



UNASUR Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: PROPUESTA DE UN NUEVO MODELO DEL REGIONALISMO POST- LIBERAL ¹

The Union of South American Nations and the Latin American integration: Proposal for a new model of post-liberal regionalism

Coordinadores:

Cristóbal Bywaters. cbywater@alumnos.uahurtado.cl
Isabel Rodríguez. irodrigu@uahurtado.cl

Coautores:

Cristóbal Bywaters, Isabel Rodríguez, Juan Pablo Barril, Diego Leiva, Sebastián Rivera, Marcela Flores, Juan Neculman, Guillermo Marín, Shirley Götz, Camila Nohra, Abel Olivares y Pía Vera.

Recibido: 21 de enero de 2010 **Aprobado:** 7 de abril de 2010

Resumen: El estancamiento y *fracaso* del regionalismo abierto latinoamericano se explica –entre otras razones- porque apuntaba esencialmente a la reducción de los Estados miembros, impidiendo su consolidación. Un modelo de integración gradual y flexible que se oriente a la consolidación de los Estados sudamericanos y genere espacios de confianza propicios para la resolución de problemáticas regionales históricas y comunes se plantea como un modelo posible para la integración sudamericana. A partir de lo que llamamos en el presente artículo *modelo de círculo virtuoso*, se demuestra cómo los sucesos acaecidos en la región desde la creación de UNASUR en el año 2008, específicamente la crisis interna de Bolivia y la polémica generada por el acuerdo suscrito entre Estados Unidos y Colombia que permite la presencia de militares estadounidenses en bases militares colombianas,

¹ El presente artículo expone las conclusiones de la investigación “UNASUR y la integración regional: ¿Vamos bien encaminados?”, realizada durante el año 2009 por los estudiantes de la carrera de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado Juan Pablo Barril, Cristóbal Bywaters, Marcela Flores, Diego Leiva, Guillermo Marín, Juan Francisco Neculman, Camila Nohra, Abel Olivares, Sebastián Rivera y Pía Vera; y las académicas Isabel Rodríguez, Doctora en Ciencia Política y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, y Shirley Götz, Magister© en Ciencia Política mención Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. La coordinación de la investigación estuvo a cargo de Cristóbal Bywaters e Isabel Rodríguez y contó con el patrocinio del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado y el Grupo Razón.

constituyen escenarios propicios para la legitimación funcional de esta nueva tentativa integracionista post-liberal.

Palabras clave: Regionalismo post-liberal – UNASUR – Legitimidad funcional – Integración regional – Consejo de Defensa Suramericano.

Abstract: The stagnation and failure of open Latin American regionalism is explained – among other reasons- because it mainly pointed to the reduction of the member states, preventing its consolidation. A model of gradual and flexible integration led to the consolidation of the South American States that fosters trust and is conducive to the resolution of the historical and common regional issues and is presented as a possible model for South American integration. From what we call in this paper “virtuous circle model”, we demonstrate how the events in the region since the creation of the Union of South American Nations in 2008, especially since internal crisis in Bolivia and the controversy generated by the presence of US military in Colombia, are favorable scenarios for the functional legitimacy of this new post-liberal integration attempt.

Key words: Post-liberal regionalism – UNASUR – Functional legitimacy – Regional integration – South American Defense Council.

I. INTRODUCCIÓN

Usualmente, se tiende a señalar que las pretensiones integracionistas de América Latina tienen su única o principal fundamentación en la imagen y éxito de la Unión Europea. Sin embargo, es necesario recalcar que esto no es así. El ideario integracionista –como han señalado Gustavo Lagos (1967) y Raúl Bernal-Meza (2005)- ha estado presente en el pensamiento político latinoamericano desde la independencia de nuestras naciones, pasando hasta hoy por seis etapas²; la última de éstas es el denominado *regionalismo abierto*, el cual se extendió desde los años noventa hasta mediados de la presente década. Este regionalismo abierto promovió la creación de bloques económicos subregionales –como el MERCOSUR,

² La primera etapa corresponde a la época del movimiento de la independencia de los países latinoamericanos (...) La segunda etapa corresponde a la época de la formación y desarrollo de los nacionalismos latinoamericanos, que se extiende entre el período de desaparición de la generación de los Libertadores hasta la Primera Guerra Mundial (...) La tercera etapa fue la de desarrollo de una conciencia integracionista a nivel político, con una estrategia de penetración partidaria (...) La cuarta etapa es la época en que la corriente integracionista latinoamericana logra expresarse en una conciencia y una estrategia de tipo económico (...) donde el pensamiento cepalino comienza a cuajar en los primeros modelos, el Mercado Común Centroamericano y la ALALC (...) La quinta etapa, que corresponde a los años 60 y 70, se caracterizó por una conciencia y estrategia globales de la integración al nivel económico, político e intelectual y es como la síntesis y proyección de todas las anteriores (Bernal-Meza, 2005, p. 48).

la CAN, ALCA, ALCA y CARICOM- orientados esencialmente a la creciente apertura y desregulación del comercio intra-bloque, con el objeto de aumentar la competitividad de los países miembros y generar así un “mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extrarregionales” (Sanahuja, 2007, pp.77-78). Se creía que de esta forma se alcanzaría el desarrollo y la integración de nuestra región.

Sin embargo, a partir de los primeros años del nuevo siglo, se ha hecho patente la percepción generalizada de que el regionalismo abierto de los años noventa se estancó toda vez que no pudo alcanzar las ambiciosas metas que en su inicio los bloques se habían propuesto. Al respecto, Sanahuja (2007) señala que “instituciones débiles y con una eficacia limitada; normas poco imperativas, persistencia de barrera no arancelarias a la libre circulación y en general un menor grado de avance en la construcción de las instituciones y las políticas que se ubicarían en el ámbito de la ‘integración positiva’” (p.101).

La actual y séptima etapa del pensamiento integracionista latinoamericano –la cual trataremos en este artículo- comienza con la introducción de políticas proteccionistas y la reemergencia de un Estado más robusto que, sumados al estancamiento de los procesos de integración comercial, confirmaron la decadencia de la etapa liberal-económica de la integración latinoamericana, dando paso al denominado *regionalismo post-liberal*³, el cual coexiste y se complementa con las experiencias propias del regionalismo abierto, que se mantiene como proceso institucionalizado desde la década de los '90.

En su manifestación concreta, el regionalismo post-liberal se plasma en dos experiencias que surgen el 2004 como son la Alianza Bolivariana para las Américas⁴ y la Comunidad Sudamericana de Naciones, antecedente directo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

En el presente artículo sostenemos que un proceso de integración que genere

³ El concepto de regionalismo post-liberal fue acuñado originalmente por Sergio da Motta y Sandra Ríos (2007).

⁴ El reciente renombramiento del ALBA como *Alianza* viene a confirmar que el regionalismo post-liberal en la actualidad tiene sustancia propia, definiéndose ya no como una alternativa opuesta al ALCA y al regionalismo abierto.

espacios de confianza propicios para la consolidación de la región como una zona de paz en la que se de fin a la tarea pendiente de consolidar los Estados latinoamericano generará un impulso para reforzar el avance de la integración en los distintos aspectos económico, social, político, institucional, físico y energético.

A partir del diagnóstico que haremos de la integración latinoamericana y las características del regionalismo post-liberal, el presente artículo propone un modelo de círculo virtuoso para el regionalismo post-liberal. Con este modelo nos alejamos de la mirada tradicional de la integración regional, la cual concibe a ésta como un proceso unidireccional en que un Estado consolidado es prerrequisito ineludible de la integración regional y la supranacionalidad institucional es visualizada como el indicador del éxito (o fracaso, en su ausencia) de los procesos. La integración regional en clave post-liberal es un proceso que se construye sobre la marcha, puesto que no exige un Estado consolidado para su éxito, sino que contribuye a la consolidación de los Estados miembros a través de la cooperación y la construcción de confianzas mutuas.

El elemento clave en nuestro modelo de círculo virtuoso es lo que conceptualizamos como legitimidad funcional, elemento que genera los incentivos para construir más y mejor integración. Al respecto, entendemos que una vez que la integración muestre resultados eficientes, los actores refuerzan su confianza en la institución y se comprometen a mantener, reforzar y profundizar el proceso de integración. Por lo tanto, se legitima el proceso de acuerdo a su eficiencia y efectividad según los objetivos y propósitos comprometidos, pero a la vez, se percibe que dicho resultado depende también del compromiso de los actores.

En este marco propuesto, el objetivo de este artículo es demostrar cómo en la práctica la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) ha poseído las herramientas para generar espacios de diálogo que propician la creación y consolidación de una zona de paz sudamericana y aportan a la consolidación de sus Estados miembros. Prueba de esto han sido la crisis interna de Bolivia y la polémica generada por el acuerdo suscrito entre Estados Unidos y Colombia que permite la presencia de militares estadounidenses en bases militares

colombianas.

En el contexto post-liberal que atraviesa la región actualmente, el Consejo de Defensa Suramericano constituye el proyecto ancla de UNASUR al erigirse como el espacio primario de diálogo y consenso en torno a la resolución de problemáticas regionales en temas de defensa y seguridad, aportando así sustantivamente a la generación de confianzas entre los países suramericanos y a la consolidación de una zona de paz suramericana.

La estructura del artículo es la siguiente: en primer lugar, se expondrán las características del regionalismo post-liberal y del contexto internacional en que emerge; en segundo lugar, se presenta el modelo de círculo virtuoso del regionalismo post-liberal propuesto a partir del diagnóstico del momento actual del regionalismo latinoamericano; en tercer y cuarto lugar respectivamente, se demuestra como UNASUR se erigió como un espacio de diálogo en la crisis boliviana y la tensión por el acuerdo colombo-estadounidense; en quinto lugar, nos referiremos al Consejo de Defensa Suramericano y cómo éste constituye el proyecto ancla de UNASUR. Finalmente y a modo de conclusión, expondremos los principales desafíos que enfrentará UNASUR en el mediano plazo.

II. REGIONALISMO POST-LIBERAL Y LA EMERGENCIA DE UNASUR

El regionalismo post-liberal, a diferencia de las anteriores etapas del pensamiento integracionista latinoamericano, se define en términos políticos al colocar como prioridad la búsqueda de nuevas estrategias de desarrollo atendiendo a los problemas de la región, pero ya no sólo en el ámbito económico, sino también y con mayor prioridad en los ámbitos político y social. En este sentido, existe la percepción de que la integración debe orientarse a la resolución de problemáticas que son comunes a los países de la región como el narcotráfico, la pobreza, la justicia social, la infraestructura y energía, defensa y seguridad, trascendiendo así lo económico como *leit motiv* de la integración.

La emergencia del regionalismo post-liberal se da en un contexto regional y global

distinto al de los años noventa, “mais amplo, favorável ao proteccionismo e ao nacionalismo económico” (Da Motta y Ríos, 2007, p.7). Entre otros factores relevantes, destacamos tres que han propiciado la emergencia de este nuevo ideario integracionista. En primer lugar, tras los atentados del 11 de septiembre del año 2001 y la posterior Guerra contra el Terrorismo, la atención de Estados Unidos se ha concentrado principalmente en Medio Oriente y Asia Central, perdiendo consiguientemente influencia en Latinoamérica y permitiendo a esta última tener un margen de acción y autonomía más amplio.⁵

En segundo lugar, la relativa convergencia ideológica de los mandatarios latinoamericanos ha sido otro factor relevante en la emergencia del regionalismo post-liberal (Da Motta y Ríos, 2007, p.7); lo que algunos han denominado la *izquierdización* de la región. Si bien no podemos afirmar que esta convergencia facilita los consensos, sin duda ha sido un pie importante para facilitar el diálogo entre los presidentes sudamericanos.

El tercer factor –a nuestro juicio, el más relevante- es el liderazgo sostenido que ha desarrollado Brasil en las últimas décadas y que le ha permitido ganar el reconocimiento de potencia regional. Precisamente en su iniciativa y liderazgo sostenido ha descansado buena parte de UNASUR, aún cuando es uno de los pocos países miembros que no ha ratificado su Tratado constitutivo.

Como señalan Vigeni y Ramanzini Jr. (2009), la política exterior brasilera se funda esencialmente en dos principios: autonomía y universalismo⁶. Ambos han permitido la inserción y reconocimiento de Brasil como potencia tanto a nivel regional al liderar los procesos que traza la región, como en el resto del sistema internacional, vislumbrándose como la potencia que representa a una América del Sur que se mueve bajo sus influencias, que propicia escenarios de cooperación y consensos al liderar instancias como la Cumbre de Río y la Cumbre América del Sur-África.

⁵ Cabe recordar que, tras el fin de la Guerra Fría, nuestra región dejó de tener gran relevancia geoestratégica para la política exterior estadounidense. Sin embargo, un hito de su influencia en los años 90 fue el Consenso de Washington, el cual fue una de las fuentes primarias del regionalismo abierto.

⁶ Mientras el principio universalista se refiere a “la preocupación por diversificar al máximo las relaciones exteriores del país pluralizando y ampliando los canales de diálogo con el mundo”, el principio autonomista de la política exterior brasilera “se refiere al intento constante de Brasil de mantener la capacidad de influencia del país en el sistema internacional” (Vigeni y Ramanzini Jr., 2009, p.81).

No obstante lo mencionado, un rasgo que ha caracterizado la política exterior de Brasil ha sido el escaso compromiso que éste ha tenido con la profundización de los procesos de integración regional que ha promovido y, por cierto, UNASUR no es la excepción. Existen una serie de limitantes internas y externas que impiden que Brasil cumpla su rol de liderazgo en este nuevo proceso, las cuales demandan indirectamente la generación de equilibrios y liderazgos que impidan que UNASUR siga dependiendo exclusivamente de los intereses y proyectos brasileros pues, como han señalado Vigevani y Ramanzini Jr. (2009), Brasil considera a la integración regional no como un fin en sí mismo sino como un instrumento de su estrategia de desarrollo.

Desde un punto de vista político e institucional, la diplomacia carioca se ha demostrado reacia a asumir acuerdos sustantivos que profundicen la integración en MERCOSUR, lo que sumado a aquellas fuerzas conservadoras e intereses en pugna en la definición de la política exterior y las limitaciones constitucionales a las cesiones de soberanía, entregan más dudas que certezas respecto al rol que a futuro jugará Brasil en UNASUR (Sanahuja, 2009, p.47). Además, existen serias limitantes económicas dadas esencialmente por las evidentes asimetrías entre Brasil y el resto del subcontinente. Así, por ejemplo, de la inversión extranjera directa en los países del MERCOSUR en el período 2001/2005, poco más del 80 % se concentró en Brasil.

III. MODELO DE CÍRCULO VIRTUOSO PARA EL REGIONALISMO POST-LIBERAL

Como sucesora de la Comunidad Sudamericana de Naciones, la Unión de Naciones Suramericanas es una organización que posee personalidad jurídica internacional conformada por los doce países sudamericanos independientes. El carácter post-liberal de este proceso de integración se evidencia en su tratado constitutivo. Como señala su Artículo 2º, el objetivo de UNASUR es:

Construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y 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 y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

UNASUR se propone construir una zona de cooperación en la región con la finalidad de reforzar las confianzas y las relaciones de paz entre los Estados de Sudamérica. Esto parece relevante en un contexto en que la región se enfrenta todavía al desafío de avanzar en el proceso de consolidación de los Estados (PCE) que se agrava por la permanencia de varios conflictos limítrofes y diplomáticos vigentes que afectan las relaciones bilaterales y además por problemas internos de soberanía y gobernabilidad.

Asimismo, el desafío de consolidar los Estados sudamericanos ha estado ausente como prioridad en los procesos de integración que se gestan en los años noventa en el marco del regionalismo abierto y, de alguna manera, eso ha sido causa de sus fracasos, puesto que la liberalización del comercio y la apertura de los mercados que promovía el regionalismo abierto apuntaban esencialmente a una reducción de los Estados, impidiendo así consolidar a los Estados en su concepción tradicional.

Como explica Oszlak (1981), la concepción tradicional del proceso de formación y consolidación de los Estados latinoamericanos reconoce cuatro pilares esenciales, a saber, su capacidad para externalizar su poder, institucionalizar su autoridad, diferenciar el control e internalizar una identidad colectiva⁷. Es en los últimos tres atributos donde los países latinoamericanos presentan un desarrollo precario, descansando su existencia esencialmente en la capacidad de externalizar su poder, es decir, el reconocimiento de soberanía por parte de la sociedad internacional. Por lo tanto, el monopolio estatal del poder sobre el territorio, el efectivo funcionamiento de las instituciones estatales y la cohesión social a través de una identidad colectiva definida son desafíos aún pendientes en la consolidación de la mayoría de los Estados suramericanos y causa y/o agravante de las problemáticas que los afectan.

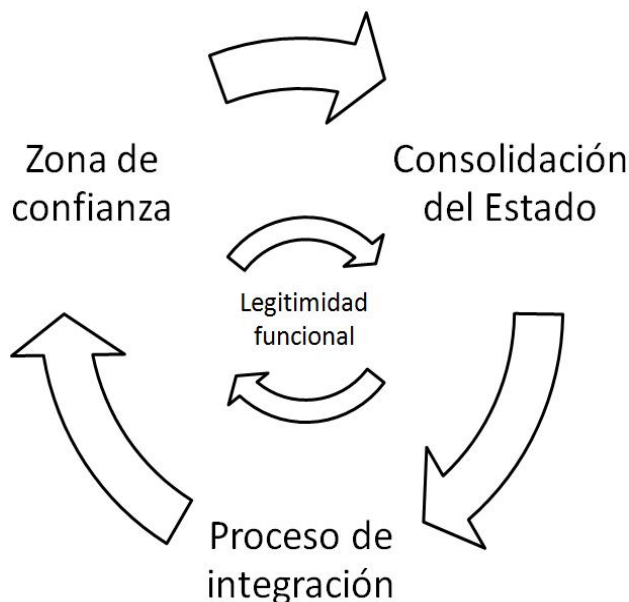
⁷ Este esquema de análisis fue propuesto originalmente por Schmitter et al. (1976-1977) y fue utilizado recientemente por Griffiths (2009) para analizar el Consejo de Defensa Sudamericano en el marco de la integración regional.

En consecuencia, una propuesta de integración en el marco post-liberal que genere las condiciones para construir una zona de confianza que facilite el PCE generará un impulso para reforzar el avance de la integración en los distintos aspectos económico, social, político, institucional, físico y energético (ver Figura N° 1).

La interrelación de estos elementos –proceso de integración, zona de paz y PCE- supone que la interacción entre ellos es recíproca y no unidireccional, gestándose un círculo virtuoso que se presenta como un modelo posible para la integración sudamericana en el contexto del regionalismo post-liberal. Este modelo, al no ser unidireccional, no pide precondiciones para la integración, más bien ofrece herramientas para construirla flexiblemente y en constante adaptación de acuerdo a las particularidades de la región, constituyendo un modelo compatible y convergente con el carácter flexible y gradual de UNASUR.

Figura N° 1

Modelo de círculo virtuoso del regionalismo post-liberal



Fuente: Elaboración propia

Clave en este círculo virtuoso es el motor que genera la dinámica de sus elementos, el cual proponemos y conceptualizamos como *legitimidad funcional*. Por legitimidad funcional entendemos que una vez que la integración muestre resultados eficientes, los actores refuerzan su confianza en la institución y se comprometen con mantener, reforzar y profundizar el proceso de integración.⁸ Por lo tanto, se legitima el proceso de acuerdo a su eficiencia y efectividad según los objetivos y propósitos comprometidos, pero a la vez, se percibe que dicho resultado depende también del compromiso de los actores. Ciertamente entendemos que los procedimientos e instituciones democráticas juegan aquí un rol fundamental, pero no profundizaremos en ese aspecto en este artículo.

Nos alejamos aquí de una mirada unidireccional tradicional de la integración⁹, donde se consideran necesarias ciertas condiciones previas como la consolidación de los Estados, la supranacionalidad institucional o la integración física o energética. Nuestra propuesta es construir un círculo virtuoso de interacciones donde la integración genere los espacios propicios para la resolución de los problemas de la región y esos espacios sean un móvil para que los Estados apuesten por construir más y mejor integración. A diferencia de la teoría tradicional de la integración regional, no consideramos que un Estado consolidado y la supranacionalidad institucional (Rueda-Junquera, 2009) sean prerequisites ineludibles para el éxito de un proceso de integración, sino que la integración entendida en términos post-liberales contribuye al proceso de consolidación de los Estados y, en consecuencia, la supranacionalidad institucional no es la única variable a considerar –ni la más importante– a la hora de evaluar el éxito o fracaso un proceso de integración. En nuestro modelo, la supranacionalidad es el eventual resultado de un proceso de integración funcional a los

⁸ En un sentido similar al de nuestro modelo y concepto de legitimidad funcional, el autor funcionalista David Mitrany (1966) acuñó al teorizar sobre el proceso de integración europea en los años sesenta el concepto de *colaboración funcional*, según el cual la *colaboración* interestatal en un sector que demuestre resultados eficientes llevará a la colaboración en otros sectores. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, la colaboración funcional de Mitrany hace alusión a la extensión de la cooperación y/o integración, mientras que el concepto que la legitimidad funcional se refiere a la profundidad o solidez del proceso de integración, entendida como el grado de institucionalización del proceso de integración que se refuerza por la legitimidad dada por el eficiente ejercicio de sus funciones. Esto ciertamente es, más allá de su legitimidad formal-legal, una suerte de legitimidad procedimental. La legitimidad funcional sería el resultado de la exitosa colaboración funcional, pues mientras en los gobiernos exista la voluntad política para ampliar una colaboración percibida como exitosa, mayores serán los incentivos e interés en mantener en el tiempo y legitimar el proceso de integración.

⁹ Para un completo panorama de las teorías de la integración ver Vieira, E. (2008). PP. 157-215.

intereses de los Estados suscritos, por lo tanto no debería constituir el *leit motiv* de UNASUR o cualquier otro proceso de integración post-liberal. Nuestra propuesta es concebir a la integración como un proceso que se construye sobre la marcha de manera continua, gradual y flexible.

En consecuencia, un proceso de integración será legitimado por los Estados en la medida que estos perciban que la institución cumple con los objetivos trazados y resuelve problemáticas de manera más eficiente. En el corto periodo de vida de UNASUR podemos visualizar que estas herramientas son posibles de encontrar en sus propuestas, desde su Tratado inicial con un énfasis en la concertación y consenso político en las decisiones, con una incorporación de la variable política como eje de la integración, con propuestas como el Consejo de Defensa Sudamericano y los Consejos de Cohesión Social, entre otros. Todo esto sin dejar fuera las variables económicas y de infraestructura física y energética necesarias. Al mismo tiempo, la puesta en práctica de sus objetivos y herramientas ha quedado demostrada en las coyunturas que ha enfrentado, como han sido los casos de Bolivia y Colombia.

Desde esta perspectiva, UNASUR se erige como una alternativa que da cuenta del actual contexto de regionalismo post-liberal y tiene las herramientas para construir este círculo virtuoso.

IV. BOLIVIA Y LA CUMBRE DE LA MONEDA: PRIMERA LEGITIMACIÓN FUNCIONAL

La primera y quizás más determinante tarea de UNASUR fue generar espacios propicios para la resolución del conflicto interno boliviano, asegurando su autonomía y soberanía. Bolivia comenzó a evidenciar su crisis interna el año 2008, problema que surge debido a enfrentamientos internos y una cantidad ascendente de movilizaciones en las que se enfrentan dos bandos con características distintivas, estando por un lado los movimientos étnicos y por el otro los territoriales.

Los hitos más relevantes se basaron en la toma de edificios del gobierno central dentro de las provincias autonomistas, además de la acción en la cual se cerraron las válvulas de gas a Brasil por parte del MAS -estos últimos además tomaron posesión de las reservas gasíferas suministradas por Argentina-. Finalmente se debe considerar el encuentro armado de Porvenir, en que se resultaron muertos 16 campesinos simpatizantes del MAS por un grupo de combatientes no identificados. Estos hechos evidencian lo delicado de la situación, que de no tratarse podría haber resultado en un conflicto mayor –Guerra Civil o intervención extranjera, tomando casos más extremos como ejemplos.

En respuesta a esta coyuntura, la mandataria chilena Michelle Bachelet, en su calidad de Presidenta Pro-tempore de UNASUR, convocó a una reunión extraordinaria el día 15 de septiembre de 2008¹⁰. La Cumbre de La Moneda constituyó un espacio propicio y concreto para dialogar con las fuerzas insurgentes de Bolivia. Además, UNASUR jugó un rol trascendente y efectivo como organismo mediador, dejando al margen de la discusión a Estados Unidos, actor que siempre genera suspicacia respecto de sus objetivos para con la región –específicamente el temor que genera una intervención directa de esta potencia en territorio latinoamericano- y que se vio implicado en una controversia diplomática con Bolivia a partir de la expulsión de su embajador de territorio de dicho país. Queda en evidencia el protagonismo de la organización UNASUR como mediador efectivo en la atenuación y potencial resolución del conflicto -en este caso- interno.

Uno de los mayores méritos de esta experiencia fue lograr la convergencia de figuras tan opuestas como los presidentes Chávez y Da Silva, quienes a pesar de sus diferencias llegaron a un consenso para redactar la Declaración de la Moneda. En dicho documento se reafirmó el principio de soberanía interna, de no intervención e inviolabilidad territorial de Bolivia; se apoyó el orden institucional, rechazando la violencia y condenando los incidentes de Pando así como los atentados contra la democracia y el Estado de derecho. UNASUR asumió el liderazgo en el proceso de mediación entre ambos bandos, desplazando a un segundo plano el protagonismo histórico ostentado por la OEA en

¹⁰ Para un análisis de la política exterior de Michelle Bachelet y su rol en UNASUR ver: Lira, J.P. (2008); Rodríguez en Girault (2009) pp. 103-120, 258-259.

estos casos.

La reacción de las provincias implicadas en el conflicto fue inmediata: el Comité Cívico de Santa Cruz –representante del movimiento rebelde de Santa Cruz- ordenó levantar los bloqueos de carreteras provocando el restablecimiento del diálogo entre las provincias rebeldes y el Gobierno Central, restituyendo el orden y comunicación entre las distintas facciones en pugna y garantizando finalmente la paz y estabilidad democrática de Bolivia.

A partir de este proceso se puede constatar de acuerdo a nuestro modelo de círculo virtuoso que en la medida que UNASUR aportó al proceso de consolidación del Estado boliviano –ayudando a mediar y resolver un problema de crisis interna-, legitimando su institucionalidad funcionalidad y generando un antecedente original y relevante en el emergente proceso de integración post-liberal, gracias a la generación de una zona de confianza que facilitó el proceso de consolidación del Estado boliviano.

V. COLOMBIA Y LA CUMBRE DE BARILOCHE: SEGUNDA LEGITIMACIÓN FUNCIONAL

La historia reciente de Colombia se ha caracterizado por los conflictos internos vinculados con el narcotráfico y el surgimiento de movimientos guerrilleros que actúan de forma autónoma en territorios inaccesibles para las fuerzas del gobierno central. Estos hechos han dejado en evidencia los obstáculos que enfrenta Colombia en cuanto a la consolidación de la soberanía interna y en consecuencia de consolidación del propio Estado colombiano.

El día 30 de octubre de 2009 –y como una continuación *natural* del fracasado *Plan Colombia*¹¹- los gobiernos de Colombia y Estados Unidos suscribieron un nuevo acuerdo

¹¹ En 1999 durante la administración de Clinton y Pastrana se dio curso al plan Colombia. Este último consistía en la inyección de 1.6 billones de dólares para acabar con 300.000 hectáreas de plantaciones de drogas en el marco de la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, no tuvo el resultado esperado puesto que las FARC siguieron controlando miles de hectáreas de droga, territorio en el cual fue imposible ejercer soberanía por parte del gobierno, demostración del proceso incompleto de consolidación de Estado ya

que permite la presencia de efectivos y civiles estadounidenses en bases militares colombianas en función de reforzar la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla. A la firma de este Tratado precedió un tenso escenario entre los meses de agosto y octubre, el cual puso a prueba la solidez de UNASUR.

Con la intención de encontrar respaldo a esta iniciativa entre sus pares, el presidente Uribe inició una gira diplomática por siete países sudamericanos¹² entre los días 4 y 6 de agosto con miras a la reunión que se realizaría en Quito el día 10 de agosto. Uribe tuvo éxito sólo en Perú, Chile y Paraguay, de cuyos presidentes obtuvo respaldo sobre la base del respeto a las decisiones soberanas de cada país. El resto de los países se mostró reticente a aceptar el acuerdo, siendo Brasil uno de los principales opositores al objetar abiertamente el tratado.

Tras el fracaso de la Cumbre de Quito, el día 28 de agosto se reunieron nuevamente mandatarios sudamericanos en la extraordinaria Cumbre de Bariloche. El debate llevado a cabo en esta reunión ciertamente tuvo una naturaleza distinta a la experiencia de La Moneda, puesto que puso en el tapete la discusión sobre la injerencia en América Latina de un actor siempre presente en la historia de la región y que parecía desde hace un tiempo alejado de ella: Estados Unidos. Pese a los roces que se generaron en el seno de esta Cumbre, hubo consenso final en reafirmar la voluntad de fortalecer a Sudamérica como una zona de paz y fortalecer la lucha contra el narcotráfico y los grupos armados al margen de la ley. Además, se reafirmó que “la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede, con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios, amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia la paz y seguridad en la región”.

El balance de la Cumbre de Bariloche –desde el punto de vista de la prensa y los especialistas en el tema- es más bien negativo, puesto que los roces se han ido intensificando entre figuras que se esperaba actuarían con mayor mesura en función del “bien común” de los países miembros.

mencionado. Ver Zahller, T. (2002); Johnson, S. (2001).

¹² Los países visitados fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.

Sin perjuicio de lo anterior y aun considerando que el acuerdo militar colombo-estadounidense se mantuvo en pie, la Cumbre de Bariloche puede ser considerada como algo positivo por lo siguiente: Primero, a pesar de que no se logró cambiar la decisión del presidente Uribe, sí se lograron acuerdos importantes en otros aspectos, como el llamado a generar una zona de paz en la región a partir de la creación de un mecanismo de confianza mutua, además del compromiso del no uso de la fuerza como medio de resolución de conflictos. En segundo lugar, las propuestas hechas por el mandatario boliviano Evo Morales y su homóloga argentina Cristina Kirchner fueron acogidas y se plasmaron en compromisos. Por último, se logró hacer coincidir en la reunión a los máximos mandatarios de Colombia, Venezuela y Brasil, considerando que tienen posturas divergentes respecto del tema en cuestión. Esto es un mérito que posee únicamente UNASUR, al lograr consenso entre posturas iniciales diametralmente opuestas.

Además, es importante mencionar que la Cumbre de Bariloche benefició a UNASUR, puesto que ayudó a reforzar la institucionalidad de esta misma a partir de tres consideraciones. En primer lugar, la forma de atender al problema respondió al diálogo y a la búsqueda de consenso, eje fundamental en los objetivos de la institución. En segundo lugar, la declaración final de la Cumbre refuerza los principios y objetivos del tratado constitutivo de UNASUR como son el diálogo y consenso como métodos resolutivos de conflictos; el respeto a la soberanía de los Estados; la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico a partir de mecanismos Suramericanos; el lograr que América del Sur se convierta en una zona de paz a partir de la cooperación; entre otros. Por último, se reforzó la idea de trabajar en los procesos de consolidación de los Estados, discutiendo en el seno de la organización los problemas que limitan el desarrollo de estos procesos (en este caso, el narcotráfico y las guerrillas en Colombia).

En función del modelo de integración desarrollado en este artículo, podemos señalar que la Cumbre de Bariloche fue una instancia que potenció la dinámica del círculo virtuoso al avanzar en la creación de una zona de confianza a partir del diálogo. Independientemente de la contundencia de los resultados, la generación de consenso a partir de posturas

divergentes en una materia históricamente sensibles para los países de nuestra región es sin duda un avance significativo que legitima funcionalmente a UNASUR como el espacio primario para el diálogo y la resolución pacífica de controversias regionales.

VI. EL CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO, PROYECTO ANCLA DE UNASUR

Contrariamente a lo señalado por Sanahuja (2009), la propuesta de creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) por parte de Brasil no responde, en primera instancia, a la intensa crisis diplomática entre Colombia y Ecuador, sino que es el resultado de diversas encuentros y propuestas sobre defensa regional realizados en el seno de distintos bloques de integración, haciendo patente la necesidad de generar espacios institucionales para la cooperación militar¹³.

Al interior del gobierno brasileño, la posibilidad de generar una plataforma de defensa regional era estudiada al menos desde el año 2004 a través del Proyecto Brasil 3 Tiempos. Ya en el año 2005 se recalca la importancia de generar vínculos de confianza en materia de defensa en la Conferencia de Comandantes en Jefe de los Ejércitos del MERCOSUR Ampliado, lo que desde el año 2008 constituye el Comité de Comandantes de Ejércitos de Países del MERCOSUR (Defensa, 2009). Por otro lado, a nivel ministerial, el CDS tiene como antecedente inmediato el año 2006 la Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Suramericana de Naciones, cuyos “principios y acuerdos”, plasmados en la Declaración de Bogotá, “son sin duda la antesala de los acuerdos alcanzados por el Consejo de Defensa Sudamericano” (Defensa, 2009, p. 54).

A esto se suma, por cierto, la existencia de una serie de declaraciones presidenciales durante la última década que si bien no constituyen parte de los principios a los cuales se

¹³ Los primeros antecedentes de cooperación y coordinación militar a nivel hemisférico los podemos encontrar en la Junta Interamericana de Defensa y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, creados en 1942 y 1947, respectivamente, constituyendo junto a la Carta de la Organización de Estados Americanos y el Pacto de Bogotá (ambos de 1948) los cuatro pilares del Sistema Hemisférico (Griffiths, 2009). Evidente es que este sistema corre el peligro de ser obsoleto dadas las diferencias entre el sistema internacional de posguerra en el que estos organismos emergen y el actual. Además, En 2003, el presidente Chávez propuso la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS), un símil sudamericano del la OTAN. De marcado tinte ideológico, la OTAS no prosperó más allá de la retórica.

sujeta el CDS¹⁴, demuestran la relevancia que tiene para los países de la región el hacer de ésta una zona de paz. Asimismo, buena parte de los países de la región han sido participantes activos en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití. Queda en evidencia que la propuesta de creación del CDS no fue en ningún caso improvisada ni en reacción a la coyuntura.

Ciertamente, la creación del CDS responde también a la estrategia de posicionamiento global brasileña dada por el principio universalista de su política exterior, constituyendo una plataforma efectiva que respalde la membresía permanente¹⁵ de Brasil en el Consejo de Seguridad de la ONU. A esto se suman la concordancia del CDS con la visión estratégica militar de Brasil y los beneficios que conlleva para el desarrollo de la industria armamentista carioca (García, 2008).

Lo que es claro es que el CDS surge, al igual que UNASUR, en un contexto distinto al de los años noventa. Este nuevo contexto en materia de defensa se caracteriza por la progresiva pérdida de influencia de Estados Unidos en nuestra región y la emergencia de problemáticas transnacionales que amenazan la seguridad nacional y regional de manera multidimensional¹⁶, esto es, trascendiendo la concepción tradicional de seguridad para incluir aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales (OEA, 2003).

Algunos analistas (Abreu, 2008; García, 2008) han caracterizado el escenario sudamericano de seguridad a partir de la constatación de dos fenómenos, fragmentación e intervención, de los que sumados resulta inevitablemente el conflicto. El argumento que

¹⁴ El CDS se sujeta a los principios consagrados en la Carta de Naciones Unidas, en la Carta de la Organización de Estados Americanos y en los Mandatos y Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estados y de Gobierno de la UNASUR.

¹⁵ En el año 2005, Brasil, Alemania, Japón e India presentaron una propuesta para ampliar el Consejo de Seguridad. A partir del 2010, Brasil ingresará como miembro no-permanente junto a Bosnia, Gabón, Líbano y Nigeria.

¹⁶ Sin restar importancia a las amenazas tradicionales a la seguridad, se reconoce que “Las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos y las normas constitucionales de cada Estado. Muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada.” (OEA, 2003, p. 4).

señala que la región en la actualidad está fragmentada por conflictos bilaterales e ideologías contrapuestas (a saber, el Eje *Monroe* y el Eje Bolivariano) se ve mermado con la sola constatación de que todos los países suramericanos son miembros de UNASUR, independientemente de los conflictos bilaterales existentes y del bloque al que pertenezcan, descartando así –de acuerdo a esta operación– el conflicto. Como señalábamos anteriormente, uno de los mayores logros de UNASUR es que convoca a todos los países de la región suramericana, trascendiendo ideologías y enemistades históricas. Sin embargo, coincidimos con Abreu en la constatación del segundo fenómeno: en el último tiempo se ha relativizado el principio de no-intervención, lo que se ha demostrado tanto en la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia (y Venezuela) como en la reciente controversia regional provocada por el acuerdo suscrito por Colombia y Estados Unidos que permite la presencia de efectivos y civiles estadounidenses en bases militares colombianas.

Existen problemas que amenazan la seguridad de los Estados suramericanos que no han podido ser resueltos por instancias como la OEA o la colaboración de Estados Unidos, como el narcotráfico o la crisis boliviana. La solución a estos problemas (que en muchos casos son transnacionales) requiere una acción cooperativa, coordinada y consensuada entre los organismos competentes de cada país miembro de UNASUR a través del CDS.

En este contexto, el CDS emerge teniendo como objetivos generales: consolidar a Sudamérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial; construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; y generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.

Sostenemos que El CDS emerge, sin duda, como una instancia innovadora, al menos en dos sentidos. En primer lugar, porque responde en su naturaleza y objetivos al contexto internacional en que emerge, complementando los mecanismos hemisféricos ya existentes en materia de defensa, adhiriendo a sus principios. Por otro lado, convoca a todos los países de Suramérica alrededor de una mesa sin la presencia de Estados Unidos, constituyendo así

un paso relevante en la construcción de una *relativa* autonomía regional.

En definitiva, el CDS constituye el proyecto ancla del regionalismo post-liberal plasmado en UNASUR, pues es el espacio primario para la generación de confianzas a nivel regional, permitiendo -de acuerdo a nuestro modelo de círculo virtuoso- consolidar a Suramérica como una zona de paz que permita a la vez aportar a la consolidación de los Estados miembros y avanzar en el proceso de integración regional en el contexto de un mundo tendiente a la multipolaridad (Serbin, 2009).

VII. CONSIDERACIONES FINALES

El estancamiento del regionalismo abierto que caracterizó a los procesos de integración latinoamericanos durante la década de los noventa ha dado paso a una nueva etapa en el ideario integracionista de nuestra región, el regionalismo post-liberal. Éste se caracteriza por priorizar la resolución de problemáticas políticas y sociales comunes a los países de la región, trascendiendo la mirada exclusivamente económica del regionalismo abierto, aun cuando coexisten ambos modelos.

En la práctica, UNASUR ha demostrado contribuir a la integración regional de carácter post-liberal que sistematizamos a través del modelo de círculo virtuoso propuesto en el presente artículo. Alejándonos de la mirada tradicional de la integración que concibe a ésta como un proceso unidireccional en que un Estado consolidado es prerrequisito ineludible de la integración regional y la supranacionalidad institucional como el indicador del éxito de los procesos, nuestro modelo postula que un proceso de integración que genere espacios de confianza propicios para la consolidación de la región como una zona de paz, en la que se de fin a la tarea pendiente de consolidar los Estados latinoamericanos, generará un impulso para reforzar el avance de la integración regional tanto en extensión, profundidad y calidad.

El elemento clave en nuestro modelo de círculo virtuoso es lo que conceptualizamos como legitimidad funcional, por el cual entendemos que una vez que la integración muestre

resultados eficientes, los actores refuerzan su confianza en la institución y se comprometen con mantener, reforzar y profundizar el proceso de integración. Por lo tanto, se legitima el proceso de acuerdo a su eficiencia y efectividad según los objetivos y propósitos comprometidos, pero a la vez, se percibe que dicho resultado depende también del compromiso de los actores.

Hemos visto cómo en la práctica UNASUR ha demostrado poseer las herramientas para generar espacios de diálogo que propician la creación de una zona de paz sudamericana y aportan a la consolidación de sus Estados miembros. Prueba de esto ha sido la crisis interna de Bolivia y la polémica generada por el acuerdo suscrito entre Estados Unidos y Colombia que permite la presencia de militares estadounidenses en bases militares colombianas. UNASUR no ha dado directa soluciones a los conflictos en los que ha intervenido, pero sí ha sido efectiva en la aplicación de sus principios y objetivos, generando espacios propicios para la búsqueda de soluciones.

Sin desmedro de lo anterior, podemos identificar al menos dos desafíos que deberá enfrentar la naciente institucionalidad de UNASUR en el corto plazo. El primer desafío tiene que ver con la ratificación de su tratado constitutivo por parte de los Estados miembros, el cual sigue siendo la principal piedra de tope en la institucionalización de UNASUR. En este sentido, al cierre de este artículo tan sólo Venezuela, Ecuador, Bolivia y recientemente Colombia han ratificado el tratado constitutivo de UNASUR. Paradójicamente, Brasil aún no lo ha hecho y en Chile el debate se encuentra estancado en el Congreso desde enero de 2009.

El segundo desafío dice relación con que entre los años 2010 y 2011 habrá cambios de mando en gran parte de los países miembros (ver Tabla N° 1), lo que hace incierto el futuro de UNASUR gracias al potencial *desequilibrio* de la relativa convergencia ideológica que existe hoy en la Sudamérica *izquierdizada*. En este sentido, el principal desafío para UNASUR es trascender más allá de los gobiernos de turno en cada país de la región y constituirse como un espacio que no dependa de las coyunturas electorales nacionales.

Tabla N° 1
Períodos presidenciales de los países de UNASUR

País	Presidente	Años de mandato
Argentina	Cristina Fernández	2007-2011
Bolivia	Evo Morales	2006-2011
Brasil	Lula da Silva	2003-2011
Chile	Michelle Bachelet	2006-2010
Colombia	Álvaro Uribe	2002-2010
Ecuador	Rafael Correa	2007-2011
Guyana	Bharrat Jagdeo	1999-2009
Paraguay	Fernando Lugo	2008-2013
Perú	Alan García	2006-2011
Surinam	Ronald Venetiaan	2000-2010
Uruguay	Tabaré Vázquez	2005-2010
Venezuela	Hugo Chávez	2002-2013

Fuente: elaboración propia.

Además, UNASUR deberá conciliar dentro de su institucionalidad las diversas y a veces contradictorias estrategias de inserción internacional de los países de la región y evitar así las *perforaciones* resultantes de la convergencia de distintos bloques y países que refuerzan una estrategia unilateral como Chile, Perú o Brasil.

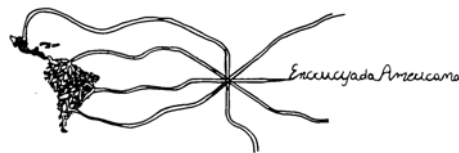
No obstante estos desafíos y de acuerdo a nuestro modelo de integración, UNASUR como experiencia parece ir bien encaminada en la medida que se ha legitimado funcionalmente. A la vez, los desafíos que se avecinan son oportunidades para la sólida construcción de más y mejor integración. En ese sentido, es prioritario que UNASUR no constituya una mera plataforma de proyección internacional para Brasil, sino que sea una institución que atienda a los problemáticas y necesidades de la región con una mirada desde y para la región ■

BIBLIOGRAFÍA

- Abreu, S. (2008). The South American Defense Council Initiative. *Análisis, 1*. Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI).
- Bernal-Meza, R. (2005). *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- García, J. (2008). El Consejo de Defensa Sudamericano: ¿Instrumento de integración regional o mecanismo para la hegemonía del Brasil? *UNISCI Discussion Papers, 18*.
- Griffiths, J. (2009). Procesos de integración regional en defensa: ¿Consejo Sudamericano de Defensa –UNASUR– Un nuevo intento? En *Globalización, competitividad y gobernabilidad, 3* (1). Georgetown University: Universia.
- Johnson, S. (2001). *Helping Colombia Fix Its Plan To Curb Drug Trafficking, Violence, And Insurgency*. Washington, D.C: The Kathryn and Shelby Cullom Davis Institute For International Studies.
- Kern, S. (2005). ¿Cuáles son los intereses de Estados Unidos con Latinoamérica? *Real Instituto Elcano*. Área: Estados Unidos y Diálogo Transatlántico, N°141.
- Lagos, G. (1967). Prólogo. La evolución del pensamiento y la acción integracionista en América Latina. En Felipe Herrera (1964; 1967), *América Latina integrada*. Buenos Aires, Editorial Losada.
- Lira, J. P. (2008). La Unión de Naciones Suramericanas y sus perspectivas en el proceso de integración regional. En Leiva Lavalle, Patricio. *Los caminos para la integración de América Latina*. Santiago, Universidad Miguel de Cervantes, Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2009). *Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR. Crónica de su gestación*. Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano.
- Mitraný, D. (1966). *A working peace system..* Chicago, Quadrangle Books.
- Organización de Estados Americanos (2003): Declaración sobre seguridad en las Américas. Conferencia especial sobre seguridad. Ciudad de México, México.
- Oszlak, O. (1981). The historical formation of the state in Latin America: some theoretical and methodological guidelines for its study. En *Latin American Research Review, University of Texas, 16* (2).
- Rodríguez, I. (2009). La política de integración regional de Chile y la creación de UNASUR. En C. Girault. (Ed.), *Intégrations en Amérique du Sud* (pp.103-120, 258-

259). Paris: Presses Sorbonne Nouvelle.

- Rueda-Junquera, F. (2009). “¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo? La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada”. En *Revista Nueva Sociedad*, 219.
- Sanahuja, J. A. (2007). Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. En *Pensamiento Iberoamericano*, 0.
- -----, J. A. (2009). Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Serbin, A. (2009). América del Sur en un mundo bipolar: ¿es la UNASUR la alternativa? En *Revista Nueva Sociedad*, 219.
- Vieira Posada, E. (2008). *La formación de espacios regionales en la integración en América Latina*. Pontificia Universidad Javeriana. Convenio Andrés Bello.
- Vigeni, T., y Ramanzini Jr., H. (2009). Brasil en el centro de la integración. Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración. En *Revista Nueva Sociedad*, 219.
- Zahller, T. (2002). *Prospects of Peace: The Projected Impact of Plan Colombia*. Missoula, Montana, U.S: University of Montana



Revista Encrucijada Americana. Año 3. N° 1. Otoño-Invierno 2009.

Universidad Alberto Hurtado

Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Cienfuegos 46 “A”, 2º Piso, Santiago, Chile. Teléfono (56-2) 889 7476.

Email: america@uahurtado.cl