

XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2015.

# **Políticas públicas regionales. Un estudio sobre las disputas hegemónicas en torno a ocho proyectos en Unasur.**

Nicolás Comini.

Cita:

Nicolás Comini (2015). *Políticas públicas regionales. Un estudio sobre las disputas hegemónicas en torno a ocho proyectos en Unasur. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-061/476>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **Políticas públicas regionales. Un estudio sobre las disputas hegemónicas en torno a seis proyectos en Unasur**

Fiamma Campello, Nicolás Comini, Daiana Ferrando, Tomás González Bergez, Antonella Pelizzari, Alejandro Recalde, Nadia Ruiz y Julieta Sayar<sup>1</sup>

### **Resumen**

Se ha agotado el debate respecto de si la Unión de Naciones Sudamericanas de Naciones (Unasur) representa un espacio de integración regional o si, en cambio, no es más que un foro de cooperación de políticas. Las perspectivas institucionalistas nos conducen siempre a la misma conclusión: integración implica supranacionalidad y en Unasur ella no existe –y probablemente tampoco existirá en el mediano plazo-. La presente investigación, esfuerzo grupal y producto de intensos debates internos, se propone resituar el eje de discusión a partir de un enfoque concentrado en las políticas públicas regionales en marcha al interior del bloque.

¿Cuáles son los principales actores que presionan para que una determinada cuestión se convierta en tema de la agenda sudamericana? ¿Cuáles son los procesos a partir de los cuales se incorpora esa cuestión a la agenda? ¿Cuáles son las principales fuerzas que promueven la transformación de esa cuestión en un política pública regional concreta? ¿Cuáles son las principales disputas hegemónicas que se generan en torno a esa política? Estos interrogantes emergen respecto de seis proyectos actualmente en marcha en Unasur y sobre los cuales se estructura esta ponencia. Ellos son: la creación de un mapa virtual sobre el Sistema Georeferencial de la Infraestructura de la región, de un Instituto de Altos Estudios regional, del Observatorio de Desarrollo Social Humano e Inclusivo, del avión sudamericano “Unasur I”, del desarrollo de un marco conceptual común unificador de los conceptos empleados en el ámbito de la Defensa y de un Aeropuerto distribuidor de carga y pasajeros para Sudamérica.

Palabras clave: Integración regional-Unasur-Relaciones Internacionales

---

<sup>1</sup> Miembros del área “Acuerdos Regionales en América del Sur” del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la Universidad del Salvador.

## **Introducción**

El presente trabajo se concentra en analizar proyectos concretos de diagramación de políticas públicas de alcance regional en el marco de Unasur. El mismo es un primer reflejo de una investigación grupal que, esperamos, pueda enriquecerse a lo largo de esta jornada. Participar de la misma, gracias a la invitación del Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina (GESHAL), es para nosotros un honor y un desafío. Expondremos, en las próximas páginas, una serie de aproximaciones iniciales para intentar reflexionar sobre cómo ciertos actores presionan para que ciertas cuestiones asuman relevancia regional y de qué manera estas últimas se incorporan formalmente a la agenda de Unasur.

Al respecto, asumimos que no existe una dinámica lineal y progresiva subyacente a aquellos procesos y que los mismos se encuentran, en cambio, enmarcados en movimientos signados por avances y retrocesos incididos -y que simultáneamente inciden- por luchas hegemónicas. Estas últimas son evidentes al analizar las desigualdades que en materia de poder existen al interior del bloque, visibles en la configuración de las políticas públicas sectoriales.

Para argumentar esta observación, esta ponencia se encuentra estructurada en tres apartados. El primero de ellos se focaliza en delinear las principales formas en las que las luchas hegemónicas se manifiestan en expresiones de poder. El segundo se concentra específicamente en seis políticas públicas regionales concretas. Allí se realiza una aproximación primaria acerca de la manera en la que la misma se convierte en un tema de interés regional, se constituye como parte de la agenda del espacio sudamericano y evoluciona como parte de disputas hegemónicas. Finalmente, se exponen y ponen a consideración una serie de conclusiones preliminares y abiertas al debate.

### **I. El poder en Unasur**

En un trabajo previo que titulamos “Espejismo y realidad del poder en Unasur” (2014) planteamos la existencia de tres niveles de desigualdad de poder dentro del espacio sudamericano: al interior de cada uno de los doce países de Unasur; entre los países miembros; y entre ellos y los países situados por fuera de las fronteras de la subregión. Asimismo, planteamos que en cada uno de estos tres niveles dicha desigualdad se percibía

en dos dimensiones de poder: la tangible -representada en aristas como la de economía, la de defensa, la de los recursos naturales o la de la infraestructura- y la intangible –manifiesta en áreas como la de la toma de decisiones, la de la educación, la del conocimiento científico y tecnológico o la migratoria-.

A partir de un análisis que, en lo tangible, se concentró en el área económica, de infraestructura, de recursos naturales y de defensa y, en lo intangible, en las dinámicas de toma de decisiones, educativas, del conocimiento científico y tecnológico y migratorias, llegamos a una serie de apreciaciones generales que consideramos apropiado retomar. En primer lugar, que Sudamérica se encuentra en una posesión privilegiada en cuanto a recursos tangibles pero, sin embargo, no corre la misma suerte a la hora de intentar modificar percepciones y conductas. En segundo orden, que esto último se debe principalmente a que existe una limitada 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 actores ajenos al espacio sudamericano.

En tercer lugar, asumimos que una ventaja comparativa –tangible o intangible- no garantiza necesariamente que los patrones de control sobre los resultados sean directamente proporcionales. La potencialidad de esa ventaja –ya sea propia del nivel estatal o subestatal-, depende de las posibilidades y capacidades de incorporar e integrar las ventajas regionales, dinámicas susceptibles a luchas hegemónicas entre actores que cuentan y que no cuentan con recursos para avanzar en ese sentido.

Finalmente, consideramos que Unasur debía transformarse en aquel espacio en el que se pudieran alcanzar consensos y establecer posiciones regionales comunes. Los doce consejos sectoriales demuestran, aún con sus evidentes limitaciones, una intención institucional de reducción de las desigualdades a la hora de sentarse a debatir acerca de los temas de interés comunes a todos los Estados sudamericanos. En este sentido, no debe olvidarse que en el bloque todos los Estados cuentan con un voto y cualquier decisión requiere de unanimidad. Ahora bien, ¿cómo se expresan las asimetrías en la puesta en marcha de proyectos concretos

al interior de estos consejos? Para intentar abordar este interrogante, nos concentraremos en la evolución de serie de políticas públicas regionales concretas.

## **II. Políticas sectoriales como espacios de disputas hegemónicas**

Existen varios proyectos en marcha que nos podrían dar una pista acerca de cómo las mismas se expresan. Nosotros haremos hincapié en seis de ellos: la creación de un mapa virtual sobre el Sistema Georeferencial de la Infraestructura de la región, de un Instituto de Altos Estudios regional, del Observatorio de Desarrollo Social Humano e Inclusivo, del avión sudamericano “Unasur I”, del desarrollo de un marco conceptual común unificador de los conceptos empleados en el ámbito de la Defensa y de un Aeropuerto distribuidor de carga y pasajeros para Sudamérica.

### ***Mapa virtual sobre el Sistema de Información Georeferencial (SIG) de Infraestructura de Unasur***

El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) fue creado en 2009. Este Consejo forma parte de una reestructuración de metodologías, planeamiento y ejecución de diferentes proyectos de integración cuyos antecedentes tienen origen en la Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), la cual toma el rol dentro del Consejo como Foro Técnico para la planificación de la integración física regional suramericana del COSIPLAN.

De acuerdo con la información extraída de la página web de IIRSA, se puede establecer un seguimiento en orden cronológico, en cuanto al aspecto normativo, del desarrollo del SIG como proyecto del COSIPLAN. Es así que en la fecha del 28/04/2011, durante I Reunión del Comité Coordinador del COSIPLAN se establece un plan de acción estratégico, en el cual se hace referencia al SIG (Sistema de Información Georreferencial) como parte de uno de los objetivos específicos del Consejo. Se propone “mejorar” el sistema GeoSur –de 2005-, para así poder fomentar el uso intensivo de tecnologías de información y comunicación y superar las barreras geográficas y operativas dentro de la región (IIRSA, 28 de abril de 2011).

Existen diferencias entre GeoSur y el SIG. El portal del primero está presente y en funcionamiento (GEOSUR, 2011). El desarrollo contó con el financiamiento del CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) por más de 2000.000 de dólares y con la participación de varias instituciones. Entre ellas se destaca el Instituto Panamericano de geografía e Historia (IPGH) de Estados Unidos. Además, cuenta con la participación de más de treinta instituciones de información geográfica tanto de Sudamérica como también de Panamá. Expandiéndose no sólo en la región de Suramericana, si no abarcando la región de América Latina y el Caribe (IIRSA, 11 de noviembre de 2011).

El SIG, en cambio, se corresponde solamente con los países miembros de Unasur y está financiado por el Fondo de Iniciativas Comunes (FIC), perteneciente al mismo con una suma de 230.155 de dólares, la cual se destinará para consultoría, apoyo en reuniones presenciales y para los costos de distribución, publicación y actualizaciones (IIRSA, 27 de noviembre de 2013). El SIG es un sistema que pretende aunar la multiplicidad de datos geográficos de la región del sur y complementarla en una que sea común para todos. Esto daría una herramienta esencial tanto para los jefes y jefas de Estado como para la población de los distintos países, ya que no se trata de recolectar datos geográficos que sirven en materia de infraestructura, sino que además contaría por ejemplo con la opción de poder predecir catástrofes ambientales, entre otras.

Por otra parte uno de los actores que toma presencia en el proyecto es la delegación de Argentina, la cual adopta el rol de coordinadora nacional. En el año 2002, Argentina presenta una propuesta para el desarrollo de un sistema de información georreferenciada para el COSIPLAN (IIRSA, 8 de marzo de 2012). Durante el año 2013 se establece la conformación de un Grupo de Trabajo a cargo de la Coordinación Nacional de Argentina. En 2014 se firma el acta de compromiso para la creación de un mapa virtual sobre el SIG de Unasur con un plazo establecido de 8 meses (Unasur, S/F).

El trabajo de la delegación Argentina es planificar y ordenar toda la información recolectada de los países miembros, siguiendo una estructura técnica específica y mediante la metodología del consenso en la toma de decisiones. Esta característica de toma de decisiones

se corresponde con el lineamiento propio de la Unasur. Al encontrarnos en un proceso de integración que aglutina varios países con asimetrías en materia de capacidades para el desarrollo de infraestructura, este medio para la toma de decisiones hace que todos puedan dar su aporte, lo que también lo hace complejo y más difícil a la hora de conseguir una decisión final. En el caso del SIG, una de las dificultades puede observarse en el caso de los países que no cuentan con el sistema que se le solicita para recaudar la información geoespacial de los mismos, y también con países que cuentan con diferentes tiempos para poder acceder a la información que se le solicita. Este hecho no implica que queden afuera del proyecto, sino que se deriven gastos para la búsqueda de dicha información (IIRSA, 20 de mayo de 2014). Por ejemplo, el caso de la delegación de Guyana en la Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo (10/04/2013, Buenos Aires) da a conocer que tuvo que contratar a una consultoría especializada para la recolección de datos (IIRSA, 10 de abril de 2013).

Otro actor clave que se puede observar en el acta sobre la V Reunión del comité coordinador del COSIPLAN (08/08/2012, Montevideo), es la delegación de Venezuela, la cual hace hincapié en profundizar el análisis de la integración de espacios geográficos, y presenta un sistema de información geográfica que se establece como modelo a seguir (IIRSA, 8 de agosto de 2012). En concordancia, otras delegaciones que aparecen en el proyecto son las de Ecuador y la de Chile. Ambas realizan propuestas y avances en materia técnica que son tomadas por la coordinación nacional de Argentina. Un ejemplo de esto se da en la Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo (17/10/2012, Santiago): Chile realiza una propuesta sobre el proceso de edición del proyecto y además plantea la idea de disponer de un espacio físico nuevo dentro de Unasur como *centro de información y comunicaciones* que cuenten con expertos para la realización de una Base de Datos Geoespacial (IIRSA, 17 de octubre de 2012). Cabe destacar que tantos los avances como propuestas son aceptadas desde la coordinación de Argentina.

Podemos ver que el mapa virtual georreferencial de la infraestructura de Unasur es un tema complejo. No se trata de un proyecto nuevo *per se*, sino que se basa en un portal de la región latinoamericana y el Caribe: GeoSur (IIRSA). Si bien dicho portal está en actual funcionamiento, el SIG demuestra ciertas características que denotan un cambio principal: la

importancia de tener un sistema de información geoespacial propio de y para la región. Esta característica se corresponde con la propuesta hecha desde Venezuela, ya en las reuniones propias del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento.

Cabe resaltar que el compromiso de todas las partes para la conclusión del proyecto es fundamental. Desde el Consejo afirman que existen varios obstáculos para que los proyectos que se ponen en agenda se concreten, no obstante no es responsabilidad del mismo si no de los países. Es decir, “el COSIPLAN es un órgano de Unasur cuya función es identificar y planificar proyectos de infraestructura y servicios de transporte y telecomunicaciones que faciliten la integración de los territorios, su accesibilidad y la mayor movilidad de bienes y personas. Pero no es su cometido implementarlos o ejecutarlos ya que ello es responsabilidad de cada país” (Unasur, 17 de abril de 2015). Le corresponde al Secretario General actuar como intermediario entre Unasur y los países miembros con el fin de poder avanzar con los proyectos. Es la propia institucionalidad de Unasur la que le termina poniendo un freno a la conclusión de sus propios proyectos.

### ***Instituto de Altos Estudios de Unasur***

En la conferencia de la Unasur sobre Recursos Naturales para un Desarrollo Integral de la Región de 2013 –y en consonancia con lo planteado por la CEPAL acerca de la necesidad de disponer de una información más sólida y generada desde la región- se plantea la propuesta de crear un Instituto de Altos Estudios de alcance sudamericano. La misma se enmarca en la mesa número 5, cuya temática principal es la “Identificación de instrumentos para una estrategia suramericana de desarrollo integral de la Unasur”. Los temas abordados en la mesa son: a) Banco del Sur y la nueva arquitectura financiera, b) Propuesta del Instituto de Altos Estudios de Unasur, c) Propuesta de la creación de Redes de Cooperación para el desarrollo del conocimiento de la integración: Recursos Naturales y d) Propuesta de la creación del Servicio Geológico Suramericano (Secretaría General de Unasur, 7 de junio de 2013).

Cabe destacar que, a excepción de la propuesta que nos compete –cuyo ponente es el brasilero Theotonio Dos Santos, profesor emérito de la Universidad Federal Fluminense- los otros ponentes representan a Venezuela. Por otra parte, es importante ver cómo los temas que

componen la mesa se interrelacionan y dan cuenta de la necesidad de promover mecanismos de financiamiento para lograr llevar adelante los diversos proyectos que se plantean a escala regional.

Posteriormente, del 2 al 4 de diciembre de 2013 tiene lugar en Río de Janeiro el Foro de la Unión de Naciones Suramericanas sobre Ciencia, Tecnología, Innovación e Industrialización en América del Sur, que contó con el apoyo de la Universidad Federal de Río de Janeiro de Brasil. La publicación elaborada por la Secretaría General en base a este encuentro hace hincapié en el hecho de que, si bien se ha identificado en la región una importante producción científica sobre la materia, la misma se encuentra dispersa y, por lo tanto, es necesario articularla a los fines de poder desarrollar proyectos conjuntos (Unasur, agosto de 2014). Por otra parte, el Instituto de Altos Estudios se articula con los asuntos estratégicos más generales del bloque, y se articula también con todos los Consejos Ministeriales del mismo. Es por ello que se propone que se cree a partir de una Comisión Central de Alto Nivel adscrita al Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur. La sede del Instituto estaría ubicada en uno de los Estado miembro, mientras que otras instituciones ubicadas en el resto de los países que componen el bloque actuarían como subsedes, generándose así una dinámica de cooperación e intercambio (Unasur, agosto de 2014).

Sin embargo, al celebrarse el I Taller de Planificación Integral los días 5 y 6 de junio de 2014 en Quito -en el marco del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento- el informe final de esta reunión sólo manifiesta que la Propuesta del Instituto de Altos Estudios de Unasur fue dada a conocer a propósito del I Taller (Cosiplan, 6 de junio de 2014). Es decir que, por lo menos desde lo procedimental, no hubo mayores avances en relación al tema.

En términos generales, la propuesta del Instituto de Altos Estudios de Unasur viene a responder a la necesidad de incrementar los niveles de producción e intercambio de conocimiento a través de la cooperación. Su objetivo central es superar la condición de países exportadores de materias primas para dar mayor impulso a la industrialización y elaboración de productos de alto valor agregado, sin por ello descuidar el medioambiente y teniendo siempre en cuenta la necesidad de contribuir al desarrollo social de los países que conforman

la Unión. Los países que parecen haber impulsado el tema hasta lograr colocarlo en la agenda han sido, principalmente, Venezuela y Brasil. El primero mediante Alí Rodríguez Araque y el equipo de la Secretaría General, el segundo a través de los aportes de diferentes académicos e instituciones universitarias.

### ***Observatorio de Desarrollo Social Humano e Inclusivo***

La propuesta de la creación de un Observatorio Regional para el Desarrollo Social Humano e Incluyente (en adelante OBSERVASUR) surge en el seno del Consejo de Desarrollo Social Suramericano, en su V reunión, llevada a cabo en 2013, en Lima. La misma emerge principalmente de la motivación de las naciones que integran la Unasur de lograr la integración de los ciudadanos y ciudadanas, prestando especial atención a aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Se pretende trabajar sobre el desarrollo de las potencialidades de las poblaciones suramericanas, generando igualdad de oportunidades desde la temprana edad, garantizando el cumplimiento de sus derechos.

Mónica Rubio García, la ministra de Desarrollo e Inclusión Social de Perú, presidió el mencionado encuentro. En su discurso de apertura, mencionó la importancia que el desarrollo social e inclusivo tiene en la región, mencionando que *no sólo para incluir es necesario el desarrollo económico, sino que para alcanzar el desarrollo económico es imperante generar inclusión* (García, 2013). Allí expresó que es a través de las reformas estructurales que nuestra región se va a encontrar en condiciones de “erradicar la pobreza y superar la desigualdad en la región” (García, 2013). Fue en esa oportunidad en donde Mónica Rubio García menciona, por primera vez, la propuesta de crear el OBSERVASUR, el cual permitiría, desde su perspectiva, la recolección de información fructífera para todos los países miembros y generaría grandes avances en el diseño de nuevas políticas públicas que sean acordes y efectivas a las diferentes realidades sociales de cada Estado.

Desde el surgimiento del proyecto, se han lanzado dos planes bianuales de acción, el primero abarcaba el período de 2009-2011; y el segundo el período 2012-2014. En lo que respecta al primer plan bianual, hemos observado que varios de los objetivos fijados por dicho plan han sido concretados satisfactoriamente, tales como el diseño del Observatorio Regional para el

Desarrollo Social Humano e Incluyente, su aprobación por el Consejo de Desarrollo Social de la Unasur, entre otros; hemos también observado que muchas otras metas no han sido alcanzadas, como fue la implementación efectiva del observatorio, la creación y mantenimiento de un portal web del observatorio en donde se planteaba incluir toda la información de importancia en materia de desarrollo social de la región, la organización de reuniones bianuales para analizar los avances. En lo referente al segundo plan de acción aprobado, observamos que se reitera la necesidad de implementar efectivamente el Observatorio, pero aún en la actualidad no hay grandes avances en la materia.

Así mismo, cabe destacar lo poco que los avances del proyecto han sido replicados en las noticias locales de los países miembros del bloque. El tratamiento ha sido escaso, por no decir nulo, y las páginas oficiales de los países proporcionan información repetitiva y en escasa cantidad. Quién se ha hecho mayor eco de los avances del OBSERVASUR ha sido el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú, desde donde fue impulsado el proyecto para que comenzara a tener tratamiento en el seno del Consejo de Desarrollo Social regional.

#### ***Avión sudamericano de entrenamiento básico***

El punto de inicio del programa “EPB Unasur I” nace como propuesta argentina, concebida en el año 2011 y aprobada por el Consejo de Defensa Sudamericano en el 2012, con el soporte activo de los gobiernos de Brasil, Venezuela y Ecuador. Se trata de la elaboración conjunta de la primera aeronave de entrenamiento básico para entrenar a los pilotos de los países suramericanos que inician su capacitación como aviadores dentro de las Fuerzas Aéreas de los mismos.

En abril de 2013, durante la “Feria Internacional de Defensa y Seguridad realizada en Río de Janeiro”, las Fuerzas Armadas suramericanas firmaron el estatuto de creación del Comité Consultivo que gestionará y supervisará el montaje del avión de entrenamiento, realizándose reuniones periódicas para evaluar el proceso del proyecto. Desde su creación, la Oficina de Gestión del Proyecto –establecida en las instalaciones de FAdeA con la participación de representantes de los Países Clientes, léase Venezuela, Ecuador, Brasil y Argentina- el

Comité Técnico Asesor y el Comité Consultivo, trabajaron en la articulación las herramientas necesarias para progresar hacia la cristalización del proyecto.

El 29 de octubre de 2014, el Comité Consultivo del programa regional para desarrollar y producir el avión de entrenamiento básico, acordó la creación de “Unasur AERO S.A.”, la nueva empresa regional que integrará y llevará adelante el proyecto “Unasur I” desde Córdoba, Argentina. La firma, conformada por empresas de Brasil (NOVAER, AVIONCIF y AKAER), Venezuela (CAVIM) y Ecuador (DIAF), además de la argentina FAdeA, tiene la función de liderar desde Córdoba el desarrollo y la producción regional de esta aeronave de entrenamiento primario–básico (CTPDEF, 2014).

Ya en el 2015, los días 21, 22 y 23 de abril, se inició la primera “Reunión del Comité Consultivo del proyecto Unasur I”, en Caracas, con la participación de delegaciones militares de la Unasur de países como Argentina, Brasil y Ecuador. En este encuentro, el objetivo principal se basó en la definición del instrumento marco para la conformación de la empresa “Unasur AERO S.A.” y el de avanzar en los detalles para el diseño, desarrollo, producción y comercialización del avión. Este encuentro se realizó en el marco del Plan de Acción 2015 del Consejo de Defensa Suramericano y las luchas por hegemonizar el proyecto, con fuertes asimetrías tangibles e intangibles en favor de Brasil, demarcaron el pulso del mismo.

Según se ha programado el avance del proyecto, el prototipo del primer avión militar de Unasur estará listo en el 2016 y a partir de entonces podrá ser adquirido por las naciones que formulen sus requerimientos en el ámbito regional. En este marco y como punto de partida, Argentina comprará 50 unidades, Ecuador 18 y Venezuela 24. Brasil se reservó para participar en la colaboración industrial (CTPDEF, 2014).

El proyecto “EPB Unasur I” se nos presenta entonces, como un claro ejemplo de la existencia de una arquitectura societaria dentro de Sudamérica, donde la cooperación de los Estados se propone como horizontal en ámbitos de ciencia, tecnología, educación y desarrollo. Pero esa horizontalidad no carece de verticalidades ni de desigualdades en materia de poder. Brasil es un gigante y el resto de los actores lo sabe. El mayor desafío de este proyecto se encarna en

la necesidad de establecer un compromiso sólido por parte de los Estados, a través de la articulación de políticas públicas, como la subvención a sus empresas estatales o privadas o la supervisión estratégica que impulse la consolidación del proyecto. Todo ello requiere necesariamente, de un elemento adicional: solidaridad.

### ***Unificación de conceptos en el ámbito de la Defensa***

Dentro del Plan de Acción 2015 del CDS, se menciona como proyecto la creación un Grupo de Trabajo cuyo objeto es desarrollar un marco conceptual común con el propósito de unificar conceptos empleados en el ámbito de la Defensa dentro de la Región. Arribar a un consenso de un marco conceptual común entre los países de la Unasur ha sido complicado dado que existen principalmente grandes diferencias en las separaciones que realizan cada uno de los Estados en materia de seguridad interior y defensa. Sin embargo, esta situación había sido considerada desde los comienzos del Consejo. Esto se ve reflejado en el Artículo 4(b) del Estatuto del CDS el cual promete tener en cuenta las características subregionales y nacionales a la hora de construir una identidad suramericana.

Previo a mencionar a los principales actores que promueven este punto en la agenda, cabe recordar que fueron Brasil y Venezuela los principales motores en la creación del CDS. Sin embargo, sin duda es Venezuela quien encabeza los esfuerzos por alcanzar consenso en esas áreas, habiendo sido responsable desde el 2010 de todas las propuestas inscriptas en los Planes de Acción que atienden la temática en cuestión.

Para destacar los avances al respecto, nos concentremos puntualmente en el informe realizado por el CEED-CDS en el 2011 acerca de los “Términos de Referencia para los Conceptos de Seguridad y Defensa en la Región Suramericana. En él se menciona la existencia de diversas visiones y definiciones de seguridad y defensa a nivel nacional, si bien se remarca que todos los países se encuentran en procesos de revisión y redefinición de sus políticas y sistemas de defensa a la vez que se reúnen en torno a una visión cooperativa para aumentar la integración. Como recomendación, el documento establece la necesidad de sistematizar las “definiciones, objetivos, marcos legales y funciones institucionales de defensa y seguridad pública presentes en los países miembros, a fin de efectuar análisis comparativos y propuestas de

replicación de experiencias exitosas y buenas prácticas para la definición de modelos sistémicos coincidentes, propicios para el intercambio, la interacción y la cooperación diferenciados según las áreas de correspondencia específica” (CEED, 2011).

Con respecto a la seguridad, el documento la define como aquella relacionada con la paz social, la estabilidad del Estado, el control del orden público y garantías de derechos, cuya conducción y gestación está en manos de instancias diferenciadas de la Defensa Nacional (policía u otros cuerpos de control interno). Las Fuerzas Armadas pueden participar excepcionalmente en la seguridad, pero siempre en condición subsidiaria.

Por otro lado, la Defensa Nacional es definida como “la protección y mantenimiento de su soberanía y la integridad de su población, territorio e instituciones”, y se destaca que no existan a nivel Unasur diferendos entre los países que se lleven al plano militar para su tratamiento. En este caso, la balanza parecería haberse inclinado hacia países que, como Argentina, Chile y Uruguay, presentan legislaciones que separan firmemente a la seguridad de la defensa.

Se observa entonces que en esta área ha existido, por parte de la Unasur y específicamente de Venezuela, la intención permanente de plantear a ésta como una cuestión de la agenda de integración. Esto es observado en los múltiples Seminarios que se han llevado a cabo en Venezuela y en el avance teórico que paralelamente generó el CEED-CDS. Sin embargo, y sin dudas por la relevancia de la materia abordada, estos avances no han ido más allá de lo teórico y aún no han sido puestos en práctica concretamente.

### ***Aeropuerto de Viru Viru***

En el marco de IIRSA, a través del COSIPLAN, se genera el proyecto del aeropuerto distribuidor de carga y pasajeros para Sudamérica (Hub Aeropuerto Internacional Viru Viru, Santa Cruz de la Sierra). Con el protagonismo del ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda de Bolivia (único país involucrado), este proyecto fue priorizado en el Plan Nacional de Desarrollo como lo muestran los criterios de selección de IIRSA. Supone una

inversión de 20.000.000 dólares y se concretaría en el año 2017. El proyecto fue otorgado a la empresa administradora del aeropuerto, Sabsa, nacionalizada el 18 de febrero del 2013.

¿Por qué se eligió a Viru Viru como futuro HUB latinoamericano? Sudamérica, posee aeropuertos de gran escala como el aeropuerto de Sao Pablo o el de Lima pero los mismos estarían operando al límite de su capacidad y no poseen herramientas de crecimiento, según lo que nos dice el ministro de Obras Públicas boliviano, Milton Carlos Hinojosa. Como factor fundamental de la elección se consideró que el emplazamiento del aeropuerto permitiría una mayor conexión entre las capitales de la región, teniendo como objetivo una mejora en la integración. Además, su baja altitud con respecto al nivel del mar, beneficiaría a las compañías aéreas ya que disminuiría los costos de combustible para llegar al lugar.

Pero en el trasfondo se percibía la intención del gobierno de Evo Morales de obtener un papel mayor en el proceso de integración. En un comunicado del ministerio de obras públicas, el presidente afirmó: “no podemos seguir dependiendo de los aeropuertos de los países vecinos. Queremos convertir el aeropuerto Viru Viru en un aeropuerto intercontinental, de carga y de pasajeros” (El Deber, 2014).

En ese marco, el proyecto en cuestión presenta ventajas, ya que tiene como objetivo, comunicar e integrar a los países del bloque. El transporte aéreo representa una opción efectiva y rápida, sobre todo teniendo en cuenta las distancias geográficas entre un punto y otro. La primera inversión, se realizó y ya fue entregada, habiendo realizado mejoras y una expansión en la estructura del Aeropuerto, así como también se realizó la compra de material y maquinaria para poder recibir aeronaves de distinta envergadura.

### **III. Abriendo el debate**

A partir de la observación de las mencionadas políticas públicas regionales, expondremos una serie de reflexiones para discutir en esta mesa:

- Que existen algunos Estados que asumen un rol protagónico a la hora de incluir temas en agenda. Es decir, que son pocos los países que observamos que se caracterizan por

ser los motores de ciertos proyectos. Esto denota que existe una interpelación de las asimetrías existentes en la toma de decisiones. Si bien todos los Estados tienen un voto, no todos tendrían la misma valoración. Por ejemplo en los seis proyectos que se toman en este trabajo, aparecen recurrentemente Venezuela, Brasil y Argentina como actores relevantes.

- Que no todos los Estados que asumen un rol activo en la inserción de una cuestión en la agenda luego adoptan un rol activo para transformar esa cuestión en una política pública de alcance regional. Es decir, no todos los que impulsan un tema, posteriormente se comprometen en su diagramación, implementación y monitoreo.
- Que, a su vez, debemos tener en cuenta que en esta última situación entran en juego dinámicas de poder tangible e intangible que se expresan tanto en disputas hegemónicas tanto en el ámbito doméstico como internacional.
- Que allí también juega un rol importante el hecho de que la arquitectura jurídico-institucional de la Unasur no le otorga potestades a la organización como para comprometer realmente a los miembros que sus objetivos sean cumplidos. Se pone en juego “la palabra” de cada uno de los Estados, ya que es su propia responsabilidad lograr concluir un proyecto.
- Que, más allá de los avances o retrocesos que se puedan observar en cada una de las políticas mencionadas, todas ellas se han realizado desde una particular óptica sudamericanista que intenta superar políticas o proyectos existentes previos; o incluso poner en juicio aspectos teóricos hegemónicos existentes.
- Que la necesidad de avanzar en estrategias y proyectos comunes se encuentra enfrentada, frecuentemente, con legislaciones específicas y políticas nacionales que difieren notablemente de un país a otro en relación a determinadas cuestiones. Por consiguiente, en ciertos casos se puede percibir que determinados temas o proyectos se estancan producto de esas diferencias. El desafío radica, justamente, en intentar armonizar criterios a los fines de avanzar en los proyectos que se impulsan y muchas veces suelen frenarse. Sin embargo, para ello, es necesario realizar estudios previos sobre las especificidades que expresan las realidades y políticas nacionales y que suelen generar tensiones a la hora de discutir el diseño de políticas públicas regionales.

## Referencias

- CEED. (2011). *Informe Preliminar del CEED al Consejo de Defensa Suramericano acerca de los Términos de Referencia para los Conceptos Seguridad y Defensa en la Región Suramericana*. Buenos Aires: CDS.
- Comini, N., Pelizzari, A., López, M. A., Ruiz, N., Campello, F., Ferrando, D., . . . Bondino, C. (2014). Espejismo y realidad del poder en Unasur. Arquetipo horizontal y asimetrías multinivel. *SEDICI*. La Plata.
- Cosiplan. (6 de junio de 2014). *I Taller de planificación integral*. Obtenido de IIRSA: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/taller\\_quito14\\_informe\\_taller\\_planificacion\\_integral.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/taller_quito14_informe_taller_planificacion_integral.pdf)
- CTPDEF. (2014). *Integración de alto vuelo: Nueva empresa regional para fabricar aviones*. Obtenido de Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa: <http://www.ctpdef.gob.ar/integracion-de-alto-vuelo-nueva-empresa-regional-para-fabricar-aviones/>
- El Deber. (19 de septiembre de 2014). *Evo inaugura la Expocruz y anuncia nueva vía Santa Cruz - Warnes*. Obtenido de El Deber: <http://www.eldeber.com.bo/santacruz/evo-inaugura-expocruz-y-anuncia.html>
- García, M. R. (2013). Discurso de inauguración de la Ministra de Desarrollo e Inclusión Social, Mónica Rubio García. *V reunión del Consejo Suramericano de Inclusión Social de UNASUR*, (pág. 3). Lima.
- GEOSUR. (15 de 08 de 2011). *Geosur*. Obtenido de <http://www.geosur.info/geosur/index.php/en/>
- IIRSA. (11 de 11 de 2011). <http://www.iirsa.org/>. Obtenido de [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/geo\\_baires11\\_red\\_de\\_informacion\\_geoespacial.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/geo_baires11_red_de_informacion_geoespacial.pdf)
- IIRSA. (28 de 04 de 2011). *Plan de acción estratégico*. Obtenido de [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rcco\\_rio11\\_plan\\_de\\_accion\\_estrategico.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco_rio11_plan_de_accion_estrategico.pdf)
- IIRSA. (11 de 11 de 2011). *Red de Información Geoespacial*. Obtenido de [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/geo\\_baires11\\_red\\_de\\_informacion\\_geoespacial.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/geo_baires11_red_de_informacion_geoespacial.pdf)
- IIRSA. (17 de 10 de 2012). *Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo sobre Sistema de Información Geográfica y Cartográfica*. Obtenido de [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/sig\\_santiago12\\_anexo5\\_propuesta\\_fase\\_ii.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/sig_santiago12_anexo5_propuesta_fase_ii.pdf)
- IIRSA. (08 de 03 de 2012). *Reunión especial*. Obtenido de [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cnr\\_asuncion12\\_reunion\\_especial\\_propuesta\\_argentina.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr_asuncion12_reunion_especial_propuesta_argentina.pdf)
- IIRSA. (08 de 08 de 2012). *V Reunión del Comité Coordinador del COSIPLAN*. Obtenido de [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rcco\\_montevideo12\\_acta\\_v\\_reunioni%C3%B3n\\_cc\\_cosiplan.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco_montevideo12_acta_v_reunioni%C3%B3n_cc_cosiplan.pdf)

- IIRSA. (10 de 04 de 2013). *http://www.iirsa.org*. Obtenido de Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo sobre Sistema de Información Geográfica y Cartografía:  
[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Notas%20GTE%20SIG.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Notas%20GTE%20SIG.pdf)
- IIRSA. (27 de 11 de 2013). *Informe de Actividades*. Obtenido de  
[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cnr23\\_santiago13\\_\\_informe\\_de\\_actividades\\_%202013.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr23_santiago13__informe_de_actividades_%202013.pdf)
- IIRSA. (20 de 05 de 2014). *Ira REUNIÓN DEL GT-SIG/WEB DEL COSIPLAN*. Obtenido de  
[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/sig\\_montevideo14\\_informe\\_primera\\_reuni%C3%B3n.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/sig_montevideo14_informe_primera_reuni%C3%B3n.pdf)
- Secretaría General de Unasur. (7 de junio de 2013). *Conferencia de la Unasur sobre recursos naturales*. Obtenido de Unasur:  
[http://www.unasur.org/images/publicaciones/opt\\_conferencia\\_UNASUR\\_para-desarrollo-integral-ES.pdf](http://www.unasur.org/images/publicaciones/opt_conferencia_UNASUR_para-desarrollo-integral-ES.pdf)
- Unasur. (agosto de 2014). *Ciencia, Tecnología, Innovación e Industrialización en América del Sur: hacia una estrategia regional*. Obtenido de Clacso:  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20140908110323/UNASURciencia.pdf>
- Unasur. (17 de abril de 2015). *XI Reunión del Comité Coordinador del COSIPLAN*. Obtenido de Unasur:  
[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rcco11\\_montevideo15\\_Acta\\_XI%20Reuni%C3%B3n\\_Cosiplan.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco11_montevideo15_Acta_XI%20Reuni%C3%B3n_Cosiplan.pdf)
- Unasur. (S/F). *En ocho meses estará listo el mapa virtual de UNASUR sobre el sistema georeferencial que potenciará la infraestructura en la región*. Obtenido de Unasur:  
<http://www.unasur.org/es/node/104>