



**ESPEJISMO Y REALIDAD DEL PODER EN UNASUR.  
ARQUETIPO HORIZONTAL Y ASIMETRÍAS MULTINIVEL**

*Por Nicolás Comini, Antonella Pelizzari, María Agustina López,  
Nadia Ruiz, Fiamma Campello, Daiana Ferrando,  
Julieta Sayar, Carla Bondino*

**Resumen**

La Unión de Naciones Sudamericanas (en adelante, Unasur) se constituye sobre la base de una horizontalidad arraigada en la desigualdad de poder. Esta horizontalidad se expresa, entre otras cosas, en la arquitectura jurídico-institucional que asumió el bloque, a partir de la cual, en todas sus instancias, los miembros cuentan con un voto y con poder de veto. Inclusive, esta se percibe en el abordaje simultáneo de una amplia pluralidad temática en la agenda regional, sin una priorización explícita de ciertos temas sobre otros. Por su parte, la desigualdad de poder se torna evidente en, al menos, tres niveles y en dos dimensiones. Constituyen estos tres niveles: las asimetrías de poder al interior de cada uno de los doce países de Unasur; aquellas evidentes entre los países miembros; y, finalmente, las que se materializan en la relación entre los Estados sudamericanos y los países situados por fuera de las fronteras de la subregión. Por su parte, las dos dimensiones de esta desigualdad comprenden tanto lo tangible -representado en aristas como la económica, la de defensa, la de los recursos naturales y la de la infraestructura-, como lo intangible -manifiesto áreas como la de la toma de decisiones, la de la educación, la del conocimiento científico y tecnológico y la migratoria-. Ante este panorama, el presente trabajo, pretende dar cuenta de cómo esta horizontalidad y desigualdad de poder coexisten en la Unasur y



cómo las mismas afectan a la naturaleza del bloque, a su evolución y a su capacidad para traducir lo acordado en un accionar concreto.

**Dedicatoria:** Este trabajo está dedicado a Carla Bondino, miembro de este equipo de investigación, egresada brillante de Relaciones Internacionales, joven de profundas inquietudes espirituales, amiga y ser sensible, a quien extrañaremos desde nuestro corazón.

### A MODO DE BREVE INTRODUCCIÓN

El conocimiento es intersubjetivo y el presente ensayo es fruto del diálogo y el debate de este heterogéneo grupo de investigación. Estudiantes y docentes han trabajado codo a codo con el espíritu esencial de identificar ciertos núcleos problemáticos considerados esenciales tanto para comprender ciertos rasgos característicos del organismo regional nacido en 2008 como para avanzar en la resolución de algunos factores que tienden a presentarse como disruptivos a la hora de profundizar los espacios de cooperación en la región.

En ese marco, se identificó la desigualdad como uno de sus principales rasgos característicos, y allí se hizo hincapié. La Unasur se encuentra cargada de desigualdades. Las mismas se expresan tanto al interior de los países como entre ellos. Si a éstos niveles se le añade el que vincula a la propia subregión con otros actores que se sitúan por fuera de sus fronteras, el panorama es aún más complejo. Pero las asimetrías se expresan no sólo en el mundo de lo tangible sino que también asume un papel preponderante en el espacio de lo intangible. No son sólo cuestiones materiales las que signan su existencia sino que las mismas se desarrollan con ímpetu en el campo de las ideas y del conocimiento.

Ante ese panorama, el presente ensayo no es más que un conjunto de ideas -preliminares e inconclusas- acerca del estado de situación del bloque. La misma se concentra en identificar los principales niveles y dimensiones en



las que se hacen evidentes las desigualdades en Unasur y en analizar cómo estas impactaron sobre la naturaleza que asumió la organización, sobre su evolución y sobre su capacidad para traducir lo acordado en su seno en un accionar concreto.

Se parte, a tales fines, de una hipótesis inicial. Esta asume que las desigualdades vigentes determinaron la horizontalidad jurídico-institucional que adoptó la Unasur, horizontalidad que, sin embargo, no impidió que las asimetrías siguieran expresándose de múltiples formas y representaciones en el nuevo espacio regional.

Con el propósito de sustentar esta afirmación, en el próximo apartado se hará hincapié específicamente en la conformación jurídico-institucional de la Unasur, desde la óptica de una horizontalidad que, por lejos de ser asumida como una condición de armonía, fue la expresión evidente de una visible cuota de conflictividad.

Seguidamente, el foco de atención estará situado en el análisis de las desigualdades en Unasur y del impacto de las mismas en su evolución y en puesta en marcha de esquemas de consenso e implementación de medidas de orden práctico.

Todo esto, vale la pena volver a resaltar, no pretende desembocar en conclusiones cerradas sino, por el contrario, busca tan sólo auspiciar de disparador para debatir acerca del pasado, el presente y el futuro de la región en el contexto de este congreso que nos convoca. Más que repuestas, a lo largo de las próximas páginas emergerán interrogantes.

### **UNASUR HORIZONTAL**

La Unasur emerge con el propósito de “unir” e “integrar” a doce Estados que se encuentran constreñidos en un contexto de conflictividad. Indicadores sobran. Además de los más visibles y estudiados -como el por entonces latente conflicto entre Colombia, Venezuela y Ecuador o la tensión explícita entre



Argentina y Uruguay-, en el largo, complejo y no lineal proceso de negociación y puesta en marcha del bloque subregional se mantendría una idea latente en varios sectores de toma de decisión de cada país: la desconfianza. La misma tendría, obviamente, variadas fuentes, asumiría diferentes formas y se expresaría de distintas maneras según el caso. Pero todas compartirían una desconfianza respecto de la naturaleza que habría de asumir el bloque. Muchos creían en que se trataba de un esquema *a la carte* de Brasil, mientras que otros asumían que representaba un espacio de proyección venezolana. Incluso estaban quienes desconfiaran de que se tratara de un intento deliberado por excluir a Estados Unidos, a México o a Cuba, intento a su vez asociado a los avances brasileño o venezolano, según la perspectiva adoptada en cada caso.

Así, la diversidad -en materia de perfiles de liderazgos, de estrategias de inserción internacional de los actores, de alianzas vigentes, de matrices de inserción económica-, las aspiraciones por generar nuevos mecanismos de integración y la tensión demarcarían la arquitectura jurídico-institucional de la Unasur, cargada de horizontalidad normativa. La horizontalidad implica, así, consenso y armonía pero también comprende dinámicas de conflictividad. Enrique Del Percio analiza las relaciones de horizontalidad a partir del concepto de “fraternidad”. Al respecto, sostiene que la fraternidad “habla de relaciones horizontales y la horizontalidad estimula el conflicto”. Desde su punto de vista, esto se da porque en condiciones de verticalidad se tiende a “disuadir al ‘de abajo’ para no enfrentarse con su superior”(Del Percio, 2014, 34).

Dicha horizontalidad habría de expresarse sobre tres ejes principales: el sistema de representación, el mecanismo de votación y la diagramación de la agenda. En lo que respecta al *sistema de representación*, vale destacar que los doce estados cuentan en todas las instancias del bloque con un voto, sin importar el tamaño de sus economías, de sus poblaciones o de sus aparatos militares. De esa manera -y siempre hablando desde la formalidad de la



cuestión- un Goliat como Brasil cuenta con el mismo derecho que un David como Guyana.

Relacionado con lo hasta aquí expuesto, la horizontalidad de la Unasur se hace también presente en el *mecanismo de votación*. En cada uno de los organismos de esta institución prima el principio de unanimidad, lo que implica que todos los miembros cuentan con derecho a veto. Nadie es preso de las mayorías y cualquiera puede frenar un proyecto. Además, el hecho de que una decisión sea unánimemente aceptada no significa necesariamente que la misma obligue legalmente a las partes, las cuales pueden obviarla en caso de no ser internamente ratificadas.

La horizontalidad se expresa en un tercer eje fundamental: la agenda del bloque. La marcada pluralidad latente al interior de la región en materia de priorización de algunos temas por sobre otros en materia de inserción internacional, impactaría en la definición de la agenda que habría de dar movimiento a la Unasur. En ese marco, la misma nacería a partir de la incorporación de una agenda multidimensional que auguraba el avance sobre múltiples temas simultáneos. Así, cuestiones comerciales, culturales, migratorias, medioambientales, industriales, productivas, científicas, de defensa o de seguridad, entre muchas otras, serían parte de un colectivo sin asientos rígidos ni determinadamente asignados.

Lo hasta aquí expuesto no pretende obviar las explícitas muestras de verticalidad que se manifiestan *ipso facto* en la Unasur, sino tan sólo destacar el espíritu de horizontalidad sobre el cual emerge y se materializa normativamente aquel espacio. Por esa razón, nobleza obliga, resulta fundamental al menos mencionar que esta dinámica de horizontalidad coexiste con una verticalidad explícita en la definición de los actores dotados de capacidad para negociar y tomar decisiones y el esquema de control. En cuanto al primer punto, debe reconocerse que en Unasur sólo los Estados nacionales son lo que participan del proceso de negociación y toma de decisión. Además, dentro de los Estados, son los Poderes Ejecutivos los actores representados en los diferentes consejos.



Finalmente, la verticalidad se expresa en los sistemas de control. Formalmente, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado se encuentra por encima de todas las demás instancias. Es allí donde se define políticamente el destino de los proyectos. Las palabras “formalmente” y “políticamente” no son inocentes e implican el reconocimiento de la capacidad de las burocracias nacionales para frenar o implementar medidas acordadas en los más altos niveles políticos. Lo cierto es que según el tratado constitutivo del bloque, son los presidentes quienes están por encima de todas las demás instancias y los que controlan lo acordado en cada una de ellas.

Asimismo, la inexistencia de un parlamento o de una corte sudamericanos limita la posibilidad de constituir contrapesos capaces de controlar lo que se acuerda e implementa en los diferentes consejos.

Ahora, bien, más allá de estas muestras de verticalismo *de hecho*, en términos normativos la Unasur cobraría vida a partir del principio implícito de la horizontalidad, el cual asumiría la conflictividad latente en la región y auspiciaría de garantía entre Estados visiblemente asimétricos.

### UNASUR DESIGUAL

La horizontalidad sobre la que se construye la Unasur se encuentra arraigada, principalmente, en la desigualdad de poder. Esta desigualdad se torna evidente en, al menos, tres niveles: las asimetrías de poder al interior de cada uno de los doce países de Unasur; aquellas evidentes entre los países miembros; y, finalmente, las que se materializan en la relación entre los Estados sudamericanos y los países situados por fuera de las fronteras de la subregión. Y, a la vez, la desigualdad se percibe en dos dimensiones que comprenden tanto lo tangible -representado en aristas como la de economía, la de defensa, la de los recursos naturales o la de la infraestructura-, como lo intangible -manifiesta en áreas como la de la toma de decisiones, la de la educación, la del conocimiento científico y tecnológico o la migratoria-.



En el marco de la primera de estas dimensiones, puede observarse que una de las características que condiciona a la Unasur es la multiplicidad de Estados miembros que la componen. En este sentido, si bien todos ellos comparten un espacio geográfico y un “pasado común”, presentan importantes diferencias que determinan su relacionamiento al interior del bloque. En un primer acercamiento, el espacio geográfico ocupado por cada uno de los doce Estados es muy desigual, pero no sólo en extensión sino, además en su desarrollo económico, en sus estructuras de mercado y en la distribución y utilización de recursos naturales. De esta manera, es esperable que en el marco de un proceso de integración política, económica y social como es el de la Unasur, cualquier alteración de las variables macroeconómicas de estos países impacte significativamente más allá de las fronteras en gran parte de la región.

Del mismo modo, las estructuras políticas y los procesos de toma de decisión al interior de cada uno de estos Estados afectan de manera intangible y condicionan no sólo la implementación de políticas públicas, sino además, al diseño de la política exterior y la vinculación de los países al interior del bloque.

No es difícil deducir, entonces, que los países más pequeños tengan menor capacidad para influir en los resultados o las conductas que impulsan los de mayor tamaño. Del mismo modo, es evidente que no todos los países que participan del bloque se encuentran en iguales condiciones de aprehender los beneficios que otorga la integración.

### **Asimetrías tangibles**

En el caso de Unasur, existen grandes asimetrías estructurales que se visualizan en torno a las áreas de economía, de defensa, de los recursos naturales y de la infraestructura. Estas desigualdades pueden percibirse en, al menos, tres niveles: entre los doce Estados miembros de Unasur; al interior de



cada uno de ellos; y, finalmente, en la relación entre los Estados sudamericanos y los países situados por fuera de las fronteras de la subregión.

### *Desigualdades al interior de la Unasur*

Si bien los doce Estados miembros de la Unasur comparten un espacio geográfico común, presentan importantes diferencias que determinan su relacionamiento al interior del bloque. En este sentido, el territorio ocupado por cada uno de estos países es muy desigual, pero no sólo en extensión sino, además en sus políticas *económicas*, en sus estructuras de mercado y en la distribución y utilización de recursos naturales. De esta manera, es esperable que cualquier alteración de las variables macroeconómicas de estos países impacte significativamente más allá de las fronteras en gran parte de la región.

América del Sur, ha conocido muchos intentos de conseguir la integración económica y política por medio de la creación de instituciones, con resultados no siempre favorables y la Unasur no es, precisamente, la excepción. A pesar de los diferentes esfuerzos plasmados en la creación del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas y que las políticas económicas llevadas a cabo por los países miembros presentan diversidad significativa, no se ha avanzado en la identificación de proyectos factibles y realizables.

En este sentido, es destacable la determinación de reuniones urgentes de ministros para discutir el posicionamiento de la región ante la crisis económica que afecta al mundo desde el surgimiento de la Unasur. Sin embargo, la creación de los tres grupos de trabajo -uno para analizar las alternativas para un mecanismo regional de estabilidad financiera, otro para examinar los sistemas de pagos implementados en la región y un tercero encargado de examinar los medios para potenciar las relaciones comerciales de la región-, sólo aceleró la discusión de estos temas, pero, en concreto no logró avances significativos.



En materia de *defensa*, al interior de Unasur, las asimetrías tangibles son explícitas. Las mismas se expresan, entre los múltiples indicadores que podrían ser aquí identificados, en la existencia o no de ministerios de Defensa -Guyana no cuenta con uno-, en las partidas presupuestarias destinadas al área, en los niveles de conducción política de las fuerzas armadas, en las potestades y responsabilidades a éstas asignadas, o en el desarrollo científico-tecnológico nacional aplicado a la materia. Todo esto impacta directamente en la capacidad de los Estados de proponer ejes de cooperación e implementar medidas en pos de su materialización. A modo ilustrativo, en el marco del Consejo de Defensa la diagramación de un proyecto de construcción de un avión sudamericano dejó en evidencia la enorme brecha entre la industria aeronáutica brasileña y las de sus vecinos, brecha que complejiza y dificulta abiertamente el éxito de la propuesta.

Por otra parte, los *recursos naturales* resultan un eje central aunque, a veces, algo olvidado en la construcción de poder al interior de la Unasur, ya que, su explotación integrada reporta grandes beneficios estructurales: mayor diversificación de la matriz energética, mejor abastecimiento, mejoras en los costos y el aprovechamiento de las extracciones, capacidad de llevar adelante políticas conjuntas que reporten ganancias mutuas, así como también mayor interconexión entre los países.

Por lo tanto, se supone que aquellos Estados que poseen gran cantidad de estos recursos, aún si permanecen poco explotados, deberían tener, a priori, una ventaja respecto de los demás, en cuanto a capacidad de negociación, margen de maniobra y fijación de pautas de explotación y precios a nivel internacional e interregional. De ahí que, un aprovechamiento conjunto e integral de los recursos naturales, resultaría mayormente beneficioso para los Estados que participen de él, tanto a nivel regional como internacional y devenir, asimismo, en una construcción multidimensional de poder.



En este sentido, los recursos naturales presentan las asimetrías más favorables para los países de Sudamérica. Éstos poseen una de las mayores reservas minerales del planeta:

“Un 65% de las reservas mundiales de litio, un 42% de plata, un 38% de cobre, un 33% de estaño, un 21% de hierro, un 18% de bauxita y un 14% de níquel. Se estima que el potencial minero es aún mayor ya que la información geológica disponible es parcial. También son importantes sus reservas petroleras -20%, lo que los ubica justo detrás de los países árabes-, al igual que de agua. La región posee alrededor de un 30% del total de los recursos hídricos renovables del mundo, lo que corresponde a más del 70% del agua del continente americano” (CEPAL; 2013:7).

Tomando en cuenta esto, la creación del Consejo Energético Suramericano en el marco de Unasur en mayo de 2010 se percibe como una nueva oportunidad para coordinar políticas de manera integrada y aprovechar las ventajas de un tratamiento integral. En este marco, la organización identifica a la integración energética como “uno de los procesos cuyo desarrollo y perfeccionamiento permitirá generar un espacio suramericano donde la complementación de potencialidades, aunada a una conciencia ambiental responsable, permitirá alcanzar un desarrollo más equitativo, armónico e integral” (OLADE, Unasur; 2012: 15).

No obstante las diversas iniciativas regionales, el tratamiento minero, las negociaciones, las políticas ambientales, impositivas y extractivas siguen llevándose adelante de forma unilateral o bilateral, dejando de lado los mecanismos multilaterales que resultan mucho más rentables, eficientes y seguros.

En esta misma línea, la *infraestructura* ha demostrado ser un aspecto importante a tomar en cuenta en la construcción de poder y la integración. Las ferrovías y carreteras significan una rápida comunicación territorial entre los países que componen un bloque, permitiendo así desarrollar otros aspectos importantes tales como la migración, el comercio, la comunicación, entre otros. De esta manera, la infraestructura implica, en teoría, una mejora en el funcionamiento de la actividad productiva económica, como así también una mejor comunicación entre los ciudadanos suramericanos.



Del mismo modo, la infraestructura actúa como “vehículo para la cohesión territorial, económica y social” (CEPAL; 2011:8) dado que no sólo reduce costos de transporte, mejora la movilidad en los territorios y fomenta la actividad comercial, sino que también permite que la actividad social entre los ciudadanos pueda desarrollarse de una forma más organizada al contar con medios de transporte eficaces a la hora de movilizarse a través del territorio.

Pero para que los Estados sean capaces de proveer estas prestaciones, resulta fundamental que se incentive el desarrollo de los servicios de logística tales como la comunicación, el transporte y la energía que resultan imprescindibles para un mejor aprovechamiento de la infraestructura como fuente de poder.

Éste último punto es también importante a la hora de pensar en la actividad turística, dado que quienes arriban del extranjero encuentran una región más accesible en la cual poder movilizarse de un modo más sencillo, pudiendo aumentar de esta forma los índices en la cantidad de turismo local y regional.

Un ejemplo de esto es la existencia de una autopista en el área de Guyana, Surinam y el arco norte de Brasil, la cual desempeña un papel importante en cuanto a la integración física de ésta región. Las mejoras que el Gobierno de Guyana ha estado realizando en este aspecto, apuntan el interés del mismo en fomentar una mayor integración regional, generando así mismo, una mejora en las condiciones del comercio internacional entre los nombrados países (CEPAL: 2012; versión online).

Sin embargo, pese a que el desarrollo de la infraestructura a nivel regional y local constituye un elemento fundamental para consolidar la integración suramericana, generalmente este aspecto no suele encontrarse al tope de la agenda de políticas públicas en las naciones. La principal razón para que esto suceda es que “la forma en que las políticas son diseñadas y ejecutadas no consideran una visión integral y sostenible de estas herramientas indispensables para alcanzar los grandes objetivos de las naciones” (CEPAL; 2011: 10). Aún más, es claramente observable cómo en los



últimos años, los Estados han prestado poca atención al desarrollo de una infraestructura conjunta, de forma tal que la región ha obstaculizado su potencial de crecimiento, frenando considerablemente los índices de desarrollo.

Con la creación de la Unasur, se han revitalizado los intentos de la región por mejorar de forma conjunta los índices de desarrollo. Y, a raíz de esto, en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana -IIRSA-, se ha planteado como objetivo “la planificación de la infraestructura del territorio suramericano con una visión regional y compartida de las oportunidades y obstáculos del subcontinente” (IIRSA: 2014; versión online).

Paralelamente, para articular estos esfuerzos, se incorporó el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento -COSIPLAN-, cuya principal función es promover la conectividad de la región a partir de la construcción de redes de infraestructura para su integración física, atendiendo criterios de desarrollo social y económico sustentables, preservando el ambiente y el equilibrio de los ecosistemas. Se busca, por lo tanto, una reducción de las asimetrías de poder a través de una integración física de América del Sur, como un beneficio conjunto para los Estados y para la propia organización.

De acuerdo con los objetivos planteados, en el año 2011 el COSIPLAN lanzó el “Plan de Acción Estratégico” y la “Agenda de Proyectos Prioritarios de la Región”. Ambos serán las herramientas fundamentales que guiarán el trabajo de la región en materia de infraestructura por los próximos diez años y constituyen un avance concreto en materia de integración física de la región y consecuentemente, en una interesante iniciativa para reducir la desigualdad entre los miembros del bloque.

En este sentido, los “Ejes de Integración y Desarrollo”, contemplados en el “Plan de Acción” no son sólo una referencia para los Estados miembros de la Unasur sobre lo que deben hacer, sino que constituyen un plan concreto y organizado, que plantea diversas etapas, que buscan alcanzar la concreción absoluta de los objetivos propuestos en el IIRSA. A través de ellos, se propone



la creación de espacios de integración que sirvan como referencia para concretar los esfuerzos realizados y a realizar para lograr el desarrollo tanto económico como social, teniendo como base principal el desarrollo de la infraestructura, involucrando no sólo el transporte, sino también la comunicación y la energía.

Con estas iniciativas, la Unasur tiene algunos puntos concretos de partida, pero queda aún, un largo camino por recorrer.

### *Desigualdades al interior de los Estados miembros*

Contemplando la noción de que los gobiernos nacionales ya no se constituyen en los únicos actores con incidencia en los procesos de integración, la Unasur prevé tanto en su Tratado Constitutivo como en su Reglamento General los lineamientos sobre los cuales construir mecanismos que fomenten la participación de otros actores sociales en el bloque regional. De esta manera, se intenta que la Unasur vaya más allá de la mera integración intergubernamental y sea incorporada por todos los ciudadanos suramericanos. Es por eso que, en el Artículo 18 de su Tratado Constitutivo establece que “se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de Unasur”. Con ello se busca que los Estados Miembros y los órganos de Unasur generen mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta.

Sin embargo, las desigualdades *económicas* estructurales que caracterizan a los Estados de la región, se reproducen en el relacionamiento de los diferentes actores nacionales y transnacionales -entre otros: empresas,



gobiernos, instituciones, partidos políticos-. Y, con ello, se manifiesta la dificultad de lograr una integración regional, ya que estos actores buscarán la eliminación progresiva de las fronteras económicas estatales, la ampliación de los mercados y el aumento de la competencia, pero no desde una visión integradora, sino, más bien desde una perspectiva individualista. Bajo esta lógica, en tanto y en cuanto no se consiga una regulación efectiva de las dinámicas económicas al interior del bloque, es de esperar que el actor más fuerte, imponga sus criterios y recursos por sobre los del resto.

En el ámbito de la *defensa*, dentro de cada país existen asimetrías tangibles propias, entre muchas otras, de la capacidad presupuestaria de las Fuerzas Armadas, de los espacios destinados a formar civiles en el ámbito de la Defensa, de los recursos con los que cuentan los actores políticos y civiles para controlar el accionar militar o de las alternativas institucionales disponibles para los actores que pretenden establecer mecanismos de conducción política del sector castrense.

Asimismo, existen otras aristas que no pueden ser obviadas en este punto. Desde la imagen de las Fuerzas Armadas al interior de cada sociedad, la influencia en el quehacer político por parte de las mismas o su capacidad para fijar cuáles son las amenazas que deben combatir, hasta la disposición de los sistemas de educación y de formación -tanto de militares como de civiles-, la elaboración de doctrina, la producción de pensamiento original o los mecanismos de reclutamiento; son múltiples y variadas las formas en las que estas asimetrías impactan en los sistemas de defensa de la región.

En lo que respecta a los *recursos naturales*, es necesario tener en cuenta que el aprovechamiento de los mismos, demanda no sólo una consideración estratégica de inversión que resulte rentable y sustentable, sino que a la vez tenga en cuenta consideraciones medioambientales, sociales y distributivas por parte de los distintos actores involucrados, sean estos nacionales o transnacionales.

Particularmente, resulta interesante observar dentro del área de los recursos naturales a la actividad minera como una fuente sustancial de poder,



como así también al rol de las empresas que supieron desplazarse, aprovechando un mundo cada vez más globalizado, hacia los extremos de la periferia mundial para desarrollarla. Aquí, las transnacionales más importantes se encontraron con Estados con gran capacidad mineral que presentaban un marco regulatorio débil, flexible y sumamente atractivo tanto fiscal como impositivamente, con bajo -o nulo- control estatal. Así, aquellas empresas que poseyeran los recursos, herramientas y lobistas necesarios, recibían la llave a la libre explotación minera que garantizaba, por supuesto, una tendencia neoextractivista y predadora de nuestros recursos. En ese marco, se produjo, durante la década de los ochenta y los noventa, el “boom” de la megaminería y, a continuación, “los presupuestos de exploración en la región se han multiplicado más de cinco veces entre 2003 y 2010, pasando de 566 millones a 3.024 millones de dólares anuales” (CEPAL, 2013: 26-28).

En paralelo, las multinacionales mineras se ocupan de construir caminos, luminarias, escuelas, hospitales que dejan en la región la sensación de contribución y bienestar por un costo mínimo en relación al rédito que obtienen a cambio. De esta manera, la “buena imagen” que se labran estas multimillonarias compañías representa una dificultad más que se suma a los numerosos lobbies y grupos de presión que, en complicidad con elites del gobierno, exigen o limitan sus demandas en torno a las cuestiones que favorecen a sus intereses y repercute, consecuentemente, sobre las acciones y el rumbo del tratamiento integrado y conjuntamente estructurado que intenta llevar adelante la Unasur.

Por otro lado, resulta interesante observar las desigualdades al interior de los países miembros de Unasur, en materia de *infraestructura*. Una nueva infraestructura modifica el espacio donde se desarrollan las actividades económicas y las formas de vida, en consecuencia, afecta también al marco de vida y los hábitos de la sociedad afectada. Es por esto que, los proyectos impulsados para desarrollar una productividad económica integrada y equilibrada en la región, fomentando la reducción de las desigualdades



regionales gracias a las vías de acceso, muchas veces “crean” asimetrías de poder al interior de los Estados que conforman el bloque.

Un ejemplo de esto puede observarse en cuanto al impacto social y ambiental que se produce en los territorios en los que se planifica desarrollar infraestructura a gran escala que, en igual medida, puede producir una mejora en las condiciones -o al menos que aumente la diversidad de opciones disponibles-, o bien, en igual medida, un desmejoramiento de las mismas. De ahí la responsabilidad de los actores que decidan llevar a cabo estos proyectos en cuanto a la evaluación de las consecuencias -intencionadas o no intencionadas- de llevar a cabo intervenciones planificadas para la construcción y/o desarrollo de nuevos caminos, parques industriales, minas, presas, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, metros, y otros proyectos de infraestructura.

Es de esperarse que, desde el punto de vista de las empresas, el desarrollo y la inversión en infraestructura, no sólo aporte una mejora en su competitividad sino que, además, en los niveles de empleo, de ingresos, y de producción. Pero, desde un punto de vista territorial, la generación de infraestructura, puede producir no sólo impactos ambientales y morfológicos sino que, además, pueden generar cambios en la red de asentamientos y en los factores de localización de las actividades económicas, potenciando ciertas áreas y marginando otras. Asimismo, desde el punto de vista económico, los impactos pueden revelarse en las modificaciones del nivel de empleo y renta de las poblaciones, de la cantidad y nivel de la población activa, del estilo de vida y las prácticas culturales, como así también de la demanda de modificaciones de derechos individuales, colectivos y/o de propiedad.

Siguiendo esta línea resulta interesante observar los diferentes impactos en las poblaciones de la Amazonia -particularmente en las ciudades de San Martín y Madre de Dios en Perú y Pando, Bolivia -respecto de la implementación de la IIRSA. Sobre este respecto, “los patrones espaciales indican que en el escenario más probable, con disminución de los costos de



transporte y crecimiento acelerado de la población urbana, el resultado espacial del impacto es la intensificación de la presión, medida como la probabilidad de deforestación, en áreas cercanas a centros poblados y caminos y una desintensificación de la presión en las áreas alejadas de los mismos” (Sierra R. *et al.*: 2011: 5).

*Desigualdades en la relación entre los Estados suramericanos y los países situados por fuera de las fronteras de la Unasur.*

Si bien la Unasur es reconocida como un interlocutor regional válido e interesante para otros bloques de poder mundial y terceros países, la falta de articulación entre sus Estados miembros y la unilateralidad con la que éstos conducen sus respectivas políticas exteriores, actúa en detrimento de las iniciativas del bloque regional en cuestión.

En el artículo 15 del Tratado Constitutivo de la Unasur se prevé la intención de “relaciones con terceros” a través de la promoción de “iniciativas de diálogo sobre el interés regional o internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional”. En este marco, prioriza los proyectos en las áreas de energía, financiamiento, infraestructura, políticas sociales y educación, pero lo deja abierto a otras áreas y temáticas.

Sin embargo, en la práctica, al no lograr una articulación profunda entre los miembros del bloque, todos los beneficios obtenidos por los Estados miembros en sus vínculos extrarregionales, en general, tienden a profundizar la fragmentación y las asimetrías entre ellos.

En materia de *economía* y de modo general, resulta necesario mencionar los problemas que la región ha tenido durante los últimos años, respecto de dificultades fiscales como así también debido a la disminución en los flujos de inversión extranjera:

“Las restricciones fiscales de los países para llevar a cabo inversiones en infraestructura constituyeron, en los primeros años de la IIRSA, el principal



cuello de botella a resolver. Por otro lado, la financiación de los proyectos de infraestructura requiere de mecanismos novedosos, más allá de las formas tradicionales de concesión. Atraer capital privado y fomentar las formas de asociación público-privadas es uno de los propósitos de este proyecto. La administración de los riesgos, con el apoyo de los Estados y los organismos multilaterales es una clave para lograrlo” (Unasur, B.d.; 2014: versión online).

Asimismo, en lo que respecta a los índices de inversión extranjera directa -IED-, la CEPAL en su informe anual “La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe” del año 2013, informa que luego de tres años de alzas continuadas en todos los países que conforman la Unasur, “se detectó una disminución del casi 10% en Brasil y un 26% con respecto a los índices del año anterior”. También contempla que “Venezuela, Perú, Uruguay y Colombia han tenido un aumento en la recepción de IED del 44%, 27%, 8% y 5% respectivamente”. Estas cifras resultan importantes a la hora de analizar la forma de concreción del Plan de Acción de Unasur, ya que demuestran los obstáculos que posee la región en cuanto a su relacionamiento con terceras partes.

Contrariamente, es en el área de *defensa* donde el accionar de la Unasur se percibe más articulado, ya que las iniciativas unilaterales de sus Estados miembros en sus vínculos con países por fuera del bloque obtienen, en algunos casos, inmediatas reacciones del bloque regional. Un claro ejemplo resulta del caso colombiano frente a la inminente firma de un acuerdo de cooperación sobre seguridad y defensa con Estados Unidos. La preocupación por los efectos que éste podría generar en la región promovió una serie de reuniones extraordinarias en el seno del bloque:

“La Cumbre Extraordinaria de Bariloche, realizada el 29 de agosto de 2009, determinó que se produjeran una serie de reuniones ministeriales conjuntas de Relaciones Exteriores y defensa y en su decisión se reafirma ‘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 la seguridad en la región’” (Mendoza, 2014, 74).



Por otro lado, resulta interesante mencionar que la participación de las exportaciones de la región en materia de *recursos naturales*, puntualmente en lo que respecta a recursos minerales, viene creciendo aceleradamente desde 2002. Este modelo de expansión de bienes primarios, conocido comúnmente como reprimarización, implica la comercialización de materiales que no reciben tratamientos, ni implican un gran refinamiento manufacturero. Sobre este respecto, “la ponderación de los minerales en la canasta exportadora de la región latinoamericana sigue siendo la más importante -7,1%- a nivel mundial -3,3%-” (CEPAL; 2013:23).

En este marco, el actual auge en la demanda de minerales como cobre, hierro y aluminio, está fuertemente marcado por la presencia china desde hace más de una década en este mercado y en algunos casos, se encuentra asociada al crecimiento de los sectores de la construcción, estructura, manufactura, entre otros, tal como el que está experimentando el país asiático.

Sin embargo, el desaceleramiento económico que se está produciendo hoy en China, comienza a sentirse en las inversiones y en la disminución de la demanda energética y minera en varios de los países de la Unasur:

“El crecimiento económico del país [por China] cayó a 7,4% en el primer trimestre de 2014 -un mínimo en 18 meses-, contra 7,7% el trimestre precedente.” (EMOL, 13/05/2014). Esta situación está provocando malestar y enfriamiento económico en varios países del Cono Sur que, durante la década pasada -2003-2013-, se vieron condicionados por “el proceso de industrialización, crecimiento y aumento de la demanda china [que] generó un incremento del 300% en el precio de los minerales” (CEPAL; 2013:22).

En lo que respecta a *infraestructura*, puede mencionarse un nuevo ejemplo de los vínculos bilaterales de los Estados Unidos con los países suramericanos, en este caso, con Brasil. Los acuerdos firmados entre Barack Obama, y su par brasileña, Dilma Rousseff, durante marzo de 2011 abarcaron un abanico de temas entre los que además de la infraestructura, que incluye fondos para invertir en el sector petrolero y en la seguridad en la Copa del Mundo 2014 y las Olimpiadas 2016, se encuentran: energía -principalmente



petróleo y biocombustibles comercio, reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, reformas financieras -y negociaciones comerciales de Doha-, y espacio exterior -vigilancia satelital y plataformas de lanzamiento-.

Éste ejemplo, ayuda a vislumbrar que los vínculos establecidos con Estados Unidos se presentan como un triple indicador: por un lado, de relacionamiento unilateral por parte de algunos Estados miembro -el caso mencionado de Estados Unidos y Brasil-, por otro lado, de la reacción expeditiva del bloque -el caso mencionado de la Cumbre Extraordinaria de Bariloche- y finalmente, del autoproclamado objetivo de la Unasur de vincularse con “una sola voz” con terceros.

Este último caso, pudo observarse en la carta enviada a la Secretaria de Estado estadounidense, Hillary Clinton, el 4 de diciembre de 2009, por el por aquel entonces presidente pro t mpore de Unasur, Rafael Correa, invitando a los Estados Unidos a mantener un diálogo sobre tema de mutuo interés. Esta solicitud fue aceptada y concluyó con la constitución de un Grupo de Trabajo ad-hoc en el bloque.

Finalmente, no puede dejar de hacerse menc n a otra vinculación multitarea unilateral del Brasil, en este caso, con la Comisión Europea. El acuerdo de asociación estratégica firmado por ambas partes, se inspira en la intención de reforzar y extender la cooperación entre ambos. A través de dicho acuerdo, las partes se comprometieron a responder juntas a los retos mundiales y acordaron reforzar sus diálogos políticos sectoriales (transporte marítimo, sociedad de la información, medio ambiente, desarrollo sostenible), lanzar otros nuevos (energía, empleo y asuntos sociales, desarrollo regional, cultura y educación) y establecer un mecanismo de consulta para las cuestiones sanitarias y fitosanitarias. Y, a pesar de que también se comprometieron a ampliar y profundizar sus relaciones económicas y comerciales (liberalización del comercio, simplificación de las inversiones, celebración del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur, lanzamiento de un diálogo sobre las cuestiones macroeconómicas y financieras, etc.), la realidad es que este acuerdo, no hizo más que profundizar la fragmentación



del Mercosur y de la Unasur y el aislamiento de Brasil de la mesa multilateral de negociaciones.

### *Asimetrías intangibles*

En paralelo a las asimetrías “duras”, la Unasur también presenta desigualdades intangibles, las que se manifiesta en áreas como la de la toma de decisiones, la de la educación, la del conocimiento científico y tecnológico o la de migraciones. Del mismo modo que en el caso anterior, estas desigualdades pueden percibirse en, al menos, tres niveles: entre los doce Estados miembros de Unasur; al interior de cada uno de ellos; y, finalmente, en la relación entre los Estados sudamericanos y los países situados por fuera de las fronteras de la subregión.

### *Desigualdades al interior de la Unasur*

La principal herramienta de poder intangible que tienen los Estados al interior de la Unasur, deriva de su método de *toma de decisiones*, a saber, el consenso. Evaluar el significado estratégico de la construcción institucional, particularmente tratando de comprender cómo y quiénes son los que toman las decisiones ayuda a comprender que el mecanismo adoptado, bajo la intención de igualar a los Estados miembros bajo el paradigma “un Estado, un voto”, no produce más que una persistencia de sus desigualdades. En muchos casos, ha resultado más fácil impulsar objetivos ambiciosos, aunque genéricos, para armar secretarías, crear órganos ad-hoc y tomar decisiones que hacer converger las políticas, implementar los proyectos y cumplir con lo pactado.

Asimismo, este tipo de asimetrías se percibe incluso en ámbitos tan simples pero tan relevantes como el operativo. En la mayoría de las diferentes instancias del bloque las negociaciones se llevan a cabo sin traducciones simultáneas del español o el portugués al neerlandés o al inglés, o viceversa.



Esto tiene implicancias prácticas concretas: en general los delegados de Suriname o Guyana suelen definir su posición sobre documentos previamente negociados en idiomas que les son ajenos, al menos como lenguas natales. Es decir, su participación sobre el proceso de toma de decisión suele asumir una dinámica marginal, limitándose, en diversas ocasiones, a aceptar o rechazar documentos ya definidos.

Por otro lado, si bien la constitución del Consejo Suramericano de *Educación* -CSE-, puede percibirse como una intención del bloque de edificar una institución que coordine las políticas educativas de la región, la realidad indica que resta mucho por trabajar en torno al acceso a la educación, la calidad educativa y la jerarquía de las instituciones educativas.

En este sentido, los esfuerzos realizados hasta el momento, no alcanzan para aprovechar herramientas tales como la tecnología, para promover una educación intercultural y finalmente promover la integración de los ciudadanos sudamericanos.

En este marco, el lenguaje también debe ser considerado un elemento fundamental para constituir a la educación como una fuente de poder, ya que sólo se podrá avanzar en una reducción de las asimetrías entre los países de la región, si las poblaciones que hablan lenguas distintas al castellano o al portugués -las dos lenguas más extendidas en la región-, logran los mismos derechos y el mismo acceso a la educación que el resto de la población.

Por otro lado, en el marco de la gestión del *conocimiento científico*, el Consejo Sudamericano de Ciencia, Tecnología e Innovación de Unasur, promueve iniciativas para reducir las asimetrías existentes tanto en términos materiales como de *know-how*, lo que explica el énfasis que adquiere la cooperación en términos estratégicos, como método para la adquisición y puesta en práctica de las técnicas ya disponibles, buscando no sólo aprovechar y capacitar los recursos humanos disponibles, sino también en la proyección de la innovación y el progreso de los Estados miembro.

Como aspecto concreto, cabe mencionar la propuesta de creación del Servicio Geológico Suramericano -SGSA- con el objetivo de “sistematizar la



data geocientífica para múltiples usos medioambientales, científicos, económicos y sociales” (Unasur B. d.: 2013. Versión online). Asimismo, otros avances se pueden observar, por ejemplo, en el impulso a la conectividad de los operadores latinoamericanos, creando centros de *hosting* en la región con el fin de nivelar la balanza comercial de Latinoamérica con los Estados Unidos en aspectos de telecomunicaciones (Unasur B. d.: 2011). En este contexto, podemos situar el proyecto del anillo óptico suramericano, “el cual no sólo permitirá reducir los costos, sino también disminuir la vulnerabilidad de las comunicaciones” (Unasur B. d.: 2012).

No obstante ello, las buenas intenciones del COSECCTI, el desarrollo científico y tecnológico de los países suramericanos, aún no ha conseguido una articulación de los proyectos nacionales y regionales suficiente. La Unasur aún adeuda la elaboración de un plan de desarrollo científico y tecnológico articulado a los objetivos estratégicos generales de la región, orientado a la construcción de capacidades locales de producción científico tecnológica y de desarrollo de los pueblos como base fundamental de una integración suramericana.

No obstante ello, un aspecto concretos de relevancia puede encontrarse en la creación del Servicio Geológico Suramericano -SGSA, como organismo supra-regional con base en los Servicios Geológicos u organismos equivalentes de cada país, que sistematice la data geocientífica para múltiples usos medio ambientales, científicos, económicos y sociales; del instituto de Altos Estudios de Unasur con el objetivo de promover en la cooperación científica, tecnológica y académica entre sus países miembros a través de estudios y proyectos de investigación regionales y/o multilaterales.

Desde otra perspectiva, las *migraciones* resultan un elemento clave para la base de una integración regional suramericana. Sin embargo, podemos detectar que cada vez se hace más complicado para los agentes estatales tener poder y control sobre este factor, señalando así que se ha convertido en uno de los principales desafíos políticos.



En este sentido, uno de los grandes problemas que subyace a la región es el de la sostenibilidad de las políticas de migración y la posibilidad de poder implementar políticas eficientes que funcionen a largo plazo. Sobre este respecto, una de las mayores asimetrías al interior del bloque, radica no sólo en la diagramación de sus políticas migratorias sino, además en la incompatibilidad de la eficiencia real en el control restrictivo de los agentes estatales y los discursos políticos:

“ello puede alentar la creencia de que los gobiernos no pueden o no quieren controlar los flujos de población, alimentando así los sentimientos contrarios a la inmigración. Es necesario adoptar políticas coherentes y eficaces para calmar la preocupación del público en lo referente a las cuestiones de la migración” (UNESCO, 2008).

En el marco de la Unasur, el tema de las migraciones se encuentra entre sus objetivos específicos prioritarios tal y como reza su Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno (Decisión nº 8, 2012). Con el objetivo de iniciar el proceso de construcción de la ciudadanía suramericana, dicho Consejo, decidió en noviembre de 2012, considerar la ampliación de los acuerdos regionales, subregionales y bilaterales y crear un Grupo de Trabajo que, luego de elaborar un informe conceptual, indique las propuestas, lineamientos estratégicos y proyectos que sienten las bases para la ciudadanía regional a partir de su dimensión migratoria.

En estrecha relación, durante los últimos años, otra de las preocupaciones que se va haciendo evidente en nuestra región, es la de los derechos humanos. Valores tales como la libertad, la igualdad y la justicia dan lugar a la necesidad de poner el foco de las migraciones desde otro lugar y de tratar de avanzar con políticas que se fundamenten en dichos principios. En este sentido, a pesar de que los discursos de los líderes políticos indicarían una voluntad de incorporación digna de los inmigrantes a las sociedades receptoras, las dificultades para la inserción de la emigración siguen siendo evidentes en todos los países suramericanos. Estas dificultades se traducen en problemas para la inserción laboral, la presencia de una migración irregular,



los desplazamientos forzados o las políticas migratorias restrictivas que dan lugar a una sensación de vulnerabilidad por parte de los Estados.

### *Desigualdades al interior de los Estados miembros*

La *toma de decisiones* en al interior de los Estados miembros de Unasur también es causa y consecuencia de las asimetrías al interior de sus fronteras. En este sentido, los mecanismos de incorporación de las decisiones tomadas en el ámbito multilateral al interior de cada Estado varían en cuanto a sus procedimientos y en cuanto a las instituciones nacionales involucradas en dichos procesos. De este modo, las desigualdades se perciben no sólo en los ámbitos ejecutivos como en los legislativos y operativos.

Respecto de la *educación* al interior de los Estados miembros de Unasur, resulta interesante observar que, a pesar de que se ha producido una expansión acelerada en el acceso a la educación superior en la mayor parte de los países de la región durante la última década, lo que no ha sido modificado es el carácter elitista y, en muchos casos, particularmente urbano en lo que atañe especialmente a ese nivel.

De ahí que, el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a la educación puede incidir y determinar el curso o la suerte de grandes segmentos de la población. En este sentido, según la UNESCO, “si bien se ha logrado ampliar el acceso a los diferentes niveles educativos a las capas sociales que perciben los ingresos más bajos, continúan siendo los sectores más acomodados de cada país aquellos que -proporcionalmente- tienen mayores posibilidades de empezar y lograr concluir estudios superiores” (2013: 28). Esto se debe a tres causas: el insuficiente incremento de la inversión pública en educación, el aumento de la demanda y el avance de la educación privada, las cuales han reforzado el rasgo de inequidad en el acceso a la educación característico del continente.

En este marco, el lenguaje también debe ser considerado un elemento fundamental para constituir a la educación como una fuente de poder, ya que



sólo se podrá avanzar en una reducción de las asimetrías educativas al interior de los países de la región, si las diferentes lenguas que constituyen el caleidoscopio suramericano, son incorporadas en el diseño de políticas y estrategias educativas.

En estrecha relación, de manera independiente, algunos estados miembros de Unasur, buscan fomentar la vinculación de la comunidad científica nacional con sus pares en el extranjero sobre la base del interés mutuo en desarrollar investigaciones e intercambiar *conocimiento científico*. Estas iniciativas parten de un doble presupuesto: por un lado, de la idea de que este tipo de intercambios contribuye significativamente a reducir las asimetrías en materia de conocimiento científico en los lugares de origen y, por otro, que una vez incorporado ese conocimiento, será difundido y redistribuido en las comunidades científicas y académicas de la región.

Sin embargo, esto no resulta siempre de ese modo y las oportunidades de cooperación entre comunidades académicas y/o científicas bilaterales sólo comunican sus resultados a un pequeño número de agentes cercanos a los que han estado involucrados.

Asimismo, a partir de estas actividades se impulsa la participación de instituciones, grupos de investigación, empresas y grupos de interés que al intercambiar conocimientos y experiencias acerca de políticas, programas y proyectos vinculados a la producción de conocimiento científico y desarrollo de tecnologías, reducen sus asimetrías de poder.

Por último, la relevancia que, en teoría, se le da a las *migraciones* en el marco de la Unasur, dista mucho de la que se le otorga al interior de cada uno de sus Estados miembros. Si bien en los últimos años se han producido avances en el diálogo en materia de migración internacional al interior del bloque, la distancia recorrida por los gobiernos nacionales en materia de actualización de su legislación migratoria es muy breve. Si bien en países como Argentina, Uruguay y Bolivia se está dando paso a una reforma de las leyes migratorias bajo un modelo regional integrador respetuoso de los



derechos humanos, en países como Ecuador, Brasil, Perú y Paraguay, se encuentran en un incipiente debate acerca de su legislación.

Lo cierto es que, para lograr un fortalecimiento de las políticas migratorias en la región, resulta necesario que no sólo que los Estados garanticen los derechos ciudadanos a los migrantes sino que, además, sean los diferentes actores nacionales y transnacionales los que los respeten: las empresas al otorgar empleo, los partidos políticos en el reconocimiento de su participación política y de todos los ciudadanos suramericanos a los migrantes como pares.

*Desigualdades en la relación entre los Estados suramericanos y los países situados por fuera de las fronteras de la Unasur.*

No obstante los esfuerzos que hasta aquí se han realizado en la vinculación de la Unasur con terceras partes a través de la promoción de iniciativas de diálogo sobre el interés regional y la búsqueda de consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional, “hasta el momento, las coincidencias y unanimidades ante otros interlocutores multilaterales se han logrado más naturalmente en las materias políticas y sociales que en las comerciales” (Mendoza, 2014, 73).

En esta dimensión, a diferencia de la vinculación con terceras partes sobre factores “duros”, se observa una mayor cantidad de iniciativas orientadas a factores intangible de manera coordinada y en bloque.

En este sentido, el interés en desarrollar la cooperación Sur-Sur, ampliar los canales de diálogo y diseñar estrategias para facilitar la *toma de decisiones* conjuntas en ámbitos multilaterales, han impulsado el acercamiento con otros bloques regionales, desde antes de la firma del tratado constitutivo de Unasur en 2008. En este marco, pueden mencionarse, por un lado, las participaciones de los países de América del Sur en las cumbres presidenciales realizadas en noviembre de 2006 -en Nigeria- y en



septiembre de 2009 -en Venezuela- con 54 países de África -ASA- y, por otro, las reuniones de mayo de 2005 -en Brasil- y octubre de 2012 -en Perú- con los 22 Países Árabes -ASPA-.

En estos casos, el relacionamiento se ha orientado hacia el diálogo político, generando estructuras de cooperación que sienten las bases para una integración e intercambio más fluidos en el corto plazo.

Del mismo modo, la integración de la *educación* y el intercambio universitario, se constituyen en importantes áreas a tomar en cuenta como indicadores del relacionamiento Sur- Sur impulsado por los Estados miembros de la Unasur. Un ejemplo es constituido por las iniciativas de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación argentino que se orientan a maximizar el aprovechamiento de las oportunidades que el mundo de la cooperación educativa y académica ofrecen en el ámbito nacional, regional e internacional. En este sentido, sus acciones de cooperación bilateral tienen como eje estratégico la cooperación con los países de América Latina y del MERCOSUR en particular. A través de estas acciones se intenta potenciar las capacidades y contribuir al fortalecimiento de los sistemas universitarios de la región, fomentando la cooperación interinstitucional. Por otro lado, en lo que refiere a la cooperación multilateral el eje estratégico se encuentra identificado en el MERCOSUR y la Unasur, participando activamente de las reuniones del COSECCTI.

Por otro lado, y de manera más específica, en el marco del intercambio de *conocimiento científico* el Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Información de la Unasur impulsa la cooperación extrazona, con el objetivo de “expandir experiencias de los países miembros de la Unasur con otros países o bloques de países y se constituye como un valioso recurso para la definición de estrategias de desarrollo. En ese sentido, deberá ser fomentada la cooperación mediante el intercambio de experiencias entre las naciones que se encuentran en diferentes fases de desarrollo y que forman parte de otros esquemas de integración regional” (Programa Marco, 2008).



De esta manera, se impulsan las relaciones con Estados por fuera del bloque con el objetivo de impulsar el desarrollo de mano de obra especializada y capacidad científica para fomentar la reducción de las asimetrías materiales e inmateriales de los países miembros de Unasur.

Desde otro punto de vista, puede hacerse mención de la relación de la Unasur con Haití. Dicho vínculo, se origina en la tradición cooperativa desarrollada por los nueve Estados -Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay- que enviaban personal para los distintos equipos y misiones de apoyo al país caribeño. Pero fue tras el devastador terremoto del 12 de enero de 2010, a consecuencia del cual murieron más de 220.000 personas (según datos del gobierno de Haití) que se puso a prueba nuevamente la expeditiva reacción de la Unasur. Este duro golpe para la economía y las infraestructuras del país, ya de por sí inestables, pusieron en alerta a los Estados suramericanos que rápidamente convocaron a una Cumbre Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno a los pocos días de ocurrido con el objetivo de delimitar una estrategia de asistencia a dicho país. En este contexto, se movilizaron precipitadamente para ayudar en la labor de contener y abordar las emergencias sanitarias y atender a las víctimas y a los *migrantes* que forzosamente se habían tenido que desplazar de sus hogares.

No obstante ello, una vez pasada la urgencia, se plantearon una serie de compromisos y proyectos de cooperación que derivaron en la constitución de la “Secretaría Técnica Unasur-Haití”, con el fin de coordinar esfuerzos y promover una participación más extensiva de los países de la región para la recuperación, reconstrucción y estabilidad del país.

### CONCLUSIÓN

Lo que a continuación se esbozará, más que una conclusión, son sólo algunas observaciones preliminares desprendidas del presente trabajo. Todas ellas pretenden auspiciar de disparadores a ser problematizados y discutidos en el



marco del presente Congreso. Se espera que a partir de aquella experiencia se de inicio a una segunda etapa de profundización del análisis de los niveles, las dimensiones y los indicadores que hasta aquí han sido apenas mencionados. Así, no se trata de un trabajo concluido sino, por el contrario, de una nueva experiencia de diálogo entre este grupo de investigación y entre éste y otros actores que abordan estos temas de la agenda regional.

En ese marco, las mencionadas observaciones preliminares pueden resumirse en los siguientes enunciados:

- Sudamérica se encuentra en una posesión privilegiada en cuanto a recursos tangibles. Sin embargo, no corre la misma suerte entorno al objetivo de modificar percepciones y conductas. Esto último se debe principalmente a que existe poca organización en conjunto en torno a la administración, explotación, (re)distribución y comercialización de los recursos a nivel regional, lo cual se traduce en asimetrías que son aprovechadas por otras regiones u actores.
- Una ventaja -tangible o intangible- no garantiza, sin embargo, que los patrones de control sobre los resultados sean directamente proporcionales.
- La potencialidad de las ventajas -tangibles o intangibles- que se poseen a nivel estatal o subestatal, depende de las posibilidades y capacidades de incorporar e integrar las ventajas regionales.
- El aprovechamiento en conjunto genera un poder multipolar reforzado por los beneficios que reporta la integración. Entre los mismos pueden destacarse: el desarrollo conjunto, la unión de los Estados, mayor margen de maniobra a la hora de negociar y obtener mayores beneficios, abastecimiento conjunto de la región para beneficio de otras áreas estratégicas, investigaciones conjuntas, entre otros.

Por estas razones, Unasur se presenta como el proyecto regional con mayores posibilidades de convertirse en un espacio en el que se puedan alcanzar consensos y establecer posiciones regionales comunes. En este marco, el establecimiento de los doce Consejos Sectoriales demuestra una



voluntad política que se interesa por la reducción de las desigualdades a la hora de sentarse a debatir acerca de los temas de interés comunes a todos los Estados sudamericanos.

Sin embargo, la perseverancia de la integración y la salvaguarda de la estabilidad, sólo devendrá de la aprehensión y la articulación de las asimetrías de poder que, aunque bajo distintas formas, presentan las naciones suramericanas desde su nacimiento.



## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- CEPAL (2011) “UNASUR, infraestructura para la integración regional”. Santiago de Chile. URL: <http://www.unasursg.org/uploads/a9/b1/a9b1b66ba2e45d83c43dca1451bba37d/CEPAL-UNASUR-Infraestructura-para-la-Integracion-Regional.pdf>
- CEPAL (2012) “Perfiles de Infraestructura y Transporte en América Latina. Caso Guyana”. URL: [http://www.cepal.org/perfil/noticias/noticias/7/29957/Caso\\_Guyana.pdf](http://www.cepal.org/perfil/noticias/noticias/7/29957/Caso_Guyana.pdf)
- CEPAL (2013) “Recursos naturales en UNASUR. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional”. Organización de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL (2013) “Recursos naturales en UNASUR. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional.”. Organización de las Naciones Unidas. Santiago de Chile. URL: [http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/49893/P49893.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top\\_publicaciones.xsl](http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/49893/P49893.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl)
- Del Percio, E. (2014) *Ineludible fraternidad. Conflicto, poder y deseo*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.
- Mendoza, M. C. (2014), “Unasur, un modelo de integración con identidad propia”, en Comini, N. y Bontempo, T. (comp.) *De cadencias y disonancias. Representaciones alternativas sobre la integración regional: América Latina, Asia y Europa del Este*, Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador.
- OLADE, Unasur (2012) “UNASUR, un espacio que consolida la integración energética”. Quito. Edición OLADE. URL: <http://temp3.olade.org/sites/default/files/publicaciones/UNASUR%20-%20Un%20espacio%20que%20-completo.pdf>



- Sierra R. (*et al.*) (2011) “Escenarios de los posibles impactos ambientales futuros asociados a IIRSA en los ecosistemas de tres áreas de estudio en Bolivia y Perú”, UICN. URL: [http://cmsdata.iucn.org/downloads/05\\_i\\_escenarios\\_de\\_posibles\\_impactos\\_futuros.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/05_i_escenarios_de_posibles_impactos_futuros.pdf)
- UNASUR, BOLETÍN DE PRENSA (15 de septiembre de 2011): Ministros de Comunicaciones de UNASUR buscan reducir costos y aumentar acceso a internet en la región. URL: <http://www.unasursg.org/uploads/7a/d1/7ad1a7bfa73dc00cf8002678c4b436f0/Ministros-de-comunicacion-buscan-reducir-costos-de-Internet.pdf>
- UNASUR, BOLETÍN DE PRENSA (22 de abril de 2014) “COSIPLAN avanza en cartera de proyectos de infraestructura para la región” URL: <http://www.unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/cosiplan-avanza-en-cartera-de-proyectos-de-infraestructura-para-la-regi%C3%B3n>
- UNASUR, BOLETÍN DE PRENSA (31 de enero de 2012): Países suramericanos definen hoja de ruta para interconexión de sus telecomunicaciones. URL: <http://www.unasursg.org/uploads/41/05/4105c34570a93d93c5fb0c649a44f307/Paises-suramericanos-definen-hoja-de-ruta-para-interconexion-de-sus-telecomunicaciones-con-foto.pdf>
- UNASUR, BOLETÍN DE PRENSA (4 de diciembre de 2013): Foro de Ciencia, Tecnología, Innovación e Industrialización de UNASUR concluye que es imperioso generar un nuevo paradigma de desarrollo económico y social. URL: <http://www.unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/foro-de-ciencia-tecnolog%C3%ADa-innovaci%C3%B3n-e-industrializaci%C3%B3n-de-unasur-concluye-que-es-imperioso-generar-un-nuevo-paradigma-de-desarrollo-econ%C3%B3mico-y-social>



UNESCO (2008) “Migración sin fronteras. Ensayos sobre la libre circulación de personas”. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. París. URL:  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001818/181895s.pdf>

### DOCUMENTOS

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana - IIRSA. Página Web Oficial  
URL:<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=60>

Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas (2008). Brasilia, 23 de mayo. URL:  
[http://www.urjc.es/ceib/espacios/panorama/instrumentos/democraci a/unasur/documentos/Ttratado\\_constituvo\\_UNASUR.pdf](http://www.urjc.es/ceib/espacios/panorama/instrumentos/democraci a/unasur/documentos/Ttratado_constituvo_UNASUR.pdf)

Declaración Final de la Reunión Extraordinaria del Consejo de jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas (2009). San Carlos de Bariloche, Argentina, 28 de agosto.

Reglamento General de la Unión de Naciones Sudamericanas  
<http://www.unasursg.org/uploads/36/09/36091f140e506bcc1445c92814793236/Reglamento-General-UNASUR-Mayo-2012-1.pdf>