechado por las potencias emergentes. Terceras potencias que hasta hace poco no tenían mayor presencia en la región se han posicionado como alternativas económicas, financieras, comerciales y hasta políticas a los Estados Unidos. Particularmente China, aunque también Rusia, India, Sudáfrica y en algunos casos Irán, han pasado a ocupar espacios antes incuestionados territorios sujetos a la hegemonía estadounidense. Basta constatar las cifras: China es, según la CEPAL<sup>6</sup>, aparte del

mayor exportador de bienes del mundo, el principal socio comercial de Brasil, Chile, Venezuela, Cuba y Perú. Es, además, el tercer país en materia de inversiones en América Latina cuyo destino final es el de la exploración y explotación de materias primas, en particular el petróleo.

Otra manifestación de esta nueva América del Sur que surge con identidad y fuerza propias es la de haber asumido como propias y sin tutelajes extra-regionales, la políticas de seguridad y defensa que han sido materia de prioritaria preocupación para Unasur. La región las ha asumido como responsabilidad prioritaria, sin depender de potencias extra-regionales. La constitución del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) a instancias y por empeño, ahí si evidente, de Brasil es una muestra concreta de las posibilidades que ofrece el proceso. Inclusive antes de que el tratado constitutivo de Unasur entrara en vigencia, el CDS ya había dado muestras de su eficacia.<sup>7</sup> El grave conflicto interno boliviano que a mediados de 2008 llevó al borde de la secesión fue desactivado en buena medida gracias a la eficaz gestión de la Organización. Lo mismo podría decirse de la distensión lograda en momentos críticos de las relaciones de Colombia con Venezuela y también con Ecuador.

El caso de las bases militares norteamericanas en Colombia, bajo el pretexto de mejorar el combate al terrorismo y al narcotráfico, y la reacción de rechazo generalizada de toda América del Sur, con Brasil, Venezuela y Ecuador a la cabeza, fue una manifestación adicional de la actitud suramericana. Este episodio puso nuevamente a prueba la política que había sido habitual de Washington de intervenir abierta o solapadamente en asuntos de seguridad continental que bajo su interpretación le afectaban. Esta vez la oposición fue firme. Unasur, a nivel de Jefes de Estado, resolvió en Bariloche, a fines de agosto de 2009, exigir a los dos países información detallada de los alcances del acuerdo, del impacto que tendría sobre toda la región y en particular sobre los vecinos –entre los cuales estaban Brasil, el más poderoso, Venezuela, el más confrontacional y

6 CEPAL; Informe Anual 2011; Hoja Informativa: China; La inversión extranjera directa de China en América Latina y el Caribe.

7 En la misma línea de preocupación por la seguridad se creó el Centro de Estudios Estratégicos de Unasur con sede en Buenos Aires para reflexionar sobre temas de defensa y seguridad en América del Sur.



Ecuador—, y, en definitiva, la suspensión del acuerdo. La condena no tuvo fisuras y tanto Colombia como Estados Unidos se vieron aislados frente a tan masiva reacción suramericana a través de este nuevo mecanismo regional.

## Causas para el surgimiento del regionalismo suramericano

No solamente el mundo se ha transformado en el último cuarto de siglo sino también América Latina, y en particular Suramérica, ha sufrido significativos cambios políticos, sociales y económicos. La región ha emprendido por diferentes causas y circunstancias, en procesos de integración alternativos que plantean propuestas tendientes a incrementar su capacidad de negociación con la intención de cambiar el paradigma de ese integracionismo comercial o económico tradicional, liberal, asimétrico y claramente insuficiente, en uno orientado al desarrollo en su amplia acepción que incluya también lo social, lo político, la cooperación y hasta lo cultural, con un prioritario respeto al medio ambiente.

¿A qué factores obedece la aparición de este nuevo regionalismo suramericano? Bonilla y Long (Bonilla y Long, 2010)<sup>8</sup> aciertan al señalar tres: “el agotamiento de la efectividad y del consenso en torno al sistema interamericano actual” que se manifiesta con lo que denominan el hastío de América del Sur frente a la ineficacia de la OEA a partir de 1948, “el debilitamiento de los ejes tradicionales de integración regional de América del Sur” como la CAN y su agotamiento y el Mercosur y sus continuas crisis de identidad y de funcionamiento, y el “retorno del Estado” como expresión de superación de las políticas neoliberales y la implantación de gobiernos de corte nacionalista y de izquierda en varios e importantes países de la región.

A los tres factores citados, no obstante, hay que añadir otros no menos relevantes.

Primero, la tendencia generalizada a la creación y/o a la consolidación de bloques como mecanis-

mo para incrementar el poder de negociación de los países que los componen, ampliar sus mercados y en algunos casos para imponer políticas y formas de dominación o, al menos, para contrarrestar la influencia de potencias o bloques más poderosos. La formación de bloques está vinculada de alguna manera a la globalización cuya vigencia ya no se discute. Es una manifestación concreta de la voluntad que se advierte entre los actores de la comunidad internacional en fortalecerse a través de la unión de sus intereses y sus objetivos unas veces económicos y otros geopolíticos. Esta creación de bloques no es una tendencia exclusiva de América Latina, se da entre países desarrollados del Norte y también entre países en desarrollo del Sur<sup>9</sup>.

Segundo factor adicional: la crisis del multilateralismo global. La ineficacia en que ha caído el sistema multilateral universal ha sido determinante para el surgimiento del regionalismo suramericano. Secuestrados por los intereses excluyentes de las grandes potencias, los mecanismos multilaterales globales dependientes de los sistemas tradicionales nacidos durante la post guerra han sido incapaces de dar solución a los requerimientos regionales, con identidad y características propias y no siempre con un impacto global. A ese multilateralismo ineficaz para atender los problemas más agudos, algunos países de América del Sur han planteado alternativas y propuestas que buscan dar respuesta a sus problemas y a defender sus intereses aunque, necesario es reconocerlo, no han probado todavía ser del todo eficaces. En el centro de la crisis está la ONU y su sistema que no han sido capaces de dar salida a los problemas derivados de la nueva realidad mundial que ya no se asemeja, ni de lejos, a aquella que primaba tras la II Gran Guerra.

No hay que desestimar tampoco la influencia de la globalización como tercer factor inductor para la formación de estos regionalismos de reciente creación. El mundo globalizado actual en sus diferentes manifestaciones, tanto positivas como negativas, ha estimulado a países de varias regiones, a buscar vín-

<sup>8</sup> Bonilla, Adrián y Guillaume Long (2010). “Un nuevo regionalismo sudamericano”. *Iconos, Revista de Ciencias Sociales* N°38: 23-28.

<sup>9</sup> Esta tendencia se hace visible en todas las regiones donde sobran los ejemplos: en Asia, la ASEAN, la APEC; en África, la Unión Africana, la Liga de Estados Árabes, la ECOWAS; en Oceanía, el Foro de las Islas del Pacífico; en Europa, la Unión Europea.



culos que les conduzcan a hacer frente con mayor capacidad de negociación, a los problemas globales. Las potencias pequeñas o medianas han asumido, con acierto, que al unirse no solamente en torno al comercio sino a otros temas que conciernen y preocupan a la región a la que pertenecen y al planeta en su conjunto, tienen una mayor capacidad de incidir en la defensa de sus intereses.

Y, por último, otro factor más coyuntural pero igualmente revelador, relacionado con la política de Estados Unidos hacia la región, es el fracaso del ALCA. Brasil, Argentina, Venezuela y otros países no aceptaron la imposición de condiciones de integración basadas exclusivamente en el libre mercado para alentar el regionalismo. Por el contrario, promovieron como alternativa un proceso integrador suramericano más avanzado, solidario y multidimensional, enriquecido con la incorporación de nuevos ámbitos del relacionamiento internacional de carácter político, social y cultural en América Latina. Fue en particular Suramérica, la que asumió el desafío de buscar alternativas propias a la región para promover su comercio, dejando, eso sí, a cada país la libre decisión de suscribir acuerdos bilaterales de comercio con Estados Unidos. Fue precisamente en 2005, en Mar del Plata, durante la IV Cumbre de las Américas, con Néstor Kirchner a la cabeza, cuando se dio el puntillazo final a la iniciativa estadounidense de implantar un modelo de libre comercio en el continente.

## Debilidades y fortalezas de la Unasur

### Fortalezas

- 1.- Unasur cuenta con una población de cerca de 400 millones de habitantes, una superficie de 17 500 millones de km<sup>2</sup>, tiene un PIB per cápita de \$12.500 y una estabilidad económica relativa desde por lo menos cinco años atrás y todo apunta a que esa tendencia siga en el futuro cercano. La región se constituye ya en la cuarta economía del mundo por sus riquezas y crecimiento económico. Dispone de recursos naturales estratégicos de enorme valor, no solamente energéticos como el petróleo y el gas, donde sobresalen Venezuela y Brasil, sino de aguas dulces que representan el 40% de las existentes en el planeta. Algunos de sus miembros no solamente que han capitalizado recursos para inversión externa sino que han desarrollado ya sus propias tecnologías y conocimiento, factor clave para el desarrollo.
- 2.- No hay duda que otra de las fortalezas de Unasur es su identidad geográfica e histórica. Esta identidad, particularmente la geográfica, esto es el origen de su integración basado en su cercanía física, en su vecindad, implica la posibilidad de la convivencia de los países miembros unidos por su vocación regional multidimensional, sus afinidades históricas y culturales y su geografía. La condición de bloque geográfico compacto cuyas fronteras regionales son los océanos Atlántico y Pacífico, sin contar con el istmo de Panamá, fortalece al bloque en términos geoestratégicos y en su relacionamiento con otras grandes potencias y procesos de integración. Permite la implantación de proyectos de infraestructura física que incorporan vías de comunicación, explotación compartida de recursos y le da acceso a los grandes mercados del Asia, de Europa y de África, aparte de Norteamérica. Le da, por lo demás, la identidad geográfica. Aquí cabe una digresión ilustrativa interesante. A diferencia de la ALBA, otro proceso del nuevo regionalismo latinoamericano, que se asienta en una identidad de carácter ideológico basada en el denominado “socialismo del siglo XXI”, la Unasur mantiene una identidad que se sustenta en el factor geográfico. Los doce países del subcontinente están unidos dentro de una región territorial integrada que marca su identidad, no son afinidades políticas o ideológicas las que los unen sino la geografía y la historia.
- 3.- Precisamente de la mano con la identidad geográfica en que se asienta la Unasur está uno de los elementos esenciales del regionalismo suramericano que, junto con otros, es el respeto al pluralismo ideológico entre los países miembros de la región. No hay exclusiones en el proceso sobre la base de diferencias ideológicas, se respeta el libre y democrático pronunciamiento de los pueblos, priman los intereses compartidos y



los principios que les son comunes. La democrática alternancia en el poder no afecta –o al menos no tiene por qué hacerlo– la integración y su proceso; podría, eso sí, matizarlo en función de los cambios en las concepciones políticas de los gobiernos que se sucedan pero no interrumpen el proceso integrador.

- 4.- La consistencia y proyección de un proceso regional depende en buena medida de la construcción de infraestructura física que una a los países. Suramérica tiene su propio instrumento para el efecto que, inclusive, tal como quedó advertido en una nota anterior, nació antes que la propia Unasur. Tal mecanismo es la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura de Integración Regional Suramericana (IIRSA), acordada en Brasilia el año 2000 durante la I Cumbre de Presidentes de América del Sur. Cabe aclarar que una vez creada formalmente la Unasur y para que forme parte de la estructura institucional regional, se constituyó el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) cuyo propósito es articular las políticas y programas de infraestructura de los países del subcontinente. IIRSA pasó, en consecuencia, a ser el foro técnico de este nuevo Consejo.

La existencia de un sistema de integración a través de infraestructura física en los ámbitos energético, vial (terrestre, fluvial y marítimo) consolida definitivamente el proceso de construcción regional en la medida de que integra físicamente territorios y población. Difícil resulta romper una integración que ya tiene vínculos físicos que generan una dependencia no solamente entre países vecinos fronterizos sino entre todos los de la región. El ejemplo de la Unión Europea, cuya integración física prácticamente hace inviable una ruptura de la unidad ya alcanzada entre sus miembros, es prueba fehaciente de la importancia de la integración física en un proceso de regionalismo.

- 5.- Con la superficie y población de Suramérica, el hecho de que haya solamente doce países, entre los cuales algunos de importantes dimensiones, favorece la toma de decisiones y agiliza procedimientos. Podría decirse que es una paradoja

pero es lo contrario: a menor número de países que en su conjunto constituyen un bloque con gravitante potencialidad económica, geopolítica, demográfica y estratégica, mayor facilidad en la adopción de posiciones comunes frente a terceros. Los debates y las consultas a doce son bastante más viables y expeditas que, por citar un ejemplo, a 27 como es el caso de la Unión Europea.

- 6.- Otra fortaleza es la relacionada con la manera de vincularse con Washington. Hay razones suficientes para suponer que la consolidación de un bloque suramericano que constituya un contrapoder, o al menos que reduzca la asimetría de lo que tradicionalmente era un espacio dominado por los Estados Unidos, incomode o genere resquemores en la primera potencia mundial. Y el hecho de que ese bloque esté, a su vez, liderado por una potencia con aspiraciones globales como Brasil puede perturbar aún más esa molestia en el hegemón mundial. La consolidación de un bloque de esas dimensiones y características en un ámbito geográfico tradicionalmente dependiente de los Estados Unidos constituye, aunque asimétrico, un contrapeso inusual.

Pero también podría haber, al menos en el plano retórico, explicaciones que hagan pensar que Washington mira con interés y buenos ojos la creación de un nuevo bloque de países con el cual una interlocución pueda ser más fluida. No han faltado, y han sido citadas en este trabajo, declaraciones de altos responsables estadounidenses de su aparentemente positiva apreciación respecto de la creación de Unasur y de la conveniencia de colaborar en los temas que interesan a Washington.

## **Debilidades**

- 1.- Existe una realidad que, a la postre, es una manifestación de debilidad: no hay una sola América Latina, como tampoco hay una sola América del Sur. Existe una amplia diversidad dentro de una aparente unidad. Hay numerosos países y cada uno con su propia realidad a pesar de sus afinidades. Esa dispersión de intereses y condi-



ciones ha llevado a que no haya una sola visión regional respecto de los problemas globales y de la forma de enfrentarlos desde mecanismos eficaces de integración homogéneos. Es errado considerar, por ello, a Suramérica como una región uniforme. Por el contrario, es una región heterogénea, diversa, desigual, que si bien tiene afinidades históricas, culturales, religiosas, entre sus miembros, no constituye un bloque con similares intereses.

En la región existen diferentes perspectivas y necesidades que se generan en función de las características, intereses, objetivos y hasta amenazas de cada país. Algunos pueden coincidir en función de sus similitudes o cercanías geográficas o históricas. No hay una sola actitud regional, lo cual obviamente dificulta la conformación de regionalismos compactos y homogéneos en cuanto a sus prioridades y acciones.

- 2.- El texto y la concepción del estatuto de Unasur son en sí una debilidad en lo que hace relación a la institucionalidad de la organización. Pensado como un instrumento moderno, de avanzada, con órganos que reflejen la nueva realidad regional y sus reales necesidades, cayó en un formato tradicional que no se ajusta a las ambiciones de los países o líderes de los países que lo promovieron en un inicio.

Por ejemplo, la idea inicial de incorporar al Mercosur y a la CAN, en los ámbitos de su competencia particularmente comerciales, como partes del sistema institucional único, fusionado, de la naciente Unasur no fue aceptado, como lo sugirió inicialmente el ex Presidente Rodrigo Borja. Si bien era esta una propuesta ambiciosa y no de corto plazo, no es menos cierto que habría sido un salto cualitativo importante, novedoso y clave en el proceso regional.

- 3.- La noción y el funcionamiento mismo de la Secretaría General –aparte de las dificultades producidas para la designación de sus titulares– han sido una muestra evidente de la debilidad de este órgano. La jerarquía y atribuciones del Secretario General se vieron disminuidas en el estatuto a niveles meramente administrativos sin iniciativa ni competencias políticas como

habría sido deseable para que pueda tomar acciones frente a situaciones que exigían celeridad y mayor representatividad política. La intención de los promotores más entusiastas –entre ellos el Presidente ecuatoriano Rafael Correa– era la de que la Secretaría General la ocupe un ex presidente suramericano. Esta debilidad ha sido demostrada con la incapacidad de designar a un ex Presidente suramericano, después del fallecimiento del argentino Néstor Kirchner, quien, por su parte, fuera finalmente nombrado tras un pulso firme con Uruguay que se oponía, en mayo de 2010, para que ejerza la Secretaría General. También es equivocado haber fijado en dos años el tiempo de permanencia del titular de la Secretaría General en su cargo. Ese lapso es insuficiente para desarrollar una actividad que impulse o dinamice, si fuere necesario, la organización. Lo correcto habría sido cuatro o cinco, como es el caso de la mayoría de las organizaciones internacionales, período en el cual si se puede planificar la acción de la Secretaría en un mediano plazo, implementarla y valorar su labor.<sup>10 11</sup>

- 4.- La posibilidad de que Unasur y sus órganos competenciales sobre temas específicos se superpongan en sus funciones a instrumentos existentes de otros procesos regionales o subregionales y que hubieran demostrado efectividad, sería no solamente un error sino una manifestación de debilidad. Si en América Latina o en el Sistema

10 Tras la frustrada designación del ex Presidente Borja y de la interrumpida gestión del Presidente Kirchner, cuya elección tampoco fue asunto fácil por la persistente objeción uruguaya, la elección del Secretario/a General fue compleja y resuelta por fuera del estatuto. Ante el bloqueo producido entre la candidata colombiana y el candidato venezolano, Brasil hizo uso de su influencia para que se dividieran el período de dos años correspondiendo a Colombia María Emma Mejía, el primer año y a Venezuela, Alí Rodríguez, el segundo año. Solución a todas luces inconveniente por el breve tiempo que le correspondía a cada uno. Si dos años es escaso, uno lo es aún más.

11 Beatriz Zepeda señala, con razón, que “adoptar la fórmula de compromiso entre Colombia y Venezuela debilita, de entrada, la figura del primer secretario general del organismo”. Ver. Zepeda, Beatriz (2011). “La política exterior durante el Gobierno de Rafael Correa: un balance”. En Anuario: Seguridad regional en América Latina y el Caribe, Vol. 1, Friederich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol): 114. Bogotá: Friederich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol).



Interamericano existen ya mecanismos que se han probado eficientes, probablemente no sería necesario plantearse la creación de uno nuevo en Suramérica sino potenciar el ya existente para que refleje la nueva realidad del continente. Si la acertada voluntad de Unasur de defender y promover los derechos humanos se superpone a la que se ha manifestado ya a través del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, por ejemplo, lo atinado sería aunar esfuerzos y hacer aportes para su mejor funcionamiento, para hacer más efectiva e independiente esta tarea.

- 5.- La profusión de órganos y mecanismos, su dimensión excesiva, su limitada y frágil institucionalidad, su intención de abarcar muchos campos, también son una muestra de debilidad en un proceso regional que pretende ser ágil y efectivo en los temas fundamentales. Hasta el momento hay ya nueve Consejos sectoriales, cuatro Instancias y múltiples Declaraciones que deben ser implementadas. De todo este andamiaje poco ha sido implementado y todo parecería indicar que no llegará a ponerse en ejecución por lo ambicioso de su propuesta.<sup>12</sup>

---

12 Hasta la fecha existen en Unasur las siguientes entidades: CONSEJOS: Consejo de Salud Suramericano (CSS); Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS); Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN); Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECC-TI); Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas; Consejo de Defensa Suramericano (CDS); Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF); Consejo Energético Suramericano; Consejo Electoral de Unasur. OTRAS INSTANCIAS: Secretaria Técnica Unasur-Haití; Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED); Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS); Grupo de Trabajo sobre solución de Controversias e Inversiones: Ver. Unasur (2013). "Acta de instalación de la misión electoral de Unasur en las elecciones generales en la República de Ecuador". Disponible en: <http://www.unasursg.org/uploads/17/bd/17bdb1f2b03be9dad-fbb6906d284db86/Acta-instalacion-de-la-Mision-Electoral-enero-10-2013.pdf>

Unasur (2013). "Acuerdo entre la Unión de Naciones Suramericanas y el Consejo Nacional Electoral de la República sobre la misión electoral de Unasur para la observación y acompañamiento de y el acompañamiento de las elecciones generales del 17 de febrero de 2013". Disponible en: <http://www.unasursg.org/uploads/3f/2a/3f2a4e3cd1c942049afe82dc96d0f2/>

Esta es precisamente una manifestación de la retórica a la que son proclives los países latinoamericanos y que muchas veces han conducido al fracaso a esfuerzos de solidaridad y de innovación en aproximaciones bien intencionadas de creación de herramientas de integración regional pero muchas veces inoperantes.

- 6.- La carencia de una propuesta ágil y efectiva de integración económica y comercial también es una muestra de debilidad. Lo ideal sería que la CAN y el Mercosur se fusionen y se integren entre sí de tal manera que se puedan aprovechar sus fortalezas y soslayar sus debilidades y fracasos. Es decir se complementen para cubrir toda la geografía subcontinental. Las dos entidades tienen mucho que aportar en tanto mecanismos comerciales ya probados algunos de los cuales se han mostrado eficientes ajustándolos a este nuevo concepto de regionalismo multidimensional y no exclusivamente comercial.

### Liderazgos regionales: Brasil, Venezuela y Argentina

Resulta inevitable reflexionar sobre los liderazgos en procesos de esta naturaleza y, en particular, cuando se analiza el nuevo regionalismo suramericano en el rol de Brasil. No cabe duda de su natural liderazgo con vacilantes afanes hegemónicos no solo en Suramérica sino en toda América Latina y su aspiración, cada vez más cercana, de constituirse en un actor global con incidencia en la toma de decisiones sobre problemas extrarregionales. Brasil es una potencia emergente que gravita en términos globales por sus recursos económicos, demográficos, estratégicos; es ya la sexta economía del planeta, ha logrado ejercer influencia en otros continentes como África y Asia, se empeña legítimamente en alcanzar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad y, para todo ello precisa del respaldo firme de América

---

Convenio-Electoral-PPT-CNE-Ecuador.pdf, Unasur (2012). "Comunicado especial de apoyo a la lucha contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones". Disponible en: <http://www.unasursg.org/uploads/37/0e/370e4a7f34bb7c915360057627da5a09/Comunicado-Especial-lucha-terrorismo-Lima-30-noviembre-2012.pdf>



Latina y, dentro de ella, de Suramérica en primer lugar por la tradicional preeminencia que Itamaraty ha otorgado al subcontinente en su geoestrategia.

Si bien Brasil tiene una incidencia significativa en América del Sur, paradójicamente daría la impresión de no haber sido determinante en el proceso de creación y consolidación de este nuevo regionalismo. Por propia voluntad, Brasil parecería que no tiene o no demuestra interés en ejercer a plenitud ese liderazgo, o, lo que podría ser más probable, no quiere visibilizarlo como tal. Piensa en sí misma como potencia sin contar necesariamente con la representatividad de Suramérica y sin hacerse fuerte en ella. Amplía su esfera de influencia en otros continentes, África, por ejemplo; fortalece su presencia global de forma unilateral y sin asumir una representación regional; interviene de manera directa en la búsqueda de salida a problemas globales –caso desarrollo de energía nuclear en Irán– respecto de los cuales las grandes potencias no parecería que tienen opciones diplomáticas viables; pero no aparece como verdadero líder de una región que se ha abierto un espacio de credibilidad apoyado en su desarrollo económico y su consolidación democrática institucional que le permitiría tener mayor peso e incidencia internacional.

A pesar de algunos esfuerzos aislados y poco consistentes, Brasil sigue de espaldas a los países suramericanos, en especial aquellos del Pacífico. Ha emprendido en importantes proyectos de infraestructura vial con Perú pero aún no dan los resultados deseados. Con Ecuador no hay nada concreto salvo declaraciones bienintencionadas sin compromisos reales, como la vía Manta-Manaos; por el contrario, se han producido desencuentros diplomáticos felizmente resueltos. Si Brasil aspira, como de hecho lo viene no solo pregonando sino actuando, en constituirse en un actor global le resulta imperativo tener, desde un punto de vista geoestratégico, presencia y vías de acceso hacia el oeste de su región natural y desde ella a la cuenca pacífica.

Los roles que cumplen Venezuela y Argentina como escoltas del liderazgo brasileño no son deleznable, cumplen con su responsabilidad de alentar este nuevo regionalismo suramericano con convicción y con sus potencialidades.

De su lado, Argentina busca posicionarse como actor trascendente en esta construcción suramericana y ha ido pausadamente sumándose a la causa regional tras el trágico episodio de las Malvinas en 1982. Ese triste aunque patético suceso por las circunstancias en que se produjo, generó el unánime apoyo latinoamericano y la previsible condena estadounidense y, por supuesto, europea. Argentina tomó conciencia de que su pertenencia y participación en los proyectos de regionalismos latinoamericanos eran más provechosas que los acercamientos bilaterales con Estados Unidos y con la Unión Europea. Esa aproximación a la región se ha profundizado, tras el período de descalabro económico y de inestabilidad política, desde la llegada al poder de los Kirchner y se ha reflejado en su apoyo a los esfuerzos por diseñar e impulsar el nuevo regionalismo suramericano en su concepción multidimensional. Manifestación concreta de ese compromiso fue el puntillazo final dado al ALCA en Mar del Plata en 2006 durante la Cumbre de las Américas ante el propio Presidente Bush y la elección, no exenta de dificultades por cierto, del ex Presidente Néstor Kirchner como Secretario General de Unasur, cuyo corto período duraría hasta que la muerte le sorprendiera en octubre de 2010.

De su lado, la Venezuela liderada por el Presidente Chávez<sup>13</sup> desde 1999 ha provocado un vuelco de América Latina en sus relaciones intrarregionales. Sus concepciones nacionalistas, anti imperialistas –léase anti estadounidenses–, reivindicativas en términos bolivarianos de lucha contra las metrópolis explotadoras, integracionistas y solidarias entre los países de América Latina y del Caribe, han atraído a más de un país.

Caracas ha desarrollado una vinculación clientelar con varias naciones de economías vulnerables de la región a través del petróleo y de la cooperación; ha apoyado esfuerzos para promover, al menos en la retórica, una actitud beligerante respecto de Estados Unidos en compañía de sus socios de la ALBA.

---

13 Las implicaciones de la situación político institucional que atraviesa Venezuela a causa de la muerte del Presidente Chávez el 5 de marzo de 2013 y la elección apretada de Nicolás Maduro como su sucesor, hacen imprevisible la incidencia que tendrá Venezuela en el futuro regional de darse un cambio, poco probable, en la política exterior de ese país.



Ha establecido lazos aparentemente estrechos con potencias antagónicas declaradas de Washington como Cuba, Irán, Rusia, Libia en la época de Gaddafi, Bielorrusia, Siria, entre otros. Sin embargo, sigue proveyendo de crudo y de derivados de petróleo al mercado estadounidense con complacencia recíproca. Esa política exterior venezolana retórica, beligerante, desinstitucionalizada, ideologizada y cargada de emotividad, poco pragmática, ¿hasta qué punto es consistente y no es más que una exteriorización provocadora con fines no definidos?

Pero si algo hay que reconocer a las propuestas del gobierno de Chávez es su carácter innovador, inductor, provocativo y rupturista. No hay proceso integracionista en América Latina donde el pensamiento de Caracas no deba tenerse presente. Sus planteamientos son post liberales, con escaso componente comercial efectivo y mucho de retórica solidaria extraída del denominado “socialismo del siglo XXI”. Ha planteado acertadamente la urgente necesidad de una nueva arquitectura financiera, no solamente regional sino mundial, ante la incapacidad de dar respuestas efectivas a la nueva realidad

económica y financiera mundial, en especial a la crisis global iniciada en 2008 en los países desarrollados del Norte. Ha roto el molde de la relación sumisa frente a las grandes potencias y ha reivindicado, a su manera, el carácter soberano, equivocadas o no, de las decisiones venezolanas tanto internas como internacionales.

### **Párrafo final**

En suma, a pesar de que algunos analistas y responsables políticos aún no están del todo convencidos de su viabilidad y eficacia y algunos de ellos hablan de simple retórica superficial sin sustento, este nuevo regionalismo suramericano, la Unasur, va abriéndose paso, resistiendo escepticismos y superando obstáculos. Es cierto que tiene debilidades pero más son sus fortalezas. Va desafiando estructuras ya superadas y poco representativas que no reflejan ya la nueva realidad de la región. Mucho ha cambiado el mundo y mucho están cambiando América Latina y Suramérica. Se han roto esquemas y Unasur es un ejemplo de ello.



## Bibliografía

---

- Bonilla, Adrián y Guillaume Long (2010). “Un nuevo regionalismo sudamericano”. *Iconos, Revista de Ciencias Sociales* N°38: 23-28.
- Bennett, Jackson (2008). “The Union of South American Nation: The New (est) Regionalism in Latinamerican”. *Suffolk Transnational Law Review* Vol. 32
- Carrión Mena, Francisco (2013). “Washington and the New South American Regionalism”. En *Exploring The New South American Regionalism (NSAR)*, Ernesto Vivas (Editor) London: ASHGATE.
- Casas Gragea, Ángel María (2002). “El nuevo regionalismo latinoamericano: una lectura desde el contexto internacional”. *Revista de Economía Mundial* N° 6: 137-157.
- De Lombaerde, Philippe y Luis Jorge Garay (2006). “The New Regionalism in Latin America and the Role of the US”. Disponible en: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03385.pdf>
- Legler, Thomas y Arturo Santacruz (2011). “El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano”. *Revista Pensamiento Propio* N°33:18-20.
- Unasur (2013). “Acta de instalación de la misión electoral de Unasur en las elecciones generales en la República de Ecuador”. Disponible en: <http://www.unasursg.org/uploads/17/bd/17bdb1f2b03be9dadfbb-6906d284db86/Acta-instalacion-de-la-Mision-Electoral-enero-10-2013.pdf>
- Unasur (2013). “Acuerdo entre la Unión de Naciones Suramericanas y el Consejo Nacional Electoral de la República sobre la misión electoral de Unasur para la observación y acompañamiento de y el acompañamiento de las elecciones generales del 17 de febrero de 2013”. Disponible en: <http://www.unasursg.org/uploads/3f/2a/3f2a4e3cd1c942049afe82dc96d0f2/Convenio-Electoral-PPT-CNE-Ecuador.pdf>
- Unasur (2012). “Comunicado especial de apoyo a la lucha contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones”. Disponible en: <http://www.unasursg.org/uploads/37/0e/370e4a7f34bb7c915360057627da5a09/Comunicado-Especial-lucha-terrorismo-Lima-30-noviembre-2012.pdf>
- Zepeda, Beatriz (2011). “La política exterior durante el Gobierno de Rafael Correa: un balance”. En *Anuario: Seguridad regional en América Latina y el Caribe*, Vol. 1, Friederich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol): 114. Bogotá: Friederich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol).



### **Francisco Carrión Mena**

Doctor en Ciencias Internacionales por la Universidad Central del Ecuador. Embajador de carrera del Servicio Exterior del Ecuador desde 1996. Ministro de Relaciones Exteriores (2005-2007). Embajador de Ecuador en España (2000-2005). Viceministro de Relaciones Exteriores (1998-2000). Representante de Ecuador ante las Naciones Unidas (2009-2011). Autor de varias publicaciones sobre migración, política exterior del Ecuador y derecho internacional. Actualmente es Coordinador de la Unidad de Relaciones Académicas Internacionales de FLACSO-sede Ecuador.

\* El presente artículo contiene algunas reflexiones que fueron abordadas en el estudio "Washington y el nuevo regionalismo sudamericano", del mismo autor. Ver. Carrión Mena, Francisco (2013). "Washington and the New South American Regionalism". En *Exploring The New South American Regionalism* (NSAR), Ernesto Vivares (Editor) London: ASHGATE.

### **Pie de imprenta**

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Ecuador  
Instituto Latinoamericano de  
Investigaciones Sociales (ILDIS)  
Av. República 500 | Quito | Ecuador

### **Responsable**

Daniel Gudiño | [dgudino@fes.ec](mailto:dgudino@fes.ec)

Telf. 00593 2 2562103

<http://www.fes-ecuador.org>

### **Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador**

La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en el Ecuador fue establecida como Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), el 30 de abril de 1974, en la ciudad de Quito. Es una institución alemana sin fines de lucro que debe su nombre al primer presidente alemán elegido democráticamente, el socialdemócrata Friedrich Ebert. Los principios que orientan el trabajo de la organización en más de 100 países del mundo son fortalecer la dimensión social de la democracia, otorgar una dimensión solidaria a la globalización, y aportar a la paz y a la seguridad. En el Ecuador FES-ILDIS se dedica al campo de la investigación y al fortalecimiento del diálogo político, académico y social.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

El uso comercial de todos los medios publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung no está permitido sin el consentimiento escrito de la FES.

**ISBN: 978-9978-94-137-9**