

Implicaciones del retiro de Colombia de la Unasur: retos en la configuración regional

Catherine Ortiz Morales*
Pedro Miguel Montero**
Carlos Alberto Chaves García***

RESUMEN

El artículo analiza la naturaleza de la Unasur como proyecto de diálogo y concertación política y su vigencia a pesar del actual contexto de crisis. Se desarrolla el análisis de la dimensión conceptual del bloque suramericano, sus logros y debilidades operativas, así como la relación de Colombia con la instancia regional antes y después de su retiro. Se sostiene que Colombia se aislara afectando su proyección internacional a corto y mediano plazo.

Palabras clave: Unasur, Suramérica, Colombia, regionalismo, integración, cooperación política

Implications of the withdrawal of Colombia from Unasur: challenges in the regional configuration

ABSTRACT

The article analyzes the nature of Unasur as a project of dialogue and political agreement and its validity despite the current crisis context. The analysis centers on the conceptual dimension of the South American bloc, its achievements and operational weaknesses, as well as the relation of Colombia with the re-

* Magíster en asuntos internacionales - Docente investigadora de la Universidad Sergio Arboleda. Bogotá, (Colombia). [kticaortiz@hotmail.com], [https://orcid.org/0000-0001-9563-3115]

** Magíster en asuntos internacionales - Docente investigador de la Universidad de San Buenaventura. Bogotá, (Colombia). [pmontero@usbog.edu.co], [https://orcid.org/0000-0002-9502-7550]

*** Magíster en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos - Docente investigador de la Universidad Santo Tomas. Bogotá, (Colombia). [carloschaves@usantotomas.edu.co], [https://orcid.org/0000-0002-5324-3431]

Recibido: 31 de julio de 2018 / Modificado: 9 de octubre de 2018 / Aceptado: 24 de octubre de 2018

Para citar este artículo:

Ortiz Morales, C.; Montero, P.M. y Chaves García, C.A. (2019). Implicaciones del retiro de Colombia de Unasur: retos en la configuración regional. *OASIS*, 29, pp. 197-222

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.10>

gional instance before and after its withdrawal. It is argued that Colombia will be isolated, affecting its international projection in the short and medium term.

Key words: Unasur, South America Colombia, Regionalism, Integration, Political Cooperation

El escenario regional ha sido abordado ampliamente en materia de integración, planteándose distintas perspectivas que van desde una región homogénea, heterogénea hasta una región fragmentada (Ortiz Morales, 2016). Estas perspectivas de homogeneidad parten de la historia, cultura e idioma que se comparte. Respecto a una región heterogénea, se plantea que en términos de concertación y cooperación se ha avanzado, pero no en términos de integración puesto que la puesta en común o delegación de soberanía ya no es una opción. Desde este enfoque se encuentran los aportes de un “complejo integracionista”¹ (Tokatlian, 2012) y regionalismo modular (Gardini, 2013). La fragmentación hace referencia a la existencia de distintos proyectos de regionalismo, los cuales no forman círculos concéntricos ni muestran un mínimo común denominador formándose subregionalismos. Así, se plantea un regionalismo segmentado territorialmente (Malamud & Gardini, 2012) o en ejes y modelos (Briceño Ruiz, 2013).

A este escenario de solapamiento, se suma la situación de cada uno de los distintos esquemas regionales que, en términos de la región en conjunto, enfrenta grandes desafíos para su consolidación como actor regional dadas sus fortalezas y debilidades que han limitado su cohesión regional para una proyección mancomunada. Su realidad como región se enmarca dentro de las dinámicas internacionales, por (a) una falta de liderazgo; (b) bajos niveles de interdependencia económica; (c) falta de convergencia regional dada por la afinidad política y no por un mínimo común denominador de intereses a largo plazo; (d) falta de identidad estatal obstaculizada por los problemas domésticos que, a su vez, limitan la construcción de una identidad regional dado el escenario de heterogeneidad; y (e) bajos niveles de institucionalidad dependiente de la voluntad política de los gobiernos de turno por encima de una supranacionalidad que blinde la integración regional como medio de inserción internacional para una respuesta mancomunada frente a las externalidades del sistema internacional (Ortiz Morales, 2017, 2018).

En este contexto, Colombia ha sido catalogada como potencia regional secundaria en definición (Ardila, 2012b), por sus capacidades, que a partir de una política exterior en transición (Ardila, 2012a) ha estado llamada a

¹ La perspectiva académica de los autores de este artículo se adhiere a un complejo integracionista en un escenario heterogéneo en construcción dejando de lado la visión de una región perfectamente homogénea o de una región fragmentada en la que no existe un mínimo común denominador en el que los Estados convergen o puedan converger. Por el contrario, la realidad latinoamericana solo ha permitido avanzar en términos de concertación y cooperación que debe ser profundizada y reforzada. “En realidad, más que una fractura inexorable o una diversidad admirable lo que ha identificado y sigue identificando a América Latina es su heterogeneidad. En la etapa actual esa condición heterogénea se expresa de manera específica y contradictoria” (Tokatlian, 2012, p. 490).

jugar un rol importante en la configuración del orden regional. Sin embargo, históricamente los problemas estructurales de su política exterior responden a que esta ha sido una política de gobierno y no de Estado, determinada en un espectro de dos doctrinas –*réspice polum* y *réspice similia*– siguiendo la lógica dicotómica y dual de la región latinoamericana con la que se han abordado históricamente las relaciones internacionales, en el marco de un multilateralismo tradicionalmente defensivo de Estados Unidos o América Latina (Ortiz Morales, 2016).

Para la segunda década del siglo XXI se da una transición en materia de política exterior que permite salir al país del aislamiento y autoexclusión regional hacia un rol activo debido a su apuesta por una política multilateralista orientada hacia la participación en instituciones multilaterales como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Sin embargo, actualmente se ha visto cuestionada su permanencia como miembro por parte del gobierno saliente y del entrante².

A partir de la situación en materia de integración regional antes planteada y frente a los retos del actual gobierno (2018-2022), este artículo de investigación plantea como pregunta ¿Cuáles serán las implicaciones del retiro por parte de Colombia de la Unasur?

El argumento central de este artículo parte de establecer que no se puede caer en el reduccionismo de exigir a la institución de la Unasur propósitos que desbordan su naturaleza y pro-

pósitos institucionales para lo cual fue creada sino, por el contrario, potencializar su existencia para la concertación política y la cooperación en el escenario regional. Así las cosas, se plantea la imperiosa necesidad de establecer una definición clara de lo que es Unasur a fin de determinar cuáles son las posibilidades reales de desarrollo plasmadas en su Tratado Constitutivo, lo que permitirá saber qué logros y resultados pueden adjudicarse a este esquema y qué no. De esta manera, se evitaría generar frustraciones políticas y económicas que sobrevendrían al no lograrse los resultados esperados de un esquema que no está diseñado para tales efectos y que implica una construcción sin precedentes en el ámbito suramericano (Montero González, 2013).

En la primera parte del artículo se analiza el papel de las instituciones internacionales en las relaciones internacionales, así como en la configuración del orden regional. En la segunda parte se aborda la naturaleza y el alcance institucional del estudio de caso –Unasur– dadas las fortalezas y debilidades identificadas. Por último, a partir del rol de Colombia en el escenario latinoamericano, así como dadas sus capacidades y potencialidades, se determinan las implicaciones de su retiro de la Unasur. Así, se parte de dos realidades: (1) el papel de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en la verificación del cese al fuego, así como para la implementación de los acuerdos de paz como un actor clave en Colombia para garantizar y legitimar el proceso de paz; (2) las implicaciones regionales para Colombia de su

² Esta decisión fue formalizada mediante la denuncia del tratado constitutivo de Unasur en su Secretaría General el 27 de agosto de 2018 mediante S-MD-18-050528.

retiro, que dará paso a un nuevo aislacionismo regional, luego de esta posición en la primera década del siglo XXI que fue superada con una política exterior de corte multilateralista para la segunda década del siglo XXI en el marco del período presidencial de Juan Manuel Santos (2010-2018).

1. LAS INSTITUCIONES MULTILATERALES EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES: UNA REVISIÓN TEÓRICA

Para efectuar un análisis en torno al accionar de las instituciones multilaterales en un contexto integrador, resulta pertinente empezar por dar claridad conceptual sobre algunos términos con el objeto de entender, de manera idónea, la naturaleza de las instituciones objeto de estudio, en este caso Unasur. Para ello se tomarán las definiciones que construye Malamud (2018) en torno a regionalización, regionalismo e integración regional para incorporar, en una de estas, a la institución objeto de análisis y saber qué metas deben y pueden trazarse y cuáles simplemente escapan del rol institucional que se le otorgó en el Tratado Constitutivo al que se hará referencia más adelante.

La regionalización se presenta cuando son las sociedades las que hacen cosas comunes, por su parte el regionalismo se evidencia cuando son los Estados los que propenden por hacer cosas de común acuerdo, en tanto que la integración regional se activa cuando los Estados y las sociedades deciden emprender actividades comunes cediendo para ello soberanía (Malamud, 2018).

De lo anterior es posible deducir que los esquemas de cooperación, el incremento del

comercio, la concertación de actividades comunes en zonas de frontera o la realización de cumbres presidenciales no pueden entenderse como integración regional, a pesar de que la historia ha venido demostrando que esta última debe incorporar la variable económica o deja de ser integración. De igual manera, la perspectiva histórica deja ver que el regionalismo westfaliano, es decir, aquel que incorpora el concepto tradicional de soberanía en las relaciones interestatales, se visualiza como concertación o cooperación internacional, pero no como integración (Malamud, 2018).

Ahora bien, con relación al tratado de Unasur, debe resaltarse en primera instancia, como lo afirma Cardona Cardona (2008), que su negociación fue un proceso asumido con seriedad por los gobiernos de los países miembros, a través de diversas reuniones que culminaron con la suscripción llevada a cabo en Brasilia en mayo de 2008, no obstante también debe resaltarse, como se ha mencionado, que este fue un proceso en suma innovador para los países del subcontinente que no se habían reunido nunca para este objetivo por lo menos hasta que terminó el siglo pasado, dado que el Área de Libre Comercio Suramericana Alcsa de 1993 no evidenció avances por las objeciones de Argentina y, más recientemente, de Venezuela (Cardona Cardona, 2008).

Resulta pertinente advertir que desde la Cumbre Presidencial de Cusco, llevada a cabo en diciembre de 2004 hasta la celebrada en Isla Margarita en abril de 2007, el esquema era conocido como Comunidad Suramericana de Naciones, no obstante, a partir de la mencionada cita de Margarita los presidentes señalaron que la palabra Unión evidenciaba

mayores grados de compromiso, lo que fue aceptado por consenso.

Dicho esto, y teniendo en cuenta el artículo cuatro del propio Tratado Constitutivo, se puede afirmar que Unasur alude a un esquema de cooperación intergubernamental (Cardona Cardona, 2008) que no visualiza la incorporación de espacios supranacionales en un futuro inmediato; salvo la creación de un Parlamento que genera más dudas que certezas (Montero González, 2013). Adicionalmente, después de haberse llevado a cabo el proceso de negociación del Tratado, queda claro que Unasur partirá de los éxitos alcanzados por la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), como lo establece el preámbulo al reiterar que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de Mercosur y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos.

Lo anterior es fundamental porque permite deducir que la integración suramericana se garantiza si y solo si la CAN y el Mercosur siguen funcionando y consolidándose como pilares de soporte de la construcción suramericana, es decir, el factor integración se da en los cimientos y no en el esquema Unasur, donde existe solo cooperación intergubernamental reflejada en sus órganos de gobierno establecidos en el mencionado artículo cuatro: Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno; Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; Consejo de Delegadas y Delegados; y Secretaría General.

De otra parte, siguiendo la argumentación de Briceño Ruiz (2018), es indispensable establecer adecuadamente el contexto histórico y cultural en el cual surgen los intentos de integración regional, ya que para el caso latinoamericano la idea de superar el Estado nación para dar paso a la supranacionalidad, como sí ocurrió en Europa después de las guerras mundiales, es difícil de aplicar dado que los Estados latinoamericanos son más jóvenes y, en tal virtud, el concepto westfaliano de soberanía se encuentra mucho más arraigado, haciendo más complejo el proceso de creación de instituciones supranacionales.

Lo anterior no quiere decir que se deba dar paso a un exceso de localismo, o provincialismo, que oculte o imposibilite la conceptualización de un discurso general que permita identificar, en el análisis científico, argumentaciones que pueden ser útiles para el estudio regional y, de esta manera, obviar la duplicidad de esfuerzos, no obstante, sí se debe insistir en que el reconocimiento del contexto histórico y cultural es un camino adecuado para superar el eurocentrismo y edificar modelos de integración propios que eviten futuras frustraciones al no encontrar los resultados esperados por la incapacidad de reconocer la propia realidad (Briceño Ruiz, 2018).

Ligado a lo anterior, se comprende que las motivaciones también importan, ya que si en Europa la génesis de la integración se encontraba, como se ha mencionado, en la necesidad de crear supranacionalidad para superar el Estado nación; en el caso latinoamericano parece ser justamente lo contrario. Lo que impulsa la integración regional es la consolidación del

Estado y la ratificación de su soberanía lo que terminó por impulsar la integración (Briceño Ruiz, 2018).

Así las cosas, en América Latina la creación de instituciones supranacionales se dio con el fin de ganar más autonomía en el sistema internacional, debido a las limitaciones y problemas estructurales de las sociedades que dificultaban seriamente la inserción exitosa a los escenarios internacionales, lo cual evidencia una tensión entre aquellas posturas que manifestaban que ese deseo de autonomía es imposible de llevarse a cabo en un mundo irreversiblemente globalizado, no obstante, esta contradicción es aparente por que confunde autonomía con autarquía. La idea de autonomía no implica una postura autárquica de aislamiento del mundo, sino una posición firme y sostenible en las relaciones con los demás miembros de la comunidad internacional (Briceño Ruiz, 2018).

Ligado al deseo de mejorar la autonomía de la región en sus relaciones con el mundo, se encuentra una segunda motivación que obedece a circunstancias muy disímiles a las que en su momento se presentaron en Europa. Las ideas cepalinas impulsadas por Prebisch eran el reflejo de la imperiosa necesidad de mejorar los niveles de desarrollo a través de un proceso de industrialización que modernizara los aparatos productivos regionales, en tanto que en Europa este proceso industrializador ya se había dado en décadas anteriores (Briceño Ruiz, 2018).

En relación con el contexto y motivaciones lo que ha evidenciado el desarrollo de Unasur es el deseo de los gobiernos de los países miembros de mantener enteramente el control en aquellos temas donde se identifica que pue-

de haber cooperación y/o concertación dejando de lado aquellos temas donde hay intereses divergentes. Por ello nunca se ha contemplado ceder porciones de soberanía a un ente que no plantea espacios de supranacionalidad. Como lo anota Briceño Ruiz:

(...) Las preferencias nacionales se forman a través de un proceso en el cual convergen una diversidad de actores, pero esas preferencias se negocian mediante un regateo intergubernamental que los Estados controlan. Las instituciones sean supranacionales o intergubernamentales, toman la forma que escogen los Estados, que deciden si delegan o comparten soberanía. La integración no es para trascender el Estado Nación (2018, p. 105).

Al no haber supranacionalidad, lo que se evidencia en la dinámica institucional del esquema suramericano son espacios de cooperación neta a través de los consejos sectoriales en temáticas relacionadas con educación, salud, infraestructura, energía y defensa, entre otras, en las cuales existen distintos niveles de éxito. También se han abierto espacios de concertación para que los gobiernos aborden problemáticas comunes donde también se pueden encontrar distintos niveles de éxito. Estos niveles de éxito, tanto a nivel de espacios de cooperación como de concertación, responden a su vez, a la primacía y articulación asimétrica de preferencias nacionales, las cuales, bajo el enfoque teórico del intergubernamentalismo liberal, son consideradas en esquemas regionales como fuerzas gravitacionales para el proceso decisional, que necesariamente no son fijas ni uniformes en el tiempo, ya que varían en función de los temas, el nivel de interdependencia

de la sociedad y las instituciones nacionales (Moravcsik y Schimmelfennig, 2009).

Lo anterior se ratifica con lo estipulado por los gobiernos en el Tratado Constitutivo, donde el control y la operatividad del esquema se encuentra –salvo el inoperante Parlamento– bajo la entera responsabilidad de las diferentes carteras ministeriales dependiendo de las temáticas tratadas, así como de las metas y objetivos que los mismos entes ejecutivos definen. Esto refleja la visión del regionalismo como un proyecto dirigido esencialmente por los Estados, que procura promover la coordinación, concertación e integración sobre aspectos cada más interdependientes (Payne y Gamble, 1996).

A manera de conclusión parcial podría afirmarse que, en definitiva, Unasur no puede catalogarse como un esquema de integración regional dado que han sido, de manera exclusiva, los gobiernos los que han intervenido en su estructuración, comprometiendo solo instancias propias de su accionar sin que estén presentes actores de la sociedad, adicionalmente, salvo el caso del Parlamento Suramericano, cuya funcionalidad y rol institucional no han sido definidos, no se visualizan instituciones que operan en el ámbito supranacional. En consecuencia, Unasur es una organización multilateral, cuya expresión institucional se deriva del tradicional enfoque intergubernamental dominante en la historia de los proyectos de cohesión regional en América Latina.

2. UNASUR: NATURALEZA, ALCANCE Y PROPÓSITOS EN EL ESCENARIO REGIONAL

La integración regional y el regionalismo han sido temas constantes en la agenda académica

latinoamericana. Su abordaje como objetos de estudio se ha enfocado en el análisis, principalmente del liderazgo e institucionalidad como factores de éxito, siguiendo el modelo europeo para la cohesión regional, que responda a la integración al servicio de la transformación productiva, el desarrollo y la inserción internacional de acuerdo con el modelo de regionalismo abierto cepalino. Sin embargo, la complejidad del estudio del fenómeno de la integración regional, y el regionalismo, implica la revisión de múltiples factores de análisis en el marco de un sistema internacional caracterizado por diferentes fenómenos de interdependencia regional tales como el regionalismo, el interregionalismo, el transregionalismo y/o regionalismo cruzado.

Este proceso de consolidación de objeto pasivo a sujeto activo de una región, responde a un proceso de regionalidad de cinco etapas: a) un espacio regional; b) un complejo regional; c) una sociedad regional; d) una comunidad regional; y e) un sistema regional institucionalizado (Hettne, 2002). En este contexto, el proceso de regionalidad, se encuentra determinado por factores de éxito para su consolidación y cohesión regional, sin desbordar en su aplicación, las especificidades, alcances, propósitos y naturaleza para los cuales, la institución regional objeto de estudio fue creado; en este caso Unasur. Desde el complejo integracionista, el surgimiento de la Unasur junto con la Comunidad de Estados Latinoamericanos (Celac), constituyeron y ratificaron que la región avanzaba en términos de coordinación, concertación y cooperación, pero no en términos de integración sobre los pilares de interdependencia y supranacionali-

dad como el clásico referente europeo. En este escenario, estos dos espacios regionales fueron enmarcados dentro de un nuevo multilateralismo denominado multilateralismo afirmativo (Fortuna Biato, 2007) y un multilateralismo revisionista (Sanahuja, 2013) que buscaba romper con el multilateralismo tradicional de carácter defensivo (Legler, 2010) sin desconocer la búsqueda de una mayor autonomía regional en un regionalismo post-liberal-post-hegemónico³ (Briceño Ruiz, 2013).

El propósito germinal de Unasur es la construcción del espacio suramericano como región, por lo cual la variable geográfica resulta determinante para entender los propósitos del bloque, así mismo Unasur aporta a la construcción de región en términos identitarios y en términos operativos, ya que se configura como un mecanismo regional de diálogo político y concertación en temas de interés común para todos los Estados miembros, así como en escenario de cooperación para consolidar y fortalecer las relaciones de los países suramericanos, mediante la implementación de acciones conjuntas a través de los consejos sectoriales en materia de educación, salud, infraestructura, cultura, ciencia y tecnología, defensa, desarrollo social, energía, para mejorar los estándares de bienestar de los ciudadanos de la región suramericana.

Al no ser Unasur técnicamente un esquema de integración, sino un tipo de regionalismo que enfatiza desde su creación la dimensión del diálogo y la concertación política, esto no

quiere decir que dicha organización regional pierda relevancia, por el contrario, el bloque suramericano puede jugar un rol estratégico en la promoción de la integración regional a partir de la reactivación y profundización de compromisos adquiridos que posibilitarían nuevos escenarios de cohesión regional o *regionalidad*, favorables para el avance de instancias de integración.

2.1. Proyección, logros, falencias y contexto de crisis

La proyección de Unasur como actor regional, descansa en una serie de aspectos favorables que brinda el espacio suramericano, y en fortalezas identificadas propias del organismo, que le permiten contar con potencialidades para desplegar su acción internacional: la posesión de recursos de poder, un escenario regional de paz, los canales de identidad cultural e histórica y los desafíos compartidos en términos de desarrollo, permiten que el proyecto regional tenga un sustento y apunte a mejorar niveles de autonomía para sus miembros. De igual manera, la proyección del bloque también se sustenta en las oportunidades y amenazas que le plantean el entorno global y regional a Suramérica. Estos factores favorables y desfavorables se presentan en la Tabla 1 bajo la matriz de análisis Dofa.

La configuración de esta matriz resulta pertinente para una mayor comprensión de la evolución de la Unasur y su situación actual. En el corto desarrollo histórico del proyecto

³ Este debate teórico-conceptual de las categorías post-hegemónico o post-liberal es abordado ampliamente por Briceño Ruiz (2016).

unasurista se pueden identificar dos etapas que explican la dinámica del bloque regional: Una primera etapa de *impulso* para el período 2008-2011, y una segunda etapa marcada por la *desaceleración* en la dinámica protagónica del bloque (Frenkel & Comini, 2014). En el marco de estas etapas se han dado una serie de logros y falencias que han marcado la trayectoria del bloque regional y resultan pertinentes para realizar una lectura equilibrada de la coyuntura crítica actual. Para la etapa de *impulso* se pueden resaltar los siguientes logros: a) el enfoque de construcción de Suramérica como región

geopolítica (incluyendo a Guyana y Surinam, países tradicionalmente olvidados en política exterior por sus vecinos); b) la neutralización exitosa de conflictos internos (Bolivia en 2008, Ecuador en 2010); c) la gestión de crisis políticas interestatales (Colombia-Ecuador en 2008, Colombia-Venezuela en 2009 y en 2010); d) la generación de espacios de cooperación Sur-Sur funcional a través de los consejos sectoriales que han generado resultados interesantes; y e) la promoción de medidas de transparencia y cooperación en temas de seguridad regional con autonomía de Estados Unidos⁴.

Tabla 1
Análisis Dofa de Unasur

Fortalezas	Debilidades
Identidad geográfica, cultural e histórica	Carencia de identidad política
Múltiples escenarios de interacción y concertación regional: consejos ministeriales sectoriales	Dispersión de agendas e intereses temáticos, agotamiento del formato de <i>diplomacia de cumbres</i>
Recursos materiales de poder: posesión de recursos naturales estratégicos, diversidad de ecosistemas, reservas acuíferas y energéticas, región bioceánica, población superior a los 400 millones de habitantes	Poca capacidad de movilización de recursos en términos de influencia en escenarios globales, débil capacidad de acción regional cohesionada
Institucionalidad flexible acorde con los principios misionales del bloque	Predominio de un regionalismo ligero caracterizado por una institucionalidad subordinada al predominio del híper presidencialismo en política exterior y carencia de sistema de frenos y contrapesos al poder ejecutivo
Zona de paz con pocos litigios territoriales, ausencia de armamento nuclear y de conflictos étnicos	Presencia de amenazas y problemáticas transnacionales que afectan relaciones bilaterales y regionales: narcotráfico, crimen organizado, flujos migratorios, cambio climático

⁴ Por primera vez a nivel regional se logró una posición común respecto a la agenda mundial de drogas: el documento “Visión Común del CSPMD de Unasur – Ungas 2016”, plantea un enfoque en el abordaje de la problemática mundial de las drogas con una visión basada en los derechos humanos, propuesta que fue presentada en la Conferencia de Naciones Unidas – Ungas 2016. El Consejo de Defensa Suramericano (CDS) cuenta también con un Centro de Estudios Estratégicos en Defensa (Ceed), con sede en Buenos Aires, y una Escuela Suramericana de Defensa (Esude).

Presencia de economías emergentes y tercer bloque económico mundial en tamaño del PIB regional	Débil interdependencia económica, altos índices de desigualdad social y persistente rezago tecnológico
Creación del Tratado y del Consejo Energético Suramericano para impulsar marcos regulatorios regionales.	Predominio visión de proyectos de interconexión sin políticas reales de integración y ausencia de marcos regulatorios estables para los mercados energéticos.
Mecanismos de financiamiento del Cosiplan para la infraestructura regional (BNDES, CAF, Fonplata)	Hegemonía de intereses de Brasil (empresas), escándalo de Odebrecht, e impactos sociales y ambientales de Iirsa
Avances y antecedentes regionales en la coordinación de políticas públicas transnacionales para la generación de bienes públicos regionales	Predominio del cortoplacismo en la definición de políticas y del enfoque de agendas nacionales más que regionales
Promoción de enfoques de derechos humanos, medio ambiente y género en los proyectos de los comités sectoriales	Ausencia de políticas y mecanismos de participación ciudadana
Oportunidades	Amenazas
Escenario global multipolar y multirregional, y escenarios de relacionamiento Sur-Sur: cumbres ASA, y cumbres Aspa	Efectos Trump/Brexit, auge de posiciones nacionalistas y enfriamiento de las relaciones interamericanas
Escenario de diálogo político con China	Relaciones asimétricas con China: reprimarización económica y dependencia financiera
Proyección de Suramérica como región cohesionada con posiciones comunes en foros multilaterales globales	Cuestionamiento del enfoque multilateral para la gestión de la gobernanza global y regional
Regionalismo suramericano como estrategia de inserción internacional en clave regional	Tendencias crecientes de fragmentación: bilateralismo, selectivo, dinámicas de interregionalismo, transregionalismo a la carta
Definición de mínimos comunes denominadores para la cohabitación de gobiernos de distinto signo ideológico	Inestabilidad política regional y radicalización ideológica en la orientación de los gobiernos
Posibilidades de cooperación económica intrarregional a partir del diálogo Mercosur-Alianza del Pacífico	Modelos de inserción económica internacional competitivos en pugna: Alianza del Pacífico, Alba, Mercosur
Configuración de una nueva matriz energética regional que garantice complementariedad y seguridad energética entre vecinos	Modelos de desarrollo energético en tensión (estatista vs. privatista) y profundización de medidas unilaterales

Fuente: Elaboración propia (Chaves, 2018).

La etapa de impulso fue marcada por el papel protagónico de la diplomacia presidencial encarnada en los liderazgos fundacionales de Lula, Chávez y Kichner, por el anuncio de grandes proyectos de convergencia regional como el gasoducto suramericano y el Banco del Sur, y coincidió con un entorno de condiciones favorables para el impulso del bloque regional.

El caso de los consejos sectoriales resulta interesante en la medida en que estas instancias han generado avances graduales en áreas sociales, y su institucionalización apunta a la generación de enfoques compartidos para el manejo de la agenda social regional. Actualmente el organismo regional cuenta con 12 consejos sectoriales que trabajan en diferentes áreas de

cooperación. Como resultados importantes se destacan: la creación del banco de precios de medicamentos suramericanos⁵, la entrada en vigencia del manual de manejo y gestión de riesgos y desastres naturales, los avances de proyectos prioritarios del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan), y la promoción de los temas de derechos humanos, medio ambiente y género como enfoque transversal en los consejos sectoriales.

No obstante, a partir de la segunda etapa (2012-2013 en adelante) Unasur comienza a evidenciar debilidades persistentes, algunas de tipo contextual y otras de tipo estructural, cuya combinación ha desembocado en la coyuntura crítica actual. Esta etapa coincide, a su vez, con un entorno de condiciones desfavorables a diferencia de la etapa anterior (ver Tabla 2). Entre las debilidades de tipo contextual se pueden nombrar: a) la creciente dispersión de intereses entre los miembros, la cual es cada vez más notoria, alimentada por el nuevo clima político-ideológico de la región, caracterizado por el giro electoral a la derecha; b) la ineficacia del organismo frente a la precarización de la estabilidad democrática regional a partir de la agudización de la crisis política en Venezuela, y su indiferencia ante el cuestionado proceso

de destitución –*impeachment*– contra Dilma Rousseff en Brasil; c) la complejización y dificultad en la construcción de consensos⁶; y d) el déficit actual de liderazgo regional del bloque ante el declive del liderazgo regional brasileño y la disminución de recursos políticos y económicos de Venezuela, los cuales fueron estratégicos en la primera etapa.

En términos de debilidades de tipo estructural sobresalen las siguientes: a) persistencia de problemas de institucionalidad ejemplificado con el papel de la secretaría general⁷ y el marcado acento intergubernamental en el funcionamiento del organismo regional; b) el cuestionamiento de Suramérica como actor estratégico ante los bajos niveles de cohesión regional; c) el incumplimiento de compromisos en la generación de bienes públicos regionales y para alcanzar objetivos comunes; d) el agotamiento del mecanismo de diplomacia de cumbres para la toma de decisiones; e) la pérdida de dinamismo de la dimensión política como eje rector del regionalismo posliberal propio de la Unasur a partir de su debilitamiento como actor mediador, y f) la carencia de la dimensión económica, dimensión que retorna en la segunda década del siglo XXI, a partir de nuevos mecanismos de

⁵ Es una herramienta que permite a los países de Unasur compartir información referente a la compra de medicamentos que cada nación efectúa, cuánto paga, en qué cantidad, a quién le compra. Esta herramienta no solo se concibe como un espacio de intercambio de información, sino que pretende ser la base sobre la cual los países suramericanos pueden elaborar estrategias regionales de compras conjuntas de medicamentos. Esto constituye un salto cualitativo en lo que respecta al acceso universal a estos productos.

⁶ Esto se observa, por ejemplo, en la sanción a Paraguay luego de la destitución de Fernando Lugo en 2012, en la inviabilidad en la aplicación de la cláusula democrática a Venezuela y más recientemente en la parálisis en la elección del nuevo secretario general, cargo vacante desde enero de 2017 al culminar su mandato el expresidente Ernesto Samper.

⁷ En mayo de 2012 se elaboró el reglamento general de la Unasur que delimitó las funciones políticas de la Secretaría General reduciéndolas sustancialmente.

cooperación económica altamente atractivos como la Alianza del Pacífico⁸, y la presión que generan los nuevos escenarios de negociación interregional y transregional –como el Acuerdo

Transpacífico (TPP), el Acuerdo Transatlántico (TTIP)–, en los regionalismos de tipo posliberal, para redefinir contenidos y áreas de acción (Giacalone, 2015).

Tabla 2
Diferencias contexto de origen y contexto actual de Unasur

Factor	Condiciones iniciales	Condiciones actuales
Liderazgos regionales	Presencia de líderes carismáticos defensores e impulsores del bloque regional	Ausencia de líderes carismáticos que jalonan el proceso regional
Lineamientos comunes	- Enfoque de cooperación temática multidimensional, - Gradualidad de objetivos, - Promesas de proyectos regionales de gran impacto, - Consecución de amplios consensos	- Desiguales avances en agendas sectoriales, - Cortoplacismo de objetivos, - Incumplimiento en el desarrollo de proyectos regionales, - Obstaculización en el logro de consensos
Diplomacia presidencial	- Activa y en conexión con el estilo presidencialista de política exterior, - Lógica de negociación bajo el formato de <i>diplomacia de cumbres</i>	- Escasa y con bajo perfil: casos de Rousseff y Temer en Brasil, y Macri en Argentina, - Agotamiento del formato de la <i>diplomacia de cumbres</i>
Enfoque de comunidad	- Discurso de identidad suramericana promovido por Brasil, - Papel preponderante en la gestión de conflictos internos y regionales	- Debilitamiento del imaginario sudamericano ante el déficit de generación de bienes comunes regionales, - Papel ineficaz en la gestión de conflictos internos y regionales
Rol de potencias regionales y potencias regionales secundarias	- Liderazgo de Brasil como promotor de agendas sectoriales, - Liderazgo competitivo de Venezuela en auge, - Respaldo táctico de Argentina, Chile, - Apoyo condicionado de Colombia	- Contracción del liderazgo regional de Brasil, - Declive del liderazgo de Venezuela, - Pérdida de importancia del escenario Unasur para Argentina y Chile, - Alejamiento de Colombia
Ciclo político-ideológico	Gobiernos afines a enfoques de izquierda y centro-izquierda	Debilitamiento del ciclo progresista y giro electoral a la derecha (2016-2018)

⁸ Signo de esto es la reciente postulación de Ecuador –país miembro del Alba y defensor de la Unasur– como miembro asociado de la Alianza del Pacífico en la XIII cumbre de la Alianza, efectuada el pasado 23 de julio.

Factor	Condiciones iniciales	Condiciones actuales
Escenario económico global-regional	<ul style="list-style-type: none"> - Crisis financiera global, - Auge de precios de las materias primas, - Propuesta de convergencia CAN-Mercosur para una zona de libre comercio regional como fundamento económico de la Unasur 	<ul style="list-style-type: none"> - Entorno proteccionista (Trump/Brexit), - Caída de precios de materias primas, - Propuesta de convergencia Alianza del Pacífico-Mercosur, superando el ámbito geográfico suramericano
Escenario político global-regional	<ul style="list-style-type: none"> - Contexto global multipolar, - Diálogo político interamericano favorable (gobierno Obama), - Estabilidad política regional 	<ul style="list-style-type: none"> - Contexto global multipolar, - Diálogo político interamericano reducido (gobierno Trump), - Tendencias de inestabilidad política en Venezuela, Brasil, Perú
Estrategia de inserción internacional	Énfasis en la inserción internacional en clave regional	Nuevas opciones de inserción internacional: bilateralismo, selectivo, interregionalismo, transregionalismo

Fuente: Elaboración propia.

2.2. Unasur: ¿nueva etapa o fin inminente?

Actualmente se habla de una crisis de la Unasur, sustentada en un vacío del liderazgo, junto con la falta de consenso sobre los valores comunes que deben regir a la región, situación que actualmente se ahonda con la reciente decisión tomada en abril de este año por parte de los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú, de suspender por tiempo indefinido su participación en la Unasur hasta tanto no se resuelva el problema de la elección del secretario general y se garantice el funcionamiento adecuado de la organización, proyectándose una deconstrucción de Suramérica como bloque geopolítico y actor en el sistema internacional, frente a la coyuntura que ha dado paso a una tendencia centrífuga (Nolte & Mijares, 2018). Esto pone de relieve de nuevo que las preferencias nacionales marcan el ritmo de avance y retroceso de los regionalismos:

Teniendo presente que los Estados se comportan en los esquemas regionales cómo se comportan en las políticas de coaliciones, es decir, buscando defender siempre sus intereses nacionales, las lógicas de actuación en instancias como la Unasur reflejan la primacía de dichos intereses, los cuales tienen el doble carácter de ser impulsores y simultáneamente obstáculos para el avance de proyectos regionalistas, generando escenarios de tensión y conflicto latente, condicionados a su vez al manejo institucionalizado de las visiones contrapuestas o divergentes sobre la integración regional (Chaves, 2015, p. 157).

El bloque regional se enfrenta a su primera crisis de gran envergadura, situación que han atravesado otros esquemas regionales, incluso la Unión Europea, por lo cual deben evitarse posiciones extremistas en términos del análisis de dicha crisis. La coyuntura actual no significa el fin inevitable del organismo regional, ni que la región esté *ad portas* de un *sudamexit* (Frenkel & Comini, 2016), pero tampoco

puede entenderse como una situación pasajera natural, ya que soslayar la gravedad del estado actual de cosas al interior del bloque le hace daño a su continuidad.

En la comprensión de este escenario de crisis que atraviesa Unasur, se hace necesario identificar las diferencias entre el contexto de origen del bloque y el contexto actual a partir de factores representativos de los niveles de análisis global, estatal e individual característicos en relaciones internacionales. En efecto, la Tabla 2 refleja la alteración de factores y la transformación de tendencias regionales que en su momento favorecieron la convergencia de los países suramericanos en el proyecto unasurista. Al cumplirse en 2018 la primera década de existencia del bloque suramericano, se observa claramente que su actual coyuntura responde a una serie de oportunidades y restricciones diferentes a las que se observaban en la gestación y el desarrollo inicial del mismo.

Los factores señalados en la Tabla 2 ponen de manifiesto un contexto actual muy distinto al de hace una década, y su impacto en el funcionamiento del bloque suramericano es innegable: en términos del liderazgo regional es palpable que la ausencia de líderes carismáticos como lo fueron en su momento Lula Da Silva, Hugo Chávez, Néstor Kichner y Rafael Correa, se ha traducido en la pérdida de dinamización de las agendas y cumbres, ya que los nuevos líderes regionales como Temer y Macri, muestran poco entusiasmo por impulsar a Unasur; el respaldo de potencias regionales como Brasil y actores protagónicos como Venezuela hoy en día se ve seriamente cuestionado por el predominio de asuntos de política interna y las condiciones de inestabilidad política que

enfrentan estos países; así mismo, aspectos como la *diplomacia de cumbres* y el discurso de identidad suramericana actualmente muestran signos de desgaste y poca atracción para la implementación de agendas regionales; también el desencanto con el proyecto regional se explica por la ausencia en la generación de bienes públicos regionales palpables en términos de bienestar para los ciudadanos, y la fallida y/o débil materialización de famosas iniciativas tales como el Gasoducto Suramericano, el Parlamento Regional, el Banco del Sur y la Corte Penal Suramericana, lo cual reflejaría que el discurso de sudamericanización ya no es movilizador como en la etapa fundacional del bloque.

Por lo antes señalado, el caso de Unasur es un claro referente del denominado patrón del multilateralismo latinoamericano. Esta categoría analítica, tomada de Legler y Santacruz (2011), explica que el multilateralismo latinoamericano ha estado marcado reiteradamente por la presencia de tres variables que han condicionado su trayectoria: 1) el fuerte sesgo presidencialista, característico de la política exterior latinoamericana; 2) la construcción de foros de diálogo político y concertación; y 3) la débil institucionalidad que afecta la autonomía operativa de los organismos regionales. Para nuestro caso de análisis se observa plenamente que cumple con las tres variables señaladas, lo cual ratifica que para el diálogo político y la concertación como propósitos, no resulta indispensable contar con instituciones multilaterales fuertes y permanentes (Legler y Santacruz, 2011).

No obstante, resulta preocupante que, en los últimos años, Unasur evidencia debilidad en la variable de diálogo político y concerta-

ción, esto se manifiesta en el caso de la crisis política en Venezuela en la que desde 2014 la actuación del bloque regional ha venido siendo menos eficaz que en otros episodios de crisis políticas. En palabras de Giacalone:

(...) Así Unasur parece haber pasado de ejercer una función negociadora entre gobiernos con posiciones divergentes a diluir los conflictos sin resolverlos con el resultado que el orden regional sudamericano ha pasado a caracterizarse, no por falta de conflicto o su superación, sino por su postergación y negación discursiva (2015, p. 66).

Como resulta evidente, el momento actual del bloque suramericano no es el mejor, y aunque la tendencia indica que hoy Unasur es catalogada como una instancia regional de baja intensidad (Frenkel & Comini, 2014), esto, sin embargo, no se puede traducir en su inminente desaparición. A partir de esta contextualización y dada la complejidad del fenómeno de estudio planteado, se propone el análisis de las siguientes categorías para profundizar en el estudio de las debilidades y fortalezas de Unasur en el escenario latinoamericano: (1) liderazgo; (2) interdependencia; (3) convergencia; (4) identidad; e, (5) institucionalidad (Ortiz Morales, 2017).

Liderazgo. El liderazgo, como categoría de análisis, señala la relevancia de un Estado regionalmente hegemónico sustentado en sus capacidades y poder que determina la configuración del orden regional suministrando bienes públicos (Ortiz Morales, 2017) a partir del rol de *paymaster*, al asumir los costos de la integración. En este nivel, la Unasur respondió en principio al proyecto político de Brasil de

una *sudamericanización* para su proyección como potencia regional dentro de un nuevo orden mundial con el ascenso de nuevos poderes en la jerarquía de poder mundial como las denominadas potencias regionales. Así, este proyecto político de regionalismo constituyó una pugna por el liderazgo individual en la región al excluir a México del escenario. Por otra parte, su liderazgo fundacional recayó sobre el Brasil de Lula y la Venezuela de Chávez en el marco de un clima político-ideológico de giro a la izquierda, pero dentro de una región heterogénea en construcción; perspectiva propuesta que permitía tender puentes y no construir muros dentro de la dimensión cooperativa de las relaciones internacionales.

Sin embargo, a nivel regional, el papel de Brasil en la configuración del orden regional se ha visto determinado por dos factores. En primera medida, sus problemas internos han limitado este liderazgo regional; problemas estructurales que responden a sus dinámicas nacionales y que actualmente se ha visto determinado por la polarización de su escenario político nacional en el marco del debate político de izquierda-derecha. Por otra parte, la desconfianza frente al gigante sudamericano ha sido la otra gran limitante para este rol que responde a su posición estructural y que ha sido resultado de las formas de colonialismo. En este escenario se ha proyectado como un *global player* dada la falta de seguidores regionales frente a sus pretensiones internacionales como potencia regional (Malamud, 2011).

El liderazgo brasileño en Suramérica no podrá tener suficiente estabilidad y credibilidad regional, a menos que genere externalidades positivas materializadas en

bienes públicos favorables para los países vecinos, quienes esperan de Brasil un socio estratégico para enfrentar los desafíos del sistema multipolar, más que una potencia hegemónica a la cual subordinar sus necesidades de inserción internacional (Chaves, 205, p. 166).

Interdependencia. En relación con la interdependencia en términos económicos, los niveles de intercambio económico-comercial entre los países suramericanos han sido tradicionalmente bajos. No hay que desconocer que este hecho ha sido históricamente un problema estructural que representa una gran debilidad para la integración latinoamericana, pero que puede representar un escenario de oportunidad para las economías de la región. Sin embargo, el propósito de la Unasur y su alcance institucional no se centran en un escenario de integración regional con énfasis de la dimensión económica, pese a que discursivamente se haga referencia a este propósito. Teniendo en cuenta que, dentro de la dimensión cooperativa de relaciones internacionales, el alcance de Unasur es un escenario de coordinación y concertación política, así como de cooperación internacional. Esto se resalta en la consecución de su objetivo a partir del diálogo político para asegurar un espacio de concertación (Unasur, 2011, art. 3) que se sustenta en la soberanía e independencia de los Estados. Así, de acuerdo con el art. 2, se establece como objetivo de la Unasur:

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y con-

sensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los estados (Unasur, 2011, art. 2).

Por lo anterior, la naturaleza de la Unasur se configura como un actor regional dentro de un *complejo regional*, en el que es evidente que la región avanza en términos de concertación y cooperación y no en términos de integración regional⁹. En este caso particular, la Unasur, como una unión, es un punto de llegada y no de partida que en sus inicios mostró resultados siendo prudente y eficaz (Tokatlian, 2012) dentro de la dimensión cooperativa de las relaciones internacionales.

Por ende, más que una interdependencia en términos económicos, existe una interdependencia en términos políticos dada la convergencia de intereses para la creación de este escenario de concertación con alcance de cooperación internacional para la autonomía en la configuración de una agenda suramericana. En este sentido y dada esta realidad constitutiva, la Unasur representa una oportunidad para la configuración de una agenda autónoma y multidimensional que determine los intereses de los países sudamericanos a partir de sus

⁹ Para los estudiosos de la integración regional, siguiendo el modelo europeo, resaltan la interdependencia económica y la supranacionalidad a nivel institucional, así como la cuestión de liderazgo, factores de éxito para el estadio de la integración.

realidades y especificidades en materia de seguridad, la posición regional frente a las nuevas amenazas transnacionales, el cambio climático, el narcotráfico, la migración, el desarrollo sostenible, la pobreza, el desarrollo, la integración energética e infraestructura para la interconexión regional, la exclusión y la desigualdad social, entre otros.

Convergencia. En cuanto a la convergencia regional, y de acuerdo con el modelo de análisis planteado, tres son los factores para la cohesión regional siguiendo con la teoría de convergencia regional (Gardini, 2010). En relación con los Estados Unidos, el relacionamiento con la potencia hemisférica se ha visto determinada por el repliegue relativo de este referente de política exterior sin que el mismo haya desconocido sus socios estratégicos como Colombia. Por los demás, actores regionales, las posiciones y relacionamiento han variado de una posición de cooperación reticente, una posición revisionista, así como por posiciones anti sistémicas y contestatarias. Así, la forma del relacionamiento con los Estados Unidos ha mantenido a la región en el tradicional multilateralismo defensivo desde una posición dicotómica y dual de América Latina o Estados Unidos (Ortiz Morales, 2016). Por otra parte, en relación con el papel del líder regional, en este caso Brasil, su proyección se ha visto diezmada por los problemas internos que han limitado su papel de *paymaster* en el marco de esta institución internacional de carácter regional, limitando su papel como proveedor de bienes públicos y garante del proceso de convergencia regional. Por último, en cuanto al modelo de desarrollo y de inserción internacional, coexisten tres tipos de modelos que responden a tres

ejes dados los liderazgos (Briceño Ruiz, 2013), los cuales, de acuerdo con algunos académicos, no forman círculos concéntricos ni muestran un mínimo común denominador, creando sub regionalismos, es decir, un regionalismo segmentado territorialmente (Briceño Ruiz, 2013; Malamud & Gardini, 2012).

Identidad. Por cuanto a la **identidad** regional, desde la perspectiva de complejo integracionista, la identidad constituye un recurso simbólico que “[...] procura, en el marco regional, ampliar el conocimiento recíproco y los lazos con otros con el objeto de fortalecer la identidad” (Tokatlian, 2012, p. 477). En este escenario heterogéneo:

Afirman su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana; [...]. (Unasur, 2011).

El discurso identitario fue crucial en la etapa de impulso de Unasur, ya que la apelación a la condición de sudamericanización promovida por Brasil, desde una intencionalidad geopolítica en aras de erigirse como potencia regional dominante, fue un factor de movilización de apoyos para la creación del bloque y respaldo a la concreción de agendas regionales como Iirsa y el CSD.

Institucionalidad. En su nivel de institucionalidad y como se mencionó, este escenario subregional responde a un alcance de coordinación, concertación y cooperación que responde a una interdependencia política dados los intereses de Estados parte, sustentado sobre los principios de soberanía e independencia de los Estados, más allá de constituir un modelo supranacional sustentado en el principio de subsidiaridad como el modelo europeo. Por tanto, pese a hacerse la referenciación discursiva en términos de integración, es claro su alcance institucional dados los propósitos planteados en su tratado constitutivo, cuyos principios generales de conducta en términos de multilateralismo, hacen referencia a:

RATIFICAN que tanto la integración como la unión suramericana se fundan en los principios rectores de: irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible; [...] (Unasur, 2011).

Su nivel de institucionalidad recae en el intergubernamentalismo y no en el supranacionalismo, cuyo órgano central es el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno. En este sentido, su flexibilidad institucional es un rasgo estructural característico del multilateralismo latinoamericano con enfoque autónomo hacia una demanda de una gobernanza autónoma (Legler, 2010, 2011). Así mismo, este factor dominante del intergubernamentalismo se ob-

serva en la delimitación del ámbito operativo de la Secretaría General:

(...) La noción y el funcionamiento mismo de la Secretaría General –aparte de las dificultades producidas para la designación de sus titulares– han sido una muestra evidente de la debilidad de este órgano. La jerarquía y atribuciones del Secretario General se vieron disminuidas en el estatuto a niveles meramente administrativos sin iniciativa ni competencias políticas como habría sido deseable para que pueda tomar acciones frente a situaciones que exigían celeridad y mayor representatividad política. Esta debilidad ha sido demostrada con la incapacidad de designar a un ex Presidente suramericano, después del fallecimiento de Néstor Kirchner, quien, por su parte, fuera finalmente nombrado tras un pulso firme con Uruguay que se oponía, en mayo de 2010, para que ejerza la Secretaría General. También es equivocado haber fijado en dos años el tiempo de permanencia del titular de la Secretaría General en su cargo. Ese lapso es insuficiente para desarrollar una actividad que impulse o dinamice, si fuere necesario, la organización. Lo correcto habría sido cuatro o cinco, como es el caso de la mayoría de las organizaciones internacionales, período en el cual si se puede planificar la acción de la Secretaría en un mediano plazo, implementarla y valorar su labor (Carrión, 2013, p. 9).

3. IMPLICACIONES DEL RETIRO DE COLOMBIA EN LA UNASUR

Son varios los retos que debe asumir Colombia en las relaciones con sus vecinos, entre otras cosas por las diferentes posturas políticas en relación con los diversos esquemas existentes, así como a los objetivos que se han trazado para cada uno de ellos. En relación con Unasur,

como objeto de análisis de este documento, valdría la pena retomar a Cardona para afirmar que la construcción de la identidad de Suramérica se debe cimentar sobre valores que están por edificarse y no sobre aquellos que ya existen dado que, como se ha mencionado, este es un proceso en suma novedoso (Cardona Cardona, 2008). Ahondar en el pasado sería peligroso dado que las bases del proceso y la legitimidad se hacen presentes en una convergencia de intereses que debe hallarse en el futuro.

Frente al esquema suramericano, Colombia ha tenido una posición ambivalente: las relaciones Colombia-Unasur han sido desde el inicio complejas y han atravesado períodos de conflictividad y períodos de aproximación constructiva, dependientes de las coyunturas regionales y de las posturas ideológicas de los gobiernos de turno. En la etapa de despegue e impulso de Unasur, Colombia bajo el gobierno de Uribe asumió una actitud reactiva frente al bloque regional, marcada por la desconfianza frente al discurso de la sudamericanización y su enfoque crítico hacia Estados Unidos, y la incomodidad frente al creciente papel protagónico del discurso chavista con una Venezuela altamente crítica de las decisiones de política exterior del gobierno colombiano. El período 2008-2009 fue particularmente crítico en términos de las tensiones bilaterales con los países vecinos, y en términos regionales a partir de la desconfianza generada por el fallido acuerdo de bases militares entre Colombia y Estados

Unidos anunciado en 2009, el cual fue el tema central de la cumbre extraordinaria de Bariloche, situaciones que provocaron el aislamiento regional de Colombia.

Con el cambio de gobierno de Uribe a Santos, la estrategia colombiana se orientó por una actitud de reinserción en el escenario regional, normalizando las relaciones con Venezuela y Ecuador a finales de 2010, siendo la Unasur garante de dicho proceso. Igualmente, dando seguimiento a esta estrategia, Colombia aceptó compartir con Venezuela la figura de la Secretaría General del organismo para el período 2011-2012 con el papel de María Emma Mejía en el 2011 y luego de Ali Rodríguez en 2012. Esta estrategia continuó con la activa participación de Colombia en las actividades del CSD en el período 2013-2015¹⁰. En 2015 nuevamente se tensionaron las relaciones con Venezuela por el tema de la expulsión de colombianos de territorio venezolano, lo cual afectó la participación de Colombia en Unasur, al punto que hubo solicitudes de partidos políticos que pedían al presidente Santos retirar a Colombia del bloque regional por su permisividad con la actitud del gobierno venezolano. Este nuevo impasse se resolvió parcialmente con el acuerdo bilateral efectuado entre los gobiernos de Santos y Maduro en septiembre de 2015, nuevamente apoyado por la instancia suramericana.

La reciente decisión del gobierno Santos de inactivar la participación del país en Unasur muestra la ambivalencia de Colombia frente al

¹⁰ El Ministerio de Defensa Colombiano (2015), en su estrategia diplomática para la seguridad y la defensa nacional identificó a UNASUR como el principal escenario de diálogo y concertación política en Suramérica y como escenario estratégico en el posconflicto para la internacionalización de sus acciones.

escenario regional. Sin embargo, hay numerosas razones para repensar esta decisión:

1. Darle la espalda al organismo regional es clausurar un espacio de eventual diálogo en momentos de crisis con los países vecinos, especialmente con Venezuela, esto resulta riesgoso si la relación bilateral se tensiona, lo cual parece muy viable bajo el escenario Duque-Maduro, ya que Venezuela por ahora solo reconoce a Unasur como único interlocutor válido para mediaciones en confrontaciones políticas.
2. El escenario unasurista es un canal de concertación política que requiere Colombia en el marco de su estrategia de diplomacia multinivel y potencia regional secundaria; la salida implica perder un espacio ganado con tanta dificultad y reducir la capacidad de interlocución con la región.
3. La Alianza del Pacífico (AP), a pesar de sus virtudes como mecanismo de cooperación económica, por su propia naturaleza no logra suplir las capacidades de concertación y cooperación que brinda Unasur, la AP no tiene una dimensión política del alcance del bloque suramericano.
4. Por cuanto a la OEA, esta no es reconocida legítimamente por todos los Estados del hemisferio como un espacio de coordinación y concertación política, así como para una agenda regional autónoma hacia el consenso y concertación frente a crisis y hechos políticos actuales en el escenario regional. Dentro del clivaje ideológico¹¹ del escenario político latinoamericano – izquierda y derecha– que ha determinado la configuración del orden regional, la OEA es vista con desconfianza por muchos de los actores regionales dada la participación, intereses y el rol de *paymaster* de la potencia hemisférica, Estados Unidos, dentro de esta institución panamericana. Así, la crisis de Venezuela no ha sido ajena a esta dinámica de desconfianza para ser tratada en este escenario panamericano, sin logros por falta de consenso en el que se hacen evidentes los sistemas de alianzas que han fragmentado históricamente a la región en la tradicional mirada dicotómica de América Latina o Estados Unidos, resultante del mencionado clivaje ideológico.
5. Colombia necesita del respaldo regional para manejar temáticas estratégicas: política antidrogas, flujos migratorios, protección de la biodiversidad, desarrollo de infraestructura; así mismo Unasur permite participar en diversas instancias de cooperación técnica y agendas sectoriales que resultan necesarias para la defensa de los intereses del país.
6. Unasur es una instancia de interlocución estratégica con actores extrarregionales en el actual contexto multipolar y de negociaciones interregionales. Como señala

11 El clivaje izquierda/derecha hace referencia al debate ideológico de categorías *setentistas* de una izquierda con una postura antiestadounidense, nacionalista, antiglobalización y reedificadora del Estado y una derecha asociada al mercado, la fractura social y la aceptación de las desigualdades, la apertura económica y los estrechos vínculos con Washington (Pérez Llana, 2008).

Tokatlian (2018): “Por esencia Colombia hace parte de Suramérica y requiere de ella tanto en clave geopolítica como geo-económica”.

7. Unasur puede favorecer la superación de la concepción de Colombia como país problema, y convertirse en escenario para la proyección del país como referente en ámbitos de seguridad, defensa y justicia transicional, a partir de las lecciones del posconflicto.
8. Esperar que desde la plataforma de diálogo político que ofrece Unasur se resuelva la crisis regional generada por la situación de Venezuela, es desconocer un grave y estructural problema de gobernanza global que afecta a todos los organismos internacionales que requieren del consenso para adoptar decisiones, lo cual constituye uno de los principales retos que debe asumir la comunidad internacional en un mundo irreversiblemente globalizado que requiere cada vez más regímenes de interdependencia; por tanto, utilizar el argumento de la ineffectividad de Unasur para resolver la crisis de Venezuela como argumento principal para el retiro es desconocer dicha realidad y llevar al país a un riesgoso aislamiento regional.

Un asunto clave es la referencia a lo influenciada que ha estado la construcción de la política exterior colombiana, de la particular relación con Estados Unidos y de cómo esta relación ha sido vista, en muchas ocasiones, con resquemor por parte los vecinos que ven la cercanía de Colombia con Estados Unidos como una amenaza dado que se observa a Co-

lombia como plataforma para que este último despliegue sus intereses sobre la región (Bernal & Tickner, 2017).

En la construcción del imaginario de política exterior de Colombia es indispensable anotar cómo el pro americanismo ha sido un protagonista de primer orden desde la misma suscripción del Tratado Urrutia – Thomson, que al restablecer las relaciones entre los dos países los acerca de tal manera que se funda el denominado *respice polum* como mirada particular de Colombia hacia ese país que empieza a ser visto como el referente político y económico (Bernal & Tickner, 2017).

No obstante, también debe anotarse que esa relación no ha sido siempre la misma ya que, como cualquier política exterior, la misma ha sido objeto de diferentes influencias provenientes de los cambios que acontecen en el ámbito internacional, los cuales terminan afectando positiva o negativamente a la política exterior. Por ello también debe mencionarse el denominado *respice similia* que implica un acercamiento con países del entorno que tienen grados de desarrollo más parecidos a los de Colombia, no obstante, dicho cambio no implicó una ruptura con Estados Unidos, sino un acercamiento en algunos temas de interés con el entorno regional (Bernal & Tickner, 2017).

Ahora bien, el presidente electo Iván Duque ha manifestado su intención de retirar a Colombia de Unasur debido a la incapacidad de este organismo de impulsar consensos regionales en torno a problemáticas complejas como la situación de Venezuela, así como por problemas internos de la organización en su funcionamiento operativo. El caso de Venezuela ejemplifica con claridad el exceso de

ideologización y la manera como esta puede terminar por afectar los esquemas de concertación y/o cooperación y, lo que es más grave, no proponer soluciones efectivas para un país que urge de ayuda, ya que sus problemas incluso han terminado por afectar a toda la región y, en especial, a Colombia que ha visto superada su capacidad institucional para dar una respuesta adecuada a los altos flujos migratorios de ciudadanos venezolanos, que salen de su país en busca de soluciones para satisfacer necesidades básicas que, por ahora, no encuentran en Venezuela.

Asimismo, resulta pertinente señalar que la ineffectividad de Unasur frente a la problemática de Venezuela no es un tema exclusivo de este organismo. Lo evidente es que hay una grave falencia de toda la comunidad internacional, expresada en una incapacidad de gobernanza global para atender, de manera oportuna y adecuada, rupturas de la institucionalidad democrática o violaciones sistemáticas de derechos humanos, que dejan ver tensiones complejas de resolver donde los debates, en torno a posibles soluciones, apenas empiezan y están lamentablemente todavía lejos de dar respuestas; es el caso del antagonismo, si es que existe, entre soberanía y el principio de no injerencia en asuntos internos de una parte, frente a la necesidad de intervenir para apoyar a los ciudadanos o restaurar la democracia, por otra.

Como puede apreciarse, el problema es más complejo y desborda a organismos como Unasur, por tanto, la salida del esquema no solo no resuelve el problema, sino que termina, por una parte, favoreciendo la crisis en Venezuela debido al no pronunciamiento de una institución que podría llegar a cooperar por

su cercanía con el gobierno de Venezuela y, de otra, dejando a Colombia aislada y sin la posibilidad de aportar con posibles soluciones a un problema que le afecta directa y severamente.

Lo anterior reitera la tesis central de este documento en torno a establecer cuáles son las posibilidades reales de desarrollo permitiendo así saber qué logros y resultados pueden adjudicarse a este esquema y qué no, evitando decepciones políticas y económicas que sobrevendrían al no lograrse los resultados esperados. Por ello tampoco podría calificarse como acertada la posible decisión de salirse de Unasur dado que, en este caso, el aislamiento estaría lejos de solucionar los problemas del comercio intrarregional, pues el mismo no es un asunto que pueda resolverse en el ámbito suramericano, desconociendo adicionalmente el escenario real donde este asunto sí se puede resolver que es la CAN.

Finalmente, podría señalarse que es útil definir un nuevo imaginario de la política exterior de Colombia que, conforme a un mundo globalizado, permita que el país se desempeñe en los esquemas de integración regional, regionalismo y regionalización sabiendo exactamente qué esperar de cada uno de ellos a fin de potenciar su participación sin generar reacciones adversas de los vecinos y la opinión pública, ni respuestas inadecuadas ante posibles e inevitables desacuerdos.

De este breve análisis puede concluirse que la eventual decisión del nuevo gobierno de Colombia de salirse de Unasur al calificarla como “caja de resonancia de Venezuela”, resulta completamente errónea ya que plantearía un escenario de aislamiento poco conveniente para el país dado que dejaría al Estado co-

lombiano sin la plataforma para realizar sus propuestas frente a posibles soluciones a las problemáticas comunes y enviaría el mensaje a los vecinos de una Colombia que no está dispuesta a cooperar y concertar con los países de la región si el gobierno de turno así lo prefiere, lo cual sería una nueva muestra de un país errático en la definición de su política exterior en clave regional, como lo fue en la primera década de este siglo.

4. REFLEXIONES FINALES

Al no ser Unasur técnicamente un esquema de integración, sino un tipo de regionalismo que enfatiza, desde su creación, la dimensión del diálogo y la concertación política, lo cual no quiere decir que dicha organización regional pierda relevancia, por el contrario, el bloque suramericano puede jugar un rol estratégico en la promoción de la integración regional a partir de la reactivación y profundización de compromisos adquiridos que posibilitarían nuevos escenarios de cohesión regional o *regionalidad*, favorables para el avance de instancias de integración.

Ver al futuro también implica hacer evidente la posibilidad de superar anacrónicas diferencias ideológicas que alejan las posibilidades de avance o tornan artificiales los acuerdos cuando los mismos se sustentan en la afinidad política de los gobiernos de turno (Cardona Cardona, 2008). Como lo señala Sanahuja (2008), la variable ideológica se destaca en el ámbito suramericano dado que las distintas visiones políticas del proceso, particularmente la impuesta por Venezuela y Brasil, se encuentran acompañadas con el nivel de disputa ideológica,

lo cual no puede obviarse, pero tampoco puede ser el foco central del proceso de acercamiento.

Por otra parte, también debe señalarse, a manera de conclusión parcial, que los esquemas de integración, como se ha mencionado, deben incorporar la variable económica, para permitir que a futuro se logre dar cohesión a la cooperación y a la concertación política, social y cultural (Cimadamore, 2010); es por ello que Unasur, al no integrar esta variable no puede catalogarse como un proceso de integración regional, sin embargo, ello no quiere decir que la variable no esté presente, dado que el mismo Tratado Constitutivo reconoce en el Mercosur y la CAN la existencia de esa base para la consecución de los objetivos y metas económicas.

La claridad debe darse en torno a que esos objetivos deben ser atribuibles, de manera exclusiva, a esos dos procesos de integración que sí se pueden catalogar como tales y no a Unasur que como esquema de cooperación y concertación, ha sido creada para otros asuntos, reconociendo que el aporte económico se encuentra en la CAN y el Mercosur (Montero González, 2013).

Así las cosas, es indispensable anotar que el proceso de reingeniería que viene sufriendo la CAN, así como las transformaciones del Mercosur, están obligadas a redefinir unas metas y objetivos claros en los aspectos económicos y comerciales ya que las mismas, en especial en el caso andino, se han diluido en el marco de las negociaciones con terceros con miras a la suscripción de nuevos acuerdos o tratados de libre comercio, los cuales han socavado la normativa comunitaria (Montero González, 2013).

Ello exige la reinención de dichos procesos para que los mismos no se conviertan en un

obstáculo que les impida a los países miembros la apertura y consolidación de nuevos mercados, pero tampoco el abandono de los mismos ya que el comercio intracomunitario sigue siendo de vital importancia para los países miembros, entre otras cosas por ser el destino de buena parte del valor agregado que generan los aparatos productivos de estos países.

Colombia debe comprender que ha sido un país problema para la región: ha obstaculizado en el pasado los propósitos de unidad regional a partir de instancias como el Plan Colombia y los efectos regionales del conflicto armado. Superar la caracterización –imagen– de país problema implica apoyar espacios de cohesión regional, y Colombia debe aceptar que es corresponsable de la crisis de Unasur y asumir, en consecuencia, una actitud constructiva y no destructiva frente al bloque.

La ineffectividad regional frente a la problemática de Venezuela no es un tema de exclusiva responsabilidad de Unasur, es un tema de responsabilidad compartida, pero se ha responsabilizado específicamente a Unasur por sus antecedentes de escenario de diálogo exitoso, lo cual oculta que el tema de Venezuela requiere una concertación permanente y no transitoria, respaldada en diversos escenarios y no solo en el ámbito suramericano.

La organización suramericana al cumplir una década de existencia exhibe fortalezas estratégicas y ha cosechado logros verificables. La ausencia de la variable económica en Unasur no es accidental, es intencional ya que si Unasur no tiene una dimensión comercial, no es porque hay consenso en que no es una agenda necesaria para la integración, sino

porque no hay consenso en cómo encararla regionalmente, lo cual plantea el fracaso de la creación de un bloque comercial suramericano (Giacalone, 2016).

Unasur evidencia un desgaste de su función de consenso político, evidenciando un regionalismo en tensión, pero esto no significa la inminencia de un *sudamexit*, siempre y cuando el bloque retome la senda de mínimos comunes que le ayuden a reactivar la dimensión política que permitió su creación. Se requiere de incentivos en términos de la generación de bienes públicos regionales y proyectos consistentes de largo plazo que le den credibilidad y estabilidad a la operatividad del bloque regional.

Unasur es un esquema regional que pueden promover dinámicas de integración, pero no es una instancia de integración, su actual naturaleza es de concertación y cooperación y responde al patrón del multilateralismo latinoamericano señalado por Legler, por lo cual el balance del esquema suramericano debe atender a estas condiciones y no sobredimensionar el alcance de este organismo. Unasur es un punto de llegada y no de partida, su construcción continua.

REFERENCIAS

- Ardila, M. (2012a). La transición internacional colombiana y la búsqueda de un nuevo rol frente a potencias regionales en Latinoamérica. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo?* (1a ed., pp. 643-658). Colombia: Fundación Konrad Adenauer.
- Ardila, M. (2012b). Potencia regional secundaria en definición: Colombia entre Sur y Centroamérica. *Papel Político*, 17(1), 293-319.

- Bernal, J. L., & Tickner, A. (2017). Imaginario de política exterior y proamericanismo en Colombia. En A. Tickner & S. Bitar (Eds.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 3-38). Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales.
- Briceno Ruiz, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales - Universidad de Chile*, 45(175), 9-39.
- Briceno Ruiz, J. (2016). Hegemonía, poshegemonía, neoliberalismo y posliberalismo en los debates sobre el regionalismo en América Latina. En *¿Nuevo multilateralismo en América Latina? Concepciones y actores en pugna*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Briceno Ruiz, J. (2018). *Las teorías de la integración regional más allá del eurocentrismo*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia – Centro de Pensamiento Global.
- Cardona Cardona, D. (2008). El ABC del UNASUR: Doce preguntas y respuestas. *Revista de la integración: la construcción de la integración suramericana*, 19-30.
- Cimadamore, A. (2010). Diseño y viabilidad de la integración sudamericana. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 9(1), 39-51.
- Fortuna Biato, M. (2007). ¿Qué está haciendo Brasil por la gobernabilidad global? Desafíos del multilateralismo afirmativo. *Nueva Sociedad*, (210), 17-27.
- Gardini, G. L. (2010). Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional. *Relaciones Internacionales*, 15, 11-31.
- Gardini, G. L. (2013). The added value of the Pacific Alliance and 'modular regionalism' in Latin America. *International Affairs at LSE*. Recuperado de <http://blogs.lse.ac.uk/ideas/2013/06/the-added-value-of-the-pacific-alliance-and-modular-regionalism-in-latin-america/>
- Hettne, B. (2002). El nuevo regionalismo y el retorno a lo político. *Comercio Exterior*, 52(11), 954-965.
- Legler, T. (2010). El perfil del multilateralismo latinoamericano. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10(3), 2-5.
- Legler, T. (2011). De la afirmación de la autonomía a la gobernanza autónoma: el reto de América Latina y el Caribe. En F. Rojas Aravena (Ed.), *Multilateralismo vs. soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (1a ed., pp. 22-47). Buenos Aires, Argentina: Teseo; FLACSO.
- Malamud, A. (2011). A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 1-24.
- Malamud, A. (2018). Crisis del multilateralismo y crisis de la integración: perspectivas latinoamericanas y europeas. Presentado en Conferencia Inaugural, Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia – Centro de Pensamiento Global.
- Malamud, A., & Gardini, G. L. (2012). Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47(1), 116-133.
- Montero González, P. (2013). El parlamento suramericano: Una posibilidad real o un discurso demagógico. En J. Roy (Ed.), *Después de Santiago: Integración Regional y Relaciones Unión Europea-América Latina*. Miami: Miami-Florida European Union Center/ Jean Monnet Chair. Recuperado de http://aei.pitt.edu/43449/1/santiago-roy_130515_EU_Center_web.pdf
- Nolte, D., & Mijares, V. M. (2018, abril 23). La crisis de Unasur y la deconstrucción de Sudamérica. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/la-crisis-de-unasur-y-la-deconstruccion-de-sudamerica-articulo-751730>

- Ortiz Morales, C. (2016). Regionalismo y multilateralismo latinoamericanos. Aportes de Colombia y Chile en la Alianza del Pacífico. En M. Ardila (Ed.), *¿Nuevo multilateralismo en América Latina? Concepciones y actores en pugna* (pp. 257-287). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ortiz Morales, C. (2017). La Alianza del Pacífico como actor regional: factores de éxito para la cohesión regional hacia la proyección internacional. *Desafíos*, 29(1), 49-77. <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.4885>.
- Ortiz Morales, C. (2018). Informe sub grupo 4.1: Marco multilateral para las negociaciones de integración de ALC. GRIDALE.
- Pérez Llana, C. (2008). Modelos políticos internos y alianzas externas. En R. Lagos (Ed.), *América Latina: ¿integración o fragmentación?* (pp. 51-88). Buenos Aires: Edhasa.
- Sanahuja, J. A. (2008). La integración regional, los proyectos bolivarianos y la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR). En *La Revolución Bolivariana*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa, Cuaderno de Estrategia n.º 139.
- Sanahuja, J. A. (2013). Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 101, 27-54.
- Tokatlian, J. (2012). Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate. *Desarrollo Económico*, 51(204), 475-492.
- Unasur. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (2011).