

## UNASUR y el desafío de sentirse sudamericano

Por Ariela Ruiz Caro | 10 de junio de 2008

Es probable, que la integración política y económica de América del Sur sea todavía un sueño lejano después de que el 23 de mayo, en Brasilia, once presidentes y un vicepresidente, en representación de los países de América del Sur, firmaran el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).<sup>1</sup> El potencial de la organización está repartido en sus 400 millones de habitantes, en ser una de las mayores reservas de agua dulce del planeta, en una Amazonía reguladora del equilibrio ecológico global, reservas de petróleo y gas para los próximos 100 años, así como una enorme biodiversidad.



La UNASUR tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, 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.

Los objetivos son loables. Sin embargo, no son pocas las dificultades para construir UNASUR. El peso de las alianzas ideológicas y los proyectos geopolíticos nacionales por sobre los intereses regionales, las diferencias políticas entre los gobernantes suramericanos—incluso dentro de los sectores favorables a la conformación de un bloque autónomo regional—sobre tipos de desarrollo, modelos de integración y opciones de inserción internacional, que antepongan la ideología al interés por la convergencia, son algunos de ellos.

A diferencia de la primera cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), UNASUR no está concebida como la unión o convergencia de los dos bloques subregionales de integración: CAN y MERCOSUR. A la creación de UNASUR, no fueron invitados representantes de esos organismos. En cambio,

durante la primera cumbre de presidentes de la CSN realizada en Brasilia, en julio del 2000, los presidentes definieron como objetivo prioritario, hacer de un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina “la espina dorsal de América del Sur como espacio ampliado“. La idea era “fortalecer la capacidad negociadora sudamericana en otros procesos de negociación, particularmente el ALCA“, bajo el supuesto que una América del Sur integrada económicamente, reduciría los costos de una liberalización con Estados Unidos, Europa y Asia.

Estas ideas fueron pronto empañadas por la política “práctica“ de los gobiernos. Poco tiempo después de la Cumbre de Brasilia, Chile reinició negociaciones para un TLC con Estados Unidos. Al cabo de un año, en junio de 2001, se planteó en el MERCOSUR iniciar negociaciones con Estados Unidos, fuera del ALCA, en el marco del denominado acuerdo Rose Garden suscrito por éste y los cuatro países en 1991. Argentina y Uruguay presionaron a sus socios para activar dicho acuerdo—que un incómodo Brasil aceptó—para adelantar dichas negociaciones.

La propuesta del MERCOSUR no prosperó por las complejas circunstancias políticas y económicas en el Cono Sur, acentuadas por la explosión de la crisis argentina en diciembre de ese año. En aquel escenario, la segunda Cumbre de presidentes sudamericanos realizada en Guayaquil, en julio del 2002, fue

El Programa de las Américas

[www.ircamericas.org](http://www.ircamericas.org)

Un Nuevo Mundo de Acción Ciudadana, Análisis, y Alternativas Políticas



---

menos ambiciosa que la primera, cuando entonces se hablaba de avanzar hacia unos “Estados Unidos Sudamericanos”.

Los cambios de gobierno en Argentina, después de la caída de De la Rúa, determinaron un giro en la geopolítica de la región. El país se plegó a la tradicional posición brasileña, y encontró coincidencias con el gobierno venezolano. Distanciado de sus socios andinos en su estrategia de inserción internacional, particularmente con respecto a la negociación que realizaban tres países de la Comunidad Andina para lograr un TLC con Estados Unidos, Venezuela se encontró más vinculada al MERCOSUR.

En estas circunstancias, y luego de haberse protocolizado el acuerdo de libre comercio entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR el 18 de octubre de 2004, se realiza la tercera cumbre presidencial de Sudamérica en el Cusco, donde se crea la Comunidad Sudamericana de Naciones.

A diferencia de las otras cumbres sudamericanas, el aspecto comercial ocupa un lugar menos relevante en la agenda de UNASUR.<sup>2</sup> El hecho que el presidente Lula haya dicho que no se trata de formar una unión aduanera, que se trate de un organismo intergubernamental y no supranacional, son una muestra de ello.

La constitución de UNASUR no ha estado exenta de conflictos. Ecuador ha planteado que se le dote de un espacio político a la Secretaría General, pues considera que se “necesita un verdadero liderazgo, una capacidad de ejecución muy importante con una línea relativamente directa con los presidentes”.

UNASUR está proyectado fundamentalmente como un proyecto político y el Consejo de Defensa Militar propuesto por Brasil, tiene un rol relevante. La creación del Consejo de Defensa Militar, en el que la vigilancia de la Amazonia sería una prioridad, fue presentada por Brasil algunos meses atrás. El ministro de defensa de Brasil, Nelson Jobim, visitó varios países de América del Sur para explicar esta iniciativa, y también, por la misma razón, Washington.

El Consejo, según lo concibe Brasil, no supone una alianza militar convencional, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), sino un foro para promover el diálogo entre los ministerios de Defensa de la región. La propuesta es crear un mecanismo de integración que permita discutir las realidades y necesidades de Defensa de los países suramericanos, reducir los conflictos y desconfianzas, y sentar las bases para la futura formulación de una política común en esta área. El presidente Uribe adelantó que no apoya la iniciativa y no la integrará (aunque participará del grupo de trabajo para su creación), pero el presidente Lula considera que luego de su visita a Bogotá en julio, lo hará.

Como expresión de la voluntad de hacer crecer el espacio geopolítico, uno de sus artículos señala que a partir del quinto año de la entrada en vigor del Tratado Constitutivo, todos los países de América Latina y el Caribe tendrán el derecho a solicitar su ingreso a la Unasur, con lo cual la organización adquiriría la dimensión de un bloque hemisférico con valor estratégico en lo político, económico e, incluso, militar.

Al respecto, cabe preguntarse si es posible que Unasur sea génesis de la integración latinoamericana y caribeña. ¿Lo ven así los centroamericanos, México y los caribeños? ¿Es esa la mejor vía para conformar una integración regional antes de una integración hemisférica?

En general, cabe preguntarse ¿cómo asumir la discusión sobre las asimetrías entre regiones y los recursos para los fondos que las reviertan? ¿De qué manera combinar integración y desarrollo cuando hay miradas tan disímiles tanto de la integración como del desarrollo? ¿En qué consiste y cómo hacer operativo el reto de interconexión cultural y social cuando persisten barreras que hasta ahora los procesos de integración no han resuelto? ¿Cómo evitar que el reto de la interconexión geográfica, física, energética se queden en negocios binacionales o subregionales y no relancen la integración ni coloquen lo social como central?

---

Según la declaración, la participación ciudadana resulta la columna vertebral de este propósito de unidad, y para ello se deberán crear los canales correspondientes de interacción efectiva, transparente y plural, entre los actores sociales que forman las diferentes instancias de la Unasur. Pero si esto no ha funcionado a nivel de los organismos subregionales de integración, a pesar de disponer de algunos mecanismos de participación ciudadana, ¿cómo garantizar que funcione en UNASUR?

El gran desafío para la UNASUR consiste en diseñar estrategias que permitan a los socios percibir la integración como un proceso de suma positiva, en términos de crecimiento económico y de una mejor distribución del ingreso. Quizás el aspecto más importante que subyace en la decisión de impulsar este proyecto sea el reconocimiento que sólo la integración y una voz común en los foros internacionales nos permitirá incidir en el diseño de las políticas globales que garanticen contenidos más justos y favorables para la región.

UNASUR es un hecho político importante que solo tiene posibilidades de consolidarse si la población y los dirigentes políticos asumen una identidad sudamericana, y actúan en consecuencia. Ejercer la ciudadanía como sudamericanos podría ser un medio de prevenir e impedir que los gobiernos

socios firmen Tratados Internacionales con potencias industrializadas en los que se ponga en riesgo el patrimonio regional o la soberanía, como aquellos vinculados a la biodiversidad, cultura o educación. Por eso, la construcción y fortalecimiento de esta identidad en el imaginario colectivo es, quizás, el mayor desafío.

## NOTAS

- 1 La sede permanente se ubica en Ecuador y la presidencia pro tempore estaba en manos de Bolivia (Evo Morales) hasta la realización de esta Cumbre. UNASUR tendrá como máxima instancia un Consejo de Jefes de Estado que se reunirá anualmente en distintos países y funcionará por consenso. La secretaría general estará en Quito y se prevé crear un parlamento que tendría su lugar en la ciudad boliviana de Cochabamba.
- 2 La Comunidad Sudamericana de Naciones, fue reemplazada en 2007 en la cumbre presidencial sobre energía realizada en la Isla Margarita (Venezuela), bajo el nuevo nombre de Unión de Naciones Sudamericanas.

---

*Ariela Ruiz Caro (arielaruiocar@gmail.com) es economista peruana, ha sido funcionaria de la Comunidad Andina. Actualmente es consultora de la CEPAL y de la Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur y columnista de la región andina para el CIP Programa de las Américas [www.ircamericas.org](http://www.ircamericas.org).*

Publicado por el Programa de las Américas, copyright © 2008, todos derechos reservados.

## The Americas Policy Program

“Un Nuevo Mundo de Acción Ciudadana, Análisis, y Alternativas Políticas”

### Cita recomendada:

Ariela Ruiz Caro, "UNASUR y el desafío de sentirse sudamericano," Programa de las Américas Columna (Washington, DC: Center for International Policy, 10 de junio de 2008).

### Dirección en el Internet:

<http://www.ircamericas.org/esp/5287>

### Información de producción:

Escritor: Ariela Ruiz Caro

Redacción: Laura Carlsen

Producción y diseño: Chellee Chase-Saiz