

INTRODUCCIÓN

Desde principios del siglo XXI la sociedad internacional clama por un cambio de actitud en la forma de conducción de las políticas mundiales. El escenario internacional actual presenta una serie de desafíos para países emergentes como los de América del Sur. Los nuevos retos son climáticos, alimentarios, económicos, sociales, tecnológicos y de infraestructura, entre otros. El debate sobre la integración suramericana comenzó en el año 2000 con la realización de la I Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, en Brasilia (Brasil), el 31 de agosto y el 1 de septiembre de 2000. En esta reunión los mandatarios reconocieron que la vulnerabilidad de los países suramericanos en la economía mundial afectaba directamente al bienestar social de la población. En este contexto, consideraron que la unidad política y la concertación de acciones conjuntas deberían fortalecer el posicionamiento del subcontinente en el escenario global.¹ Los presidentes enfatizaron su preocupación por el problema del narcotráfico, el tráfico ilícito de armas y el terrorismo, considerándolos un riesgo para la integridad de las estructuras de los Estados. Por ello, se conformó el compromiso de paz, democracia e integración con una visión común de valores. Esta I Reunión entre los líderes suramericanos abrió el diálogo sobre la necesidad de desarrollar una agenda común para la región. El ambiente de paz y democracia fue el catalizador para el debate sobre un proyecto conjunto, con el propósito de alcanzar el desarrollo sostenible, inclusión social y una mayor inserción internacional. En Brasilia la idea de

¹ I Reunión de los Jefes de Estado de América del Sur, *Comunicado de Brasilia*, Brasilia, 01/09/2000, disponible en: <http://www.comunidadandina.org/>

integración cobró una nueva dimensión espacial, que comprometió voluntades para conformar la unión del subcontinente, en donde se desarrolló un proceso creciente del espacio suramericano.² Según el ex presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, fue el momento de reafirmación de la identidad propia de América del Sur, como región donde la democracia y la paz abrieron la perspectiva de una integración cada vez más intensa, entre los países que conviven en un mismo espacio de vecindad.³ El Comunicado de Brasilia afirmaba que las fronteras suramericanas deberían dejar de constituir un elemento de aislamiento y separación para tornarse un eslabón de unión para la circulación de bienes y personas, conformándose así un espacio privilegiado de cooperación.⁴ Debido a la gran disparidad geográfica suramericana, que dificulta la integración de pueblos, la innovación de la primera cita fue la creación del IIRSA, con el principal objetivo de conformar una red de infraestructura en América del Sur. El IIRSA fue creado para planear y ejecutar los proyectos de integración física, con una visión estratégica de desarrollo sostenible para América del Sur. Los proyectos del IIRSA buscarían las condiciones infraestructurales necesarias para que las personas, los bienes y los servicios pudieran transitar con fluidez en el subcontinente.

La II Reunión de Jefes de Estado de América del Sur se realizó en Guayaquil (Ecuador), el 27 de julio de 2002. Se estudiaron las bases para la conformación de un espacio suramericano más solidario y de cooperación. El tema más debatido en el encuentro fue la necesidad de reducir la vulnerabilidad internacional de los países de la región, debido al impacto político de los atentados terroristas producidos en Nueva York el 11 de septiembre de 2001. La brutalidad de los ataques en el corazón de América reforzó la idea de la construcción de un espacio de desarrollo para América del Sur, donde fuera posible garantizar la seguridad ciudadana. Para combatir estas amenazas, los presidentes reafirmaron su compromiso político de trabajar en la construcción de un mundo más justo y equitativo, con respeto a los valores de la democracia, derechos humanos, derecho internacional y desarme, así como un fuerte respaldo al principio de la solución pacífica de controversias.⁵

² Alfredo Seoane Flores, *La política de integración de Bolivia: Instrumentos para una mejor inserción externa*, La Paz, Fundación Honrad Adenauer, 2003, p. 58.

³ Fernando Henrique Cardoso, «O Brasil e uma nova América do Sul», en *Diário Valor Econômico* (30/08/2000), Brasilia, disponible en: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=1196

⁴ I Reunión de los Jefes de Estado de América del Sur, *Comunicado de Brasilia*, Brasilia, 01/09/2000, disponible en: <http://www.comunidadandina.org/>

⁵ II Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, *Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo*, Guayaquil, Ecuador, 26 y 27/07/2002, disponible en: <http://www.comunidadandina.org/>

Las dos primeras cumbres contribuyeron de manera decisiva a afirmar y consolidar la existencia no solo de un espacio genuinamente suramericano sino, al mismo tiempo, a proclamar que existe una identidad suramericana que justificaría el desarrollo de un proceso de cooperación e integración de esa envergadura.⁶ El entendimiento entre los países suramericanos se reflejó en el aumento de la cooperación económica y comercial entre ellos, además del desarrollo de proyectos de infraestructura, considerados esenciales para la integración física de la región.

La III Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, realizada el 8 y 9 de diciembre de 2004 en Cuzco (Perú), vio nacer la Comunidad Suramericana de Naciones. La Declaración de Cuzco originó el surgimiento de un nuevo escenario y reveló una geopolítica regional que venía desarrollándose desde el año 2000. La asociación entre los doce países suramericanos pretendía integrar la región en el ámbito político, económico y social. Los países integrantes del bloque suramericano fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. El proyecto incluyó a casi todos los países que componen geográficamente el subcontinente, a excepción de Guayana Francesa que es un territorio ultramar francés. La creación de la CASA dio paso al surgimiento de un espacio suramericano y a una conformación política distinta a la restante de América Latina. El bloque nació con el objetivo de construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, concediendo 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.⁷

Suramérica unida es una de las regiones más ricas en recursos naturales del planeta, y pretende sacar partido de su capacidad para alcanzar un desarrollo sostenible. América del Sur tiene un fuerte potencial, ya que posee en un territorio de más de 17 millones de km² de extensión y 383 millones de habitantes, el 27% del agua dulce del mundo y es la región que más alimentos produce y exporta. Según datos de la CAN, en los tres primeros años de la integración,

⁶ Cástor Miguel Díaz Barrado, «La Comunidad Suramericana de Naciones: propuestas y realizaciones», en *Revista Española de Derecho Internacional* 2 (2005), vol. 57, p. 644.

⁷ UNASUR, *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, Reunión Extraordinaria de Presidentes de la Unasur, Brasilia, 23/05/2008, disponible en: <http://www.comunidadandina.org/>

el PIB aumentó de 1,2 mil millones de dólares en el 2004 para 2,3 mil millones en el 2007.⁸ En la visión de los líderes suramericanos, la integración es una herramienta que permitirá avanzar en el desarrollo de temas de interés común, posibilitando el desarrollo conjunto de la región. La creación de la Unasur pretende beneficiar a todos los países de la región, teniendo en cuenta que el principal objetivo es combatir los problemas comunes, principalmente el hambre y la pobreza que azotan a un tercio de la población. La integración suramericana proporcionará a los socios del Mercosur el fortalecimiento de la economía interna y promoverá el refuerzo de los lazos con los países andinos. Contribuirá para la conformación de un nuevo panorama de cooperación, donde para Argentina y Brasil es la oportunidad de revitalizar la frontera con los países vecinos, potenciar el comercio y consolidar el proyecto de integración física, que permitirá una salida para el mar Pacífico vía Chile y Perú, y para el Caribe vía Guyana y Venezuela. Para los socios pequeños, Paraguay y Uruguay, es la oportunidad de reivindicar mayor participación en el Mercosur y en el contexto regional. La CAN puede aportar su experiencia administrativa, política y económica en integración que viene desarrollando desde 1969. Una de las ventajas de la CAN es que se transformará en el puerto de salida de los productos del Mercosur hacia Asia, dinamizando así su economía. En el caso de Chile, que tiene la economía más abierta de América del Sur y es socio del Mercosur y de la CAN, la participación en la Unasur deberá facilitar su inserción en el mercado regional. El país apuesta por convertirse en una plataforma de inversiones para las corporaciones multinacionales de los países desarrollados con deseo de ingresar en el mercado suramericano.⁹ La aproximación del país con los miembros de la CAN es una forma de superar antiguos roces territoriales con Perú y Bolivia. Finalmente, para Surinam y Guyana, miembros plenos de la Comunidad del Caribe, la integración regional proporcionará su inserción en la región, sin que dejen de perder el vínculo caribeño. La Ministra de Relaciones Exteriores de Surinam consideró que por la ubicación geográfica, en el norte de la América del Sur y la presencia en el CARICOM, Surinam tendría el objetivo de crear un vínculo entre el Caribe y el resto del continente suramericano, así como entre el Caribe, América del Norte y Europa, para facilitar las corrientes comerciales entre esas regiones.¹⁰

⁸ CAN, *Principales indicadores de la Unión de Naciones Suramericanas 1998-2007*, SG/de 10/06/2008, 8.46.63, disponible en: <http://www.comunidadandina.org/>

⁹ Armando Di Filippo, «La Comunidad Sudamericana de Naciones como proyecto de largo plazo», Red Latinoamericana de Política Comercial, LATN, working paper n.º 42, octubre 2005, disponible en: <http://www.latn.org.ar/>

¹⁰ María Levens, «La política exterior de la República de Surinam», en *Diplomacia, Estrategia y Política* (octubre-diciembre 2004), pp. 175-182.

Unasur es un bloque abierto, donde conviven países del Mercosur, CAN, CARICOM y Chile. El diálogo y el alcance de consensos son el reflejo de la voluntad política, donde las diferencias no son suficientes para impedir la integración. La diversidad suramericana es parte del proceso de integración y Unasur busca alternativas de gobernabilidad. La integración de los países de América del Sur quiere sacar provecho de la globalización para reforzar el papel del bloque en el escenario internacional con acciones que se traduzcan en resultados internos. Suramérica integrada es de alta conveniencia para todos los países involucrados, ya que favorecerá una mayor y más activa presencia internacional.¹¹ La voluntad de los países suramericanos de participar de las decisiones globales, resultó en la toma de conciencia sobre la importancia de unirse.

Teniendo en cuenta el escenario suramericano, la presente obra analiza el proceso de integración en el subcontinente de 2004 a 2010. Abordamos la integración suramericana teniendo en cuenta que se conforma sobre tres pilares: cooperación política, social y cultural; integración comercial, financiera y económica; y finalmente, integración física y energética. Averiguamos el nuevo sistema de integración incipiente y conformamos el panorama político regional a través de la exposición de los trabajos realizados en las reuniones entre los líderes políticos y foros multilaterales. Se divide en cuatro capítulos, donde el primero trata la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones analizando el desarrollo del proceso político a través del estudio de las Reuniones de presidentes de Perú (2004), Brasil (2005), y Bolivia (2006). A partir del segundo capítulo abordamos el cambio de nombre de Comunidad Suramericana para Unión de Naciones Suramericanas en la Reunión de Isla Margarita (2007) y la aprobación del Tratado Constitutivo en la Reunión Extraordinaria de Presidentes en Brasilia (2008). Hacemos un balance del modelo de integración que se está construyendo en América del Sur, mostrando los principios que guían Unasur en la búsqueda para alcanzar una mayor coordinación política en la disminución de asimetrías. En el capítulo tercero mostramos el avance del sistema institucional del bloque, con especial énfasis en la concertación política. Acompañamos el desarrollo de la Reunión Presidencial de Quito (2009), con la creación de los Consejos de Infraestructura, Salud, Desarrollo Social, Lucha contra el narcotráfico y Educación. Al mismo tiempo analizamos la labor de los Grupos de Trabajo y Cancilleres de los Consejos ya existentes de Defensa y Energía. También detallamos la Reunión Extraordina-

¹¹ Alan Wagner, «La Comunidad Sudamericana de Naciones: un gran paso para un programa de desarrollo descentralizado», diciembre 2004, disponible en: <http://www.comunidadesudamericana.com/>

ria de Presidentes en Buenos Aires (2010), para la elección de Néstor Kirchner como Secretario General de Unasur. Finalmente, en el capítulo cuarto tratamos la dimensión externa de la agenda suramericana con los compromisos asumidos en el escenario internacional como la Declaración del Milenio, la lucha contra el cambio climático y la reforma de la ONU. Unasur viene conformando alianzas con los países árabes y africanos para reforzar el Eje Sur-Sur. Y si por un lado rechaza la política estadounidense en la región, veremos que por otro se acerca a la UE por considerarla un modelo a seguir. Todo ello, teniendo en cuenta que nuestro objetivo es demostrar que Unasur es la herramienta de América del Sur para participar en el escenario internacional como actor global de relevancia.