

## **Antecedentes, evolución y perspectivas de la UNASUR**

Alberto J. Sosa\*

Recibido: 10/03/2008

Aceptado: 17/03/2008

### **RESUMEN**

Este trabajo se ocupa de ciertos antecedentes, evolución y perspectivas del proceso de integración de la UNASUR, observado desde el Cono Sur y específicamente desde la alianza Argentina-Brasil. Asimismo, se hace una sumaria referencia al estado de situación de la Doctrina Monroe en América del Sur y se señalan probables escenarios sobre la evolución de la UNASUR, en cuanto a su viabilidad o inviabilidad como actor político internacional.

**Palabras Claves:** ABC; MERCOSUR; UNASUR; América del Sur; Doctrina Monroe; CSD.

### **Background, evolution and perspectives of UNASUR**

#### **ABSTRACT:**

This article shows some backgrounds, evolution and perspectives about UNASUR from the Southern Cone and specifically from Brazil-Argentine alliance. Furthermore shows the actual situation of the Monroe Doctrine in South America and it also describes the possible scenarios about UNASUR evolution as an international political actor.

**Keywords:** ABC; MERCOSUR; UNASUR; South America; Monroe Doctrine; SDC.

---

\* Investigador y presidente de la AmerSUR, Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: ajsosa@amersur.org.ar

## 1. Antecedentes

Uno de los principales antecedentes de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (y obviamente del MERCOSUR político) se encuentra en la iniciativa del ABC<sup>1</sup>, configurada por Argentina, Brasil y Chile, que tenía por objeto instaurar una suerte de equilibrio de poder en el Cono Sur del hemisferio americano, replicando de alguna manera el modelo vigente en la Europa pos-napoleónica.

La conformación del ABC respondía a diferentes propósitos: controlar la carrera armamentista entre dichos Estados sudamericanos; evitar la ingerencia de las grandes potencias en los asuntos latinoamericanos; y ejercer un poder estabilizador, a través de una acción coordinada, utilizando mecanismos propios para la solución de las controversias.

La intervención política del ABC se manifestaba generalmente ex post-facto y en este sentido, desempeñaba un rol regulador cuando deflagraba un contencioso. En otras oportunidades su intervención tendía a limitar el avance de intereses económico privados respaldados por un poder estatal (Moniz, 1978).

A fines de los 40' (XX) y principios de los 50' (XX), durante la primera y la segunda presidencia de Perón, el ABC adquiere otro significado. En este caso, se plantea como el núcleo de un proyecto de construcción de un Bloque Austral. Perón en su discurso en la Escuela Superior de Guerra del 11 de Noviembre de 1953 expresó que Argentina, Brasil y Chile, individualmente considerados configuraban unidades económicas insuficientes. Por el contrario, juntos

podrían conformar una de las más importantes unidades económicas del mundo. Es decir que el ABC es percibido como un proyecto de construcción de poder político y económico, en la parte austral del hemisferio americano (Sosa, 1982).

Aunque la Argentina de Perón no suscribió un tratado de unión económico-comercial con el Brasil de Vargas, a quién el presidente de Argentina consideraba su principal aliado, sí lo hizo con Chile, Paraguay, Bolivia y Ecuador. El suicidio de Vargas (1954) y el derrocamiento de Perón (1955) en virtud de un golpe de Estado, abortaron este proceso. Asimismo, el proyecto del ABC colisionó con los intereses y la hegemonía de EUA, entonces la indiscutida primera potencia económica, política y militar mundial.

Los presidentes Arturo Frondizi (Argentina), Janio Quadros (Brasil) y Jorge Alessandri (Chile), se mostraron partidarios de coordinar políticas tanto en el nivel hemisférico como en el mundial<sup>2</sup>. Sin embargo, esta experiencia se desvaneció casi nonata ya que tenía que desenvolverse en un contexto de guerra fría, agudizado en América Latina por el fenómeno castro-comunista y la doctrina de la contrainsurgencia.

## **2. La Alianza Argentina-Brasil**

Luego de los gobiernos militares que planteaban sus hipótesis de conflicto con los Estados vecinos, el retorno de la democracia en la década del 80' (XX) posibilitó la negociación y concreción de una alianza argentino-brasileña, en vísperas del colapso soviético, de la globalización y del unipolarismo militar de los EUA.

El proceso de integración Argentina-Brasil (Acuerdos Alfonsín-Sarney 1985/86) tenía un objetivo político-estratégico. Su propósito era superar la rivalidad entre ambos países, a través de un programa gradual y equilibrado de apertura comercial recíproca y de la creación de mecanismos de desarrollo industrial y tecnológico configurando el núcleo de un futuro mercado común, que sirviese de base a un Estado supranacional, en el Cono Sur de las Américas.

Los acuerdos bilaterales Argentina-Brasil y el posterior Tratado de Asunción modificaron el equilibrio geopolítico sudamericano, des-

haciendo los tradicionales ejes Brasil-Chile y Argentina-Perú y despojando a Paraguay, Uruguay y Bolivia del ejercicio de una política pendular que aprovechaba la rivalidad entre aquéllos.

La citada alianza no cumplió un rol estabilizador en su entorno geográfico inmediato. Ambos países integraron el Grupo de Apoyo a Contadora y se involucraron en la solución del conflicto centroamericano, acompañando a México y otros países de América Latina. En este momento, no se percibía en las elites una divisoria de aguas entre los problemas localizados al norte y al sur del istmo de Panamá.

Teniendo en cuenta las derivaciones de la guerra de las Malvinas (1982), es decir la presencia militar británica y la situación general del Atlántico Sur, Brasil propuso ante la Asamblea General de la ONU, con el apoyo de Argentina y de Uruguay, su desmilitarización y conversión en una zona de paz y de cooperación. La Zona de Paz y de Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS) fue establecida en 1986 por los 24 países de África y de América Latina bañados por el Atlántico Sur, para encontrar formas de integración y de colaboración conjuntas en el ámbito económico-comercial, en la cooperación científica y técnica; y en la ejecución de iniciativas de carácter político-diplomático.

Más recientemente, los jefes de Estado y de Gobierno de América del Sur realizaron su primera reunión Cumbre, a instancias del entonces presidente del Brasil, Fernando Henrique Cardoso, el 31 de Agosto/1º Septiembre del 2000 y en la 3ª Cumbre, celebrada en Cusco, emitieron la Declaración sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, inmediata predecesora de la UNASUR.

### **3. Situación hemisférica: ¿Doctrina Monroe?**

La Doctrina Monroe (1823) estableció que ninguna potencia europea podía intervenir en los asuntos de los países del hemisferio americano que habían alcanzado su independencia. EUA, a su vez, se comprometió a no intervenir en los asuntos europeos (Fernández Vela, 2002: 669-71). Esta declaración oficial reivindica al hemisferio americano como esfera de influencia de los EUA. A su vez, el presi-

dente Theodore Roosevelt (1904), emitió el Corolario homónimo, a la citada Doctrina, por el que dispuso que si la vida y/ o el patrimonio de un ciudadano de su país era vulnerado, en cualquier Estado de América Latina, el gobierno de los EUA tenía derecho a intervenir para corregir el desorden económico y político, restableciendo los derechos conculcados (Connell-Smith, 1977:141-50). Esta doctrina, sintetizada en el lema “América para los americanos”, había pasado a funcionar, a partir del final del siglo XIX, como cobertura ideológica que encubría el objetivo estratégico de los Estados Unidos, consistente en mantener su hegemonía sobre todo el Hemisferio Occidental, conquistando y asegurando las fuentes de materia prima y los mercados de América del Sur para sus manufacturas, alejando la competencia de Gran Bretaña y de otras potencias industriales de Europa ( Moniz Bandeira, 2008<sup>a</sup>).

Durante el siglo XX y especialmente después de la 2<sup>a</sup> guerra mundial, EUA logró imponer su punto de vista. En los 90´ (XX), un siglo después de la Conferencia Panamericana de Washington y en sincronía con el colapso soviético, se acuñó en EUA el concepto de Consenso de Washington (CW)<sup>3</sup> propiciando la libertad de los mercados y la presencia de un Estado mínimo. Sin embargo, otra fracción del establishment mundial emitió un mensaje parcialmente contradictorio con aquél, por los menos en lo que se refiere al rol del Estado. Según esta última visión, la fragilidad estatal facilita la formación de redes delictivas que pueden detentar el control de parte de un territorio doméstico, donde no llega la coacción y el ejercicio monopólico de la fuerza. Así es que se configuró esta alternancia o convivencia de discursos, acuñados en el centro del sistema mundial.

La existencia de un Estado mínimo implica la no provisión de salud, educación, seguridad y justicia, en esa hipótesis otros actores pueden subrogarse en su rol. Además, dicho Estado mínimo engendra condiciones propicias para la formación de “Estados fallidos o frágiles”, que pueden caer en poder de redes criminales o terroristas; y devenir “Estados forajidos”, transgresores de la ley internacional.

Por ello para lograr una síntesis, el “discurso de la libertad de los mercados” se asoció al de la “seguridad democrática”. Esta fórmula,

se aconseja aplicar tanto para combatir y derrotar a los grupos insurgentes y a las diversas redes delictivas, que desafían a la autoridad gubernamental, así como para promover el crecimiento económico. Se estima que, por medio de la “seguridad democrática”, la elite de un país establece como meta de su gestión gubernamental el restablecimiento de la autoridad en todo el territorio nacional, utilizando métodos no convencionales<sup>4</sup>. El catecismo se encuentra consignado en los Planes Colombia y Mérida y en los Tratados de Libre Comercio (TLCs). México y algunos países de América Central se encuadran en los patrones estadounidenses, respondiendo a los dos desafíos.

En América del Sur, hasta el momento, ningún país cumple integralmente con el recetario prescripto por parte de la elite de EUA. Éste país detenta una mayor influencia en América del Norte, América Central y el Caribe.

Respecto de América del Sur, hasta el momento, EUA no ha podido cooptar integralmente a ningún país. En Colombia tiene anclaje militar, pero no está vigente el TLC bilateral. A su vez, mantiene lazos económico-comerciales con Perú y Chile, regidos por los respectivos TLCs. Sin embargo, en estos últimos países aún no existen dispositivos de seguridad como el Plan Colombia.

En el resto de América del Sur, EUA no pudo imponer su hegemonía, en parte porque desde las invasiones a Afganistán e Irak, adoptó una conducta relativamente negligente hacia la Región. Por otra parte, las potencias de la Tríada propician a través de los TLCs liberalizar y des-regular todo aquello que les interesa y no abrir mano en aquello que es de interés para países como Argentina, Brasil o Venezuela. En este sentido, los TLCs, constituyen modos de gestionar la política económica doméstica y la inserción externa de los Estados adherentes de la periferia.

Por dichas razones, los Estados Partes del MERCOSUR no adhirieron a los mandatos regulatorios del ALCA y/o de los TLCs, configurando su propio Bloque. Esto les permite participar en forma más autónoma en el mundo, sin ser absorbidos por otro Bloque o país.

Hasta la década del 30 (XX), EUA y el Reino Unido ejercían una hegemonía compartida en América del Sur. Por dichos años, Alema-

nia prestó especial atención a la Región y elevó el rango de sus representaciones diplomáticas<sup>5</sup>. La disputa hegemónica comprendió entonces a la potencia hemisférica (EUA) y a dos Estados de Europa Occidental: el Reino Unido y Alemania.

En el presente, diversos actores excéntricos incursionan en América del Sur. China está interesada en el abastecimiento de energía, minerales y alimentos. Su crecimiento y estabilidad política dependen de ello. Rusia está interesada en acrecentar la venta de armamentos y en una eventual coproducción de material militar, ya que la Región es uno de sus principales clientes en el mundo. Además tiende a expandirse comercialmente, por medio de las ventas de gas y petróleo y usufructuando su experiencia en materia de infraestructura ferroviaria y energética, con el propósito de recuperar su perdida influencia. Irán, por su lado, tiene interés en expandir sus negocios y su influencia en la agenda de la OPEP y también en escabullirse de la maraña de sanciones que restringen y asfixian su actividad internacional. La India, miembro del IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) y del G20 (integrado, entre otros, por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela) en la Ronda de Doha, firmó con el MERCOSUR (Enero 2004) un Acuerdo Preferencial de Comercio. Asimismo, posee una destacada comunidad ultramarina en la República Cooperativa de Guyana. Los citados actores, además de la UE, de Francia<sup>6</sup>, de España y obviamente del gobierno y las corporaciones de los EUA, tienen una fuerte presencia suramericana. Cada uno de ellos tiene su interés particular<sup>7</sup>.

La Doctrina Monroe si bien no ha sido inhumada, atraviesa por una etapa de fragilidad.

Pinheiro Guimarães (2002) ha argumentado que América Latina es, de hecho, la zona estratégica más importante para los Estados Unidos. Dentro de América Latina, configurada por los países situados abajo de Río Grande o Río Bravo del Norte, América del Sur es la Región que presenta mayor significación geopolítica en la estrategia de los Estados Unidos, debido a su potencial económico y político. Son doce países dentro de un espacio contiguo, de 17.658.000 de kilómetros cuadrados, casi el doble del territorio de los Estados Unidos (9.631.418 km<sup>2</sup>). Su población, en 2007, era de casi 400 millones

de habitantes,<sup>8</sup> también mayor que la de los Estados Unidos (303,8 millones), representando cerca del 67% de la de América Latina y el 6% de la población mundial, con integración lingüística, la inmensa mayoría habla portugués o español, lenguas que se comunican. Además, América del Sur posee reservas de agua dulce<sup>9</sup> y biodiversidad de la tierra<sup>10</sup>, riquezas en recursos minerales<sup>11</sup> y energéticos<sup>12</sup> – petróleo y gas – pesca, agricultura y ganadería<sup>13</sup>. La integración del MERCOSUR (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay) con los países de la Comunidad Andina (CAN), Chile y Venezuela, permite la formación de una masa económica que se puede calcular en más de U\$S 3 trillones, mayor que la de la República Federal Alemania, del orden de U\$S 2,8 trillones, en 2007, calculada en base a la paridad del poder de compra (Moniz Bandeira, 2008<sup>a</sup>).

#### **4. Evolución. ¿El desorden?**

Los países de América Latina accedieron a su independencia política cuando la Francia napoleónica ocupó la Península Ibérica. Algunos de ellos implementaron procesos de industrialización sustitutiva, durante la 1<sup>a</sup> y durante 2<sup>a</sup> Guerra Mundial (XX) y también durante la crisis de la década del 30´ (XX).

Cuando se produce desorden en el centro, se presentan perspectivas autonómicas en la periferia, que no siempre son aprovechadas por las elites de los países de esta última.

Si bien los Estados del MERCOSUR no encuadran dentro de la categoría “Estado fuera de la ley” y/o “Estado débil o amenazado”, no admiten el rol de apéndice de otro país o Bloque, tampoco disponen de la potencia necesaria para crear normas universales, aunque sí para rechazar las lesivas a sus intereses y producir su propio marco normativo, engendrando su Bloque.

Por otra parte, la existencia de un Estado o de un grupo de Estados, comprometidos en el mantenimiento y/o restablecimiento de la paz y de la seguridad, en el ámbito de su vecindad, complace a una fracción del Directorio Mundial porque les permite concentrarse en una agenda prioritaria a sus intereses, no desgastándose en asuntos relacionados con la gobernabilidad de los “arrabales” que no cons-



tituyen áreas geográficas de su inmediato y principal interés. Asimismo, se desvinculan de responsabilidades que pueden asumir los llamados “influyentes Regionales”. La presencia y actuación de éstos en los contenciosos domésticos y bilaterales del entorno vecinal, para el mantenimiento y/o el restablecimiento del orden, es menos controvertida que si la cumpliera el Directorio Mundial o alguno de sus integrantes más conspicuos.

## **5. EI MERCOSUR Político**

El rol del MERCOSUR como un agrupamiento político estabilizador y componedor de situaciones de crisis es propiciado por sus elites y también por ciertas fracciones dirigentes de la UE y de EUA, para el mantenimiento y reproducción del “orden” en América del Sur. Según esta visión, el “orden” es responsabilidad de determinados países de un mismo vecindario y la puede cumplir un “Estado ballena”<sup>14</sup>, en soledad o en compañía.

Así como los países del MERCOSUR no se entrometen en los diferendos que se suscitan entre Canadá y EUA, aquéllos desean que éstos no intervengan en los suyos<sup>15</sup>.

La construcción del Bloque, según la visión neo-desarrollista del Itamaraty, sólo puede alcanzarse restaurando la idea fuerza del desarrollo económico con base en el mercado interno (hoy el MERCOSUR y /o la UNASUR), con el pleno empleo de los factores nacionales y Regionales de producción y de generación y absorción de tecnología, apropiada a las características productivas de dichos países, transformando las relaciones económicas con los socios tradicionales y posibilitando la apertura de nuevos mercados externos.

La alianza estratégica Argentina-Brasil es una prioridad absoluta y también una necesidad para la defensa de los intereses suramericanos. Tanto el MERCOSUR como América del Sur tienen entre sus tareas prioritarias la configuración de un esqueleto integracionista, por ejemplo: a) la construcción de una razonable red de comunicación (infraestructura vial, ferroviaria, hidroviaria y aérea); b) la red energética; y c) el financiamiento a través, entre otros, del Ban-

co del Sur, de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES).

El MERCOSUR es el núcleo duro de América del Sur. En materia de geopolítica y de infraestructura Argentina concede prioridad al eje Norte-Sur y Brasil el Este-Oeste<sup>16</sup>. El MERCOSUR dispone de un valor agregado: el arancel externo común y su aspiración de perfeccionar su unión aduanera construyendo un mercado común. Su agenda contiene un conjunto de normas de conducta para sus integrantes, basadas en la cooperación, en la estabilidad y la seguridad.

## 6. Parafraseando a Kissinger

En la década del setenta (XX), el entonces Secretario de Estado de la Unión Americana, manifestó que hacia adonde se inclinara Brasil, tendería a hacerlo América Latina.

En este sentido y parafraseando a Henry Kissinger podemos preguntarnos:

¿Hacia adonde se incline Brasil, también lo hará América del Sur?

¿Brasil asumirá un rol exclusivamente estabilizador o también transformador?

¿El gigante sudamericano resolverá sus graves disparidades sociales y territoriales domésticas y contagiará su patrón de desarrollo a los países vecinos?

América del Sur y América Latina conocieron diversas experiencias, en las que determinados Estados o grupos de Estados, forjaron Mecanismos de Consulta y Concertación Política, asumiendo el rol de mediadores para prevenir y solucionar conflictos bilaterales y también domésticos. Por ejemplo la del ABC, el Grupo de Contadora y de Apoyo a Contadora; el Grupo Río<sup>17</sup>; el Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR<sup>18</sup>; entre otras.

También se instituyó la “cláusula democrática” en el Protocolo de Ushuaia (24/07/1998). Allí se establece que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo del proceso de integración y permite excluir del mismo a un país en el que se hubiera producido la ruptura del orden democrático.

Los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR han participa-

do en la prevención y/ o solución de varias crisis deflagradas en América del Sur. En este sentido, el Bloque opera como garante de la institucionalidad democrática en su área de influencia. Todos sus Estados miembros poseen un blindaje que los inmuniza de posibles intervenciones y/o interrupciones institucionales. El MERCOSUR opera como una malla protectora<sup>19</sup>.

La relación de la dupla Brasil-Argentina con Venezuela (5º Estado Parte del MERCOSUR, en proceso de incorporación), ha sido más intensa en los años recientes<sup>20</sup>.

En el caso de los países andinos, la responsabilidad también ha sido asumida por Brasil y en modo especial desde la gestión presidencial de Lula (2003 hasta la actualidad). No obstante, el anhelo brasileño de colaborar en la estabilización de las situaciones de su vecindad, encuentra obstáculos.

## **7. ¿MERCOSUR Militar y/o el Consejo Suramericano de Defensa?**

La política de cooperación militar es otro de los pilares del MERCOSUR y también de algunos de sus Estados Asociados. Por ejemplo, la República Argentina constituyó una fuerza combinada conjunta con Chile para operaciones de paz y suscribió un convenio de cooperación tecnológica en el plano militar con Bolivia. Las concepciones de hipótesis de conflicto han desaparecido, así como las posturas expansionistas y agresivas. Las Fuerzas Armadas participan en operaciones conjuntas.

Pinheiro Guimaraes considera indispensable que los países de América del Sur dispongan de Fuerzas Armadas proporcionales a sus respectivos territorios y poblaciones. La estrategia brasileña de defensa percibe al continente de modo integrado, proponiendo la cooperación inclusive en términos de producción bélica, como un factor de estabilidad y equilibrio, a través de la construcción de la confianza recíproca.

Las Fuerzas Armadas de la República Argentina tienen como principal hipótesis de conflicto la conservación y protección de sus recursos naturales, mientras que el Ejército del Brasil tiene incorpo-

rado a su doctrina el desarrollo de las capacidades destinadas tanto a la lucha contra fuerzas irregulares (guerrillas, narcotraficantes, etc.) como contra “fuerzas asimétricas”, si se produce la eventual ingerencia de “una potencia tecnológicamente superior»(Moniz Bandeira, 2004b:270-74) en la zona amazónica. Asimismo, las Fuerzas Armadas de Brasil tienen como hipótesis de conflicto la defensa del Océano Atlántico que alberga las reservas de petróleo, debajo de una capa de sal. Por ello, para cautelar sus reservas y prevenir eventuales intromisiones (IV Flota<sup>21</sup>), decidieron fabricar un submarino nuclear con la cooperación francesa<sup>22</sup>. Por otra parte, Brasil se compromete a defender a la Guayana francesa en caso de que sea objeto de una agresión.

Los Presidentes de los Estados Partes se comprometieron a no celebrar acuerdos multilaterales o bilaterales con terceros Estados, que sean susceptibles de afectar las bases de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (CPI) u otras disposiciones establecidas en el Estatuto de Roma<sup>23</sup>. Por esta razón, no concederían “inmunidad de jurisdicción” a las tropas estadounidenses, cuando realicen operaciones en sus respectivos territorios.

Seguramente alguna de estas cuestiones y eventualmente otras estarán dentro del paraguas político y normativo del Consejo de Defensa Sudamericano (CSD)<sup>24</sup>.

El CSD deja de lado a la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>25</sup>, a la Junta Interamericana de Defensa (JID)<sup>26</sup> y al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)<sup>27</sup>. Todos estos instrumentos evidencian síntomas de caducidad, dado que fueron diseñados en otro tiempo y para atender otras hipótesis de conflicto<sup>28</sup>.

La zona andina es considerada una de las más problemáticas e inseguras del hemisferio americano. En este sentido, Colombia representa una de las principales amenazas a la seguridad Regional. Aquí el MERCOSUR y Brasil no intervienen, aunque sí los EUA, cuya presencia militar es rechazada por algunos países sudamericanos.

Por su lado, el gobierno de Ecuador informó de manera oficial a su homólogo de EUA que no renovará el Acuerdo que permite a las fuerzas militares estadounidenses utilizar la base aérea de Manta para operativos antinarcóticos. De acuerdo a lo prescripto en el artí-

culo 12 del Acuerdo, sus instalaciones serán transferidas a la Fuerza Aérea Ecuatoriana<sup>29</sup>.

La participación de los países del MERCOSUR y Asociados en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) sugiere que la misma excede su "territorio de influencia", al incursionar en el ámbito del Caribe, presuntamente ajeno a sus intereses.

Allí el MERCOSUR, conjuntamente con Chile, con Bolivia, Perú, Ecuador y también Colombia, participa en una misión, inédita en un doble aspecto. Por un lado, porque actúa en territorio extra-sudamericano y por otro excede sus funciones de carácter económico-comercial, previstas en el Tratado de Asunción o su rol exclusivamente político de proveer un blindaje democrático-institucional, previsto en el Protocolo de Ushuaia.

Uno de los propósitos de la UNASUR es el mantenimiento y la reproducción del orden en la Región, evitando interferencias extrañas, posibilitando condiciones propicias para la concepción y ejecución de un proceso de desarrollo compartido y sustentable.

Si bien la UNASUR no tiene entre sus temas prioritarios el comercial, es necesario destacar que las economías de América del Sur se insertaron en el comercio mundial fundamentalmente en función de los bienes derivados de la explotación de sus recursos naturales. Sin embargo, a diferencia del resto de los países de América Latina, los suramericanos acreditan una mayor diversificación de sus mercados de destino y crecientes vínculos económico-comerciales en el nivel interregional que están dispuestos a reforzar, en una etapa de aparente fin del apogeo del CW y del unilateralismo de los EUA.

## **8. Consideraciones Finales**

Los países de América del Sur mantuvieron durante los siglos XIX y XX, relaciones de subordinación con las potencias hegemónicas de turno.

Por primera vez, desde su independencia política, América del Sur se asienta en más de dos pilares: EUA, Europa Occidental y Asia.

América del Sur es una zona en la que todos sus gobiernos han sido elegidos democráticamente, en la que prevalece un relativo clima de paz e integración, mezclado con aspiraciones de desarrollo industrial y bienestar social. Carece de armas nucleares y de grandes dispositivos militares, aunque sí posee importantes reservas de agua dulce, minerales, combustibles y alimentos de tierra y de mar. Otros gigantes económicos si bien poseen armamento atómico, Fuerzas Armadas relativamente poderosas y poblaciones numéricamente significativas, son importadores de alimentos, combustibles y minerales y carecen de reservas de agua dulce.

Si consideramos que nuestra Región está sometida a la presión de diversas potencias que compiten por sus riquezas, podemos colegir que sólo escapará de dicha encrucijada por medio de una profundización del proceso de integración por el que transita, aunque también puede presumirse que soportará una mayor disputa entre diversos Estados y en particular entre Brasil, Argentina y Venezuela y los EUA.

Si bien algunas actitudes insinúan que se registraron avances respecto de los tradicionales Mecanismos de Consulta y Concertación Política creados y/o existentes, estimamos que aún nos encontramos fundamentalmente dentro del ámbito de las acciones estabilizadoras, tendientes a excluir la intromisión de actores extra-sudamericanos<sup>30</sup>. En este sentido, el CSD puede llegar a desempeñar un rol importante<sup>31</sup>.

Por otra parte, la circunstancia de que diversos actores estatales estrechen lazos de amistad con países de América del Sur, no necesariamente promocionará su status internacional, su desarrollo industrial y tecnológico o el bienestar de sus poblaciones. Incluso la puesta en marcha de la Iniciativa de Integración Regional Suramericana (IIRSA), tampoco garantiza la elevación del status suramericano, porque el tendido de las obras de infraestructura podrían estar al servicio de una nueva división del trabajo, en el que éstos países provean materias primas y energía, a cambio de bienes y tecnologías sofisticados. Hasta podría articularse una alianza europeo-estadounidense-asiática que impulse este tipo de relación con América del Sur y/o sus países miembros<sup>32</sup>.

Otro factor limitante es el nacionalismo primario de las elites gubernamentales y empresariales de determinados países, que no comprenden la magnitud de las restricciones y la ausencia de viabilidad (Jaguaribe, 1972:170-74) de sus países para alcanzar un lugar en el podio mundial. En este sentido, es importante compatibilizar las diversas estrategias nacionales, con la construcción de una estrategia continental, que preserve la unidad con la diversidad. Por ello es necesario regular estos contenciosos, impidiendo que se conviertan en una contradicción relevante que encubra otras más decisivas y estratégicas<sup>33</sup>.

En América del Sur vislumbramos dos escenarios, relacionados con el proceso de integración: el primero optimista, en el que se consolida el Nuevo MERCOSUR y/o la UNASUR, en un mundo que tiende hacia el multipolarismo; y el otro pesimista, en el que los diversos procesos de integración coexistentes operan en compartimentos estancos, en un contexto mundial conflictivo y violento hegemonizado por EUA y/o la Tríada y China.

Por otra parte, tanto Colombia, como Perú o Chile, en un futuro no lejano podrían, en otras circunstancias y contexto, adecuarse al patrón estadounidense de "TLC más seguridad democrática". Asimismo, si cambian las condiciones de liderazgo vigentes en Brasil, Argentina o Venezuela, en los respectivos turnos electorales nacionales, la evolución de la UNASUR se vería socavada<sup>34</sup>; o si se produjeran rebeliones sociales que comprometan a grandes potencias y a corporaciones que compitan por el control de los recursos de la Región.

No existe aún un proyecto conjunto que agrupe a los Estados de América del Sur. Si bien se presentan condiciones externas e internas relativamente propicias, hasta ahora se advierten fundamentalmente políticas nacionales (no Sudamericanas), tendientes a mejorar la situación y la inserción externa de cada país. Con este criterio, por ejemplo, Argentina podría replicar con China la relación que otra mantuvo con el Reino Unido y así sucesivamente, en otros casos.

Asimismo, no se vislumbran actores sociales, aunque sí burocrático-gubernamentales y liderazgos personales<sup>35</sup>, decididos a forjar herramientas transformadoras como el Banco del Sur, u obras de

infraestructura que atraviesen la geografía sudamericana de norte a sur y desde el este al oeste.

En un escenario optimista, el MERCOSUR y/o la UNASUR, deviene un actor político estabilizador (Mecanismo de Consulta y Concertación Política) y también transformador, por medio de la consolidación progresiva de su mercado interno, dotado de un inmenso mercado consumidor con una aduana común. Asimismo, puede asegurar un espacio geopolítico de paz y desarrollo, con vigencia de regímenes democráticos y pluralistas. El afianzamiento de este tipo de regímenes implica una condición necesaria aunque no suficiente, ya que también tendría que avanzar en la configuración de un “mega-Estado constructor” de características supranacionales (no agitador y/o instigador de conflictos superfluos y estériles) que conciba e implemente una agenda positiva de desarrollo sustentable, basada en la producción de bienes y servicios de mayor contenido tecnológico y empleo de mano de obra.

La alianza argentino-brasileña-venezolana, sumada a la de Paraguay, Uruguay, Bolivia<sup>36</sup> y Ecuador, representa una significativa e inmediata elevación del status internacional de la Región. Este proceso de integración provee a Sudamérica un múltiple blindaje real o potencial.

La incorporación ecuatoriana conlleva la bioceaneidad, a través de la salida al Pacífico. La firma de TLCs por parte de Chile, Perú y Colombia con EUA, clausuraban la mencionada salida al MERCOSUR. Asimismo, se asegura la vinculación entre las cuencas hidrográficas de América del Sur (Orinoco, Amazonia y del Plata).

Así la UNASUR puede devenir un “Bloque ballena” y su gravitación en la economía global le demandará responsabilidades, comprometiéndola en la “governabilidad global”.

No sólo países como Argentina, Paraguay o Venezuela necesitan del MERCOSUR y/o UNASUR como plataforma de desarrollo y proyección internacional, sino también Brasil. Éste es el único de los miembros del BRIC que no dispone de armamento nuclear. Su gravitación y hegemonía se asienta en un liderazgo cooperativo y en el “poder suave”. La formación y desarrollo de un Bloque con agenda



positiva le agrega un valor político que le permite equipararse a otros Estados que poseen y despliegan un “poder duro”. Lo que “pierde militarmente”, cuando adopta la decisión de no poseer armamento nuclear, “lo gana políticamente”, cuando participa en la formación de un Bloque constructivo, que aspira a desempeñar un rol e interlocución de carácter global. En este sentido, Brasil, Argentina, Venezuela, Paraguay, Uruguay y eventualmente Bolivia y Ecuador participan en un juego en el que ninguno de los Estados consigue todo, aunque todos unidos y solidarios pueden llegar a ganar mucho más de lo que pueden llegar a perder.

Así como el condominio franco-germano es el núcleo duro de la UE y la dupla EUA-Canadá del NAFTA, una coordinación efectiva de las políticas de Brasil-Argentina-Venezuela, en materia de integración, obtendría el apoyo de Uruguay, de Paraguay y de otros vecinos, si implementan un “New Deal” que tienda a solucionar las asimetrías vigentes en el interior del Bloque.

Hasta la fecha las asignaturas pendientes del proceso de integración de América del Sur están más relacionadas con los aspectos económico-comerciales y las disparidades territoriales y sociales, que con los políticos, aunque éstos últimos han registrado avances destacados. Sin embargo, la solución o no de dichas asignaturas es lo que permite dictaminar si la UNASUR ejercerá un rol exclusivamente estabilizador ¿o también será transformador?.

Las autoridades del MERCOSUR y/o UNASUR consideran necesario que las “estructuras de gobernabilidad global” sean más democráticas, representativas y legítimas, aumentando la participación de los países en desarrollo en los órganos de decisión de las instituciones multilaterales.

En este escenario la UNASUR opera de manera centrípeta coligando y sistematizando las acciones de los gobiernos, órganos, organismos y foros relacionadas con el presente y devenir de los Estados que representa. De este modo morigera y enmienda la acción inorgánica de los múltiples actores sudamericanos que operan en compartimentos estancos.

Para devenir un organismo propulsor de la transformación tendría que concentrarse en la coordinación de determinadas políticas

macroeconómicas, tendientes a reducir la vulnerabilidad externa y las disparidades sociales y territoriales internas, así como de configurar un núcleo de poder colectivo, capaz de formular y ejecutar políticas autónomas en aspectos claves para su desarrollo industrial y tecnológico sustentable.

### Notas

- 1 Tratado del ABC suscripto por Argentina, Brasil y Chile el 25/05/1915 en la Ciudad de Buenos Aires.
- 2 Cresto (2001:184/201), argumenta que los presidentes Arturo Frondizi (Argentina) y Janio Quadros (Brasil) suscribieron la Declaración de Uruguayana y un Convenio de Amistad y Consulta (21/04/1961). A su vez, los presidentes A. Frondizi y Arturo Alessandri (Chile) firmaron la Declaración de Viña del Mar (10/09/1961).
- 3 Rodríguez (2008:13/4), argumenta que el término CW fue propuesto por John Williamson para referirse a los “dictámenes” emitidos por las entidades multilaterales de crédito para los países subdesarrollados en general y para los de América Latina en particular. Dichas ideas podían interpretarse como una tentativa de sintetizar y sistematizar las políticas que podían respaldar el crecimiento económico. Por ejemplo, la liberalización fiscal; la liberalización de los movimientos de capital; la liberalización de la tasa de interés; la desregulación financiera; la privatización; la protección del derecho de propiedad. Estas políticas excedían el estadio de la recomendación, ya que su cumplimiento constituía una condición sine qua non para el acceso al crédito externo. Se ha expresado que la teoría neoclásica latía en el corazón del CW. No sólo difería de la teoría estructuralista del desarrollo de la CEPAL, sino que era su antípoda.
- 4 Ministerio de Defensa de Colombia (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. En línea en: [www.mindefensa.gov.co](http://www.mindefensa.gov.co) (consulta 29/12/2008).
- 5 Muchnik (2007:19/31), argumenta que Alemania no tuvo en la Argentina representación diplomática con rango de Embajada hasta 1936. Brasil, Paraguay, Bolivia, Chile y Argentina fueron los destinos elegidos por cientos de jóvenes alemanes pertenecientes a la Auslandorganization (partidos nazis de ultramar). Asimismo, capitales privados alemanes se habían radicado en algunos de estos países. A su vez, el gobierno de Hitler suscribió Convenios de Compensación y de Pagos con sus homólogos de Argentina y de Brasil.

- 6 Lula y Sarkozy, en un acuerdo militar histórico (2008) En línea en: <http://www.lanacion.com.ar> (consulta 29/12/2008).
- 7 Moisés Naím. (2008) *América Latina y sus nuevas amistades*. En línea en: <http://wwwelpais.com/articulo/internacional/America/Latina/nuevas-amistades/23/11/2008> (consulta 29/12/2008).
- 8 Es el 4º espacio poblacional mundial, detrás de China, India y la Unión Europea. En línea en: <http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm> (consulta 29/12/2008).
- 9 Alberga una de las principales reservas del mundo. En línea en: <http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm> (consulta 29/12/2008).
- 10 Reguladora del equilibrio ecológico global, a través de la gestión de la Amazonia.
- 11 Chile es el mayor exportador mundial de cobre; Perú es el primer productor de plata del mundo, el 5º de oro, y el 2º de cobre y de zinc. Brasil tiene las mayores reservas mundiales de mineral de hierro de excelente contenido.
- 12 Venezuela tiene la 6ª mayor reserva de petróleo del mundo y la 9ª de gas; Colombia posee grandes reservas de carbón de buena calidad; Bolivia detenta la 2ª reserva de gas suramericana; Brasil es el primer exportador mundial de etanol; Paraguay ostenta uno de los mayores potenciales hidroeléctricos del mundo.
- 13 1ª Región productora y exportadora de alimentos del mundo. En línea en: <http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm> (consulta 29/12/2008).
- 14 Se caracterizan por su gran dimensión geográfica, demográfica y económica y por el hecho de que cuando se ponen en marcha, sacuden al sistema mundial.
- 15 Cuando se produjo la matanza de Pando y las tentativas secesionistas de la Media Luna boliviana, la UNASUR intervino con fines estabilizadores y pacificadores, evitando la ingerencia de terceros.
- 16 García Moritán Roberto (2007). *II Jornadas de Diálogo Argentina-Brasil. Convergencias y disidencias en la Región y en el Mundo*. Ciudad de Buenos Aires. Universidad de Tres de Febrero. Centro Cultural Borges.
- 17 Sosa Alberto J. y Dallanegra Luis (1988). *El Grupo de los Ocho y el futuro de América Latina*, se refieren a los antecedentes del Grupo Río. En línea en: [www.amersur.org.ar](http://www.amersur.org.ar) (consulta 29/12/2008).
- 18 Creado por Decisión Nº 18/98 del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR. Su objeto es ampliar y sistematizar la cooperación políti-

ca entre los Estados Partes; profundizar el examen y la coordinación de la agenda política, inclusive en lo atinente a las cuestiones internacionales de naturaleza política y de interés político común relacionado con terceros países, grupos de países y organismos internacionales; asegurar la coordinación de acciones en los diversos ámbitos del proceso de integración.

- 19 En el Paraguay, el Bloque colaboró en tres oportunidades (1996, 1999 y 2000), para preservar el orden democrático. En las crisis de Bolivia (2003 y 2005) y de Ecuador (2005), la OEA y detrás de ella EUA, no propusieron soluciones satisfactorias para los intereses en disputa. Sí hubo varias propuestas de actores sudamericanos como Venezuela, conjuntamente con Brasil y Argentina en la crisis boliviana y de Brasil en la crisis ecuatoriana.
- 20 El presidente Lula, en su momento, apoyó la labor diplomática de la OEA en Venezuela y participó en la solución del conflicto entre el gobierno y la oposición. Brasil (2003), creó el Grupo de Amigos de Venezuela (integrado además por EUA, Chile, España y Portugal), para apoyar la labor preventiva de conflictos de la OEA. Previo a la celebración del referéndum sobre la continuidad de Chávez (2004), el Presidente Lula viajó en distintas oportunidades a Caracas, brindándole su respaldo.
- 21 Fiori Jose Luís (2008). *La escopeta no es un sonajero. (La IV Flota de EUA)*. En línea en: [www.amersur.org.ar](http://www.amersur.org.ar) (consulta 29/12/2008).
- 22 *Sarkozy impulsa el despegue de Brasil como potencia militar*. En línea en: <http://www.lanacion.com.ar> (consulta 29/12/2008).
- 23 *Declaración Presidencial sobre Compromiso del MERCOSUR con el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI)*. En línea en: <http://www.mercosur.org.uy> (consulta 29/12/2008).
- 24 *El Consejo Sudamericano de Defensa*. Entrevista con el Ministro de Defensa del Brasil Nelson Jobim. En línea en: [www.amersur.org.ar](http://www.amersur.org.ar) (consulta 29/12/2008).
- 25 La Carta de la OEA se firmó en la 9ª Conferencia Interamericana (Bogotá 30 de Marzo/ 2 de Mayo 1948). Este documento tiene por objeto coordinar los esfuerzos de los países del hemisferio americano, actuando dentro de una estructura común.
- 26 Lanús (1984:136/59; 183/90), argumenta que fue creada con carácter provisorio (30/03/1942), frente a la emergencia que planteaba la 2ª Guerra Mundial. Su nacimiento fue resultado de un compromiso entre el Departamento de Estado y las entonces Secretarías de Guerra y Marina de los EUA. Detentaba funciones de planificación y por medio del Plan Ge-

neral para la Defensa del Continente, aprobado en Noviembre de 1951, preveía la necesidad de que los países de América Latina suscriban acuerdos bilaterales con EUA. La diplomacia del Departamento de Estado y los oficiales del Pentágono, iniciaron acciones destinadas a la concertación de acuerdos de defensa bilaterales entre EUA y cada una de las naciones latinoamericanas. El primer país en firmar este tipo de acuerdo fue Ecuador (Enero 1952) y el último fue Argentina (10/05/1964), a través de un Memorándum de Entendimiento.

- 27 Esta Alianza no prevé la formación de un comando unificado para controlar o ejercer la fuerza militar, como posteriormente aconteció con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).
- 28 Sequeira Dantas Claudio. *Assesor de Lula ve "afinidades subjetiva" do Brasil com Cuba*. Folha de Sao Paulo. 25/12/2008.
- 29 En línea en: BBC Mundo-América Latina <http://newsvote.bbc.co.uk/...30/07/08;04/02/2008> (consulta 29/12/2008).
- 30 Unidad de Coyuntura y Prospectiva INTA (2008). *Las 7 reuniones anuales de los jefes de Estado y de Gobierno de América del Sur*. Boletín N° 10, Noviembre, Buenos Aires. Los jefes de Estado y de Gobierno de América del Sur se reunieron durante el año 2008 en siete oportunidades, dando muestras de que se está insinuando la conformación de una clase dirigente política Regional que no percibe los problemas de su país desde una mirada exclusivamente doméstica, sino también continental y porque no mundial.
- 31 El CSD va a permitir intercambiar informaciones, configurar un debate de seguridad colectiva y restablecer una industria de defensa que abastecerá a las FFAA de diversos países suramericanos, a la par que generará empleo y conocimiento científico y tecnológico. No obstante, el CSD tendrá momentáneamente una estructura light para no provocar suspicacias y resistencias.
- 32 Santiso Javier (2007). *El impacto de China en América Latina*. En línea en: <http://www.amersur.org.ar> (consulta 29/12/2008).
- 33 Pomar Valter. *A linha do Ecuador*. En línea en <http://www.cartamaior.com.br> (consulta 29/12/2008).
- 34 Fiori Jose Luís. *O fantasma das rebelioes*. En línea en: <http://www.cartamaior.com.br> (consulta 29/12/2008).
- 35 Peixoto Fabricia. *Brasil tem "obrigacao moral" com paises do MERCOSUL, diz Lula*. En línea en: <http://www.bbcbrasil.com> (consulta 23/12/2008). Otros liderazgos destacados son los de los jefes de Estado de Argentina y Venezuela.

- 36 El gobierno de Evo Morales anunció en la Cumbre Presidencial del MERCOSUR, celebrada en Brasilia (Enero 2007), el deseo de que su país adhiriera al Bloque.

### Referencias

Bortort, Ivanir y Aquino Yara (2008). "Integración de América del Sur" (entrevista con Marco Aurelio García, Agencia del Brasil), en línea: <http://www.amersur.org.ar> (consulta 29-12-2008).

Briceño Ruiz, José y Nebis Acosta (2007) *Los nuevos escenarios en la dinámica de la integración suramericana*. (Compilación) Maracaibo, Venezuela, Universidad de Zulia. Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos (CEELA) "Gastón Parra Luzardo".

Cantelmi, M., Eleonora Gosman y R. Kirschbaum (2008) *Creemos una clase dirigente en América del Sur* (entrevista con el Presidente del Brasil Luiz Inacio "Lula" Da Silva, en línea: <http://www.amersur.org.ar> (consulta 29-12-2008).

Carneiro, Glauco (1978) *Lusardo O ultimo Caudilho. Entre Vargas e Perón. Colecao Brasil Século 20*, Vol. 02. Río de Janeiro, Editora Nova Fronteira.

Connell-Smith Gordon (1977) *Los Estados Unidos y la América Latina*. México, FCE.

Cresto, Juan J. (2001) *Presidente Frondizi. La política internacional a través de sus viajes al exterior*. Buenos Aires, Editorial Edivérn S.R.L

Fernández, V. Edmundo (2002) *Diccionario de Política Internacional. Tomo II (Letras J-Z)*. 6ª edición. México D.F, Editorial Porrúa.

Fiori, Jose L. (2007) *O poder Global. A Nova Geopolítica das Nacoes*. Sao Paulo, Boitempo Editorial.

Gratius, Susanne (2007) "Brasil en las Américas: ¿Una potencia Regional pacificadora?". FRIDE. Documento de Trabajo 35, en línea: <http://www.fride.org> (consulta 29/12/2008).

Jaguaribe, Helio (1972). "Desarrollo político: sentido y condiciones". *Biblioteca de Economía, Política y Sociada*, Vol. 2. Buenos Aires, Editorial Paidós.

Lanús Juan Archibaldo (1984). *De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina: 1945/1980, 1ª edición*, Buenos Aires, Emecé Editores S.A.

Moniz B., Luiz A. (1978). *Presença dos Estados Unidos no Brasil. Dois séculos de história*, 2ª edicao. Río de Janeiro, Editora Civilizacao Brasileira S. A.

Moniz B., Luiz A. (2004a). *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al MERCOSUR. (Prólogo de Samuel Pinheiro Guimaraes)*. Buenos Aires, Grupo Editorial NORMA.

Moniz B., Luiz A. (2004b). *As relacoes perigosas: Brasil-Estados Unidos. De Collor a Lula, 1990/2004*. Río de Janeiro, Editora Civilizacao Brasileira.

Moniz B., Luiz A. (2008a). "La importancia geopolítica de América del Sur en la estrategia de los Estados Unidos". Texto para Conferencia no Curso de Política e Estratégia da Escola Superior de Guerra. Río de Janeiro, en línea: <http://www.amersur.org.ar> (consulta 29/12/2008).

Moniz B., Luiz A. (2008b). *O Brasil como potencia Regional e a importancia estratégica da América do Sul na sua política exterior. Texto para seminário sobre "A política exterior do Brasil em sua própria visao e na dos parceiros*. Munique Consulado-Geral do Brasil.

Moniz B., Luiz A. (2008c). "UNASUR: una forma eficaz de evitar la subordinación de América del Sur", en línea en: <http://www.amersur.org.ar> (consulta 29/12/2008).

Muchnik, Daniel (2007). *Negocios son Negocios. Los empresarios que financiaron el ascenso de Hitler al poder*. Buenos Aires, Edhasa.

Pinheiro G., Samuel (2002). *Quinhentos anos de periferia. Uma contribuicao ao estudo da política internacional*, 4ª edição, Porto Alegre, UFRGS-Contraponto, Editora Ltda.

Pinheiro G., Samuel (2006). *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Río de Janeiro, Contraponto Editora Ltda.

Pinheiro G., Samuel (2007). *El desafío de la integración: el mundo multipolar y la integración suramericana*, en línea: <http://www.amersur.org.ar> (consulta 29/12/2008).

Rodríguez, Javier (2008). *Lineamientos teóricos y evidencias empíricas para la elaboración de una estrategia de desarrollo para la Argentina*, Diciembre. Buenos Aires, Unidad de Coyuntura y Prospectiva INTA.

Sosa Alberto J. (1982). *Peronismo y Unidad Sudamericana*, en línea: <http://www.amersur.org.ar> (consulta 29/12/2008).

Sosa Alberto J. (2008) *El MERCOSUR político: orígenes, evolución y perspectivas*. En línea: <http://www.amersur.org.ar> (consulta 29/12/2008).

