

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría Profesional en Relaciones Internacionales

Organizaciones intergubernamentales regionales en América Latina

Caso Unasur y su actual crisis

Pablo Javier Barragán Ordóñez

Tutor: Marco Aurelio Romero Cevallos

Quito, 2020



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Pablo Javier Barragán Ordóñez, autor de la tesis intitulada “Organizaciones Intergubernamentales Regionales en América Latina: Caso Unasur y su actual crisis”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Relaciones Internacionales con mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: 21 octubre 2020

Firma:

Resumen

Los estudios contemporáneos sobre las Organizaciones Intergubernamentales OIG en Latinoamérica se han incrementado debido a la confluencia de factores internos y externos que buscan explicar la realidad de la región, su vigencia y muerte dentro de un nuevo orden mundial y un sistema multilateral en crisis. Existe una amplia gama de recursos teórico-conceptuales y metodológicos disponibles en este campo de estudio, entre ellos, el debate entre el realismo y el liberal-institucionalismo, y por otro, las transformaciones coyunturales y estructurales del re-equilibrio de las relaciones de poder a nivel global y regional.

A la luz de los debates teóricos actuales sobre las OIG, en concreto Unasur, la presente tesis tiene como propósito revisar la construcción conceptual de las OIG dentro del sistema multilateral en crisis, las motivaciones que llevan a su creación y muerte. Así, el aporte de esta tesis consiste en exponer algunos debates respecto a las razones que conllevaron al declive y muerte de Unasur, dentro de un sistema multilateral en crisis, el auge del proteccionismo y nacionalismo, la aparición del liderazgo de la administración Trump en Estados Unidos, el ascenso de China como líder mundial y los nuevos polos de desarrollo.

Para ello, realizo un acercamiento desde la Teoría de las Relaciones Internacionales como el Liberal-Institucionalismo que se acerca más a mi campo de estudio. En ese contexto, la revisión teórica que se relaciona con la naturaleza de este trabajo brinda cierta claridad a los debates que giran alrededor a dichas caracterizaciones. En esta tesis se encuentra que la principal conclusión obtenida es que las OIG surgen a raíz de los intereses de los Estados, por lo que, el Liberal-Institucionalismo explica de mejor manera los motivos del surgimiento de Unasur, así como también su declive, muerte y reemplazo por Prosur.

Dedicatoria

A mis padres: Dra. Beatriz Imelda Ordóñez González
Dr. Segundo Germán Barragán Fierro

Agradecimiento

A mis padres y hermanos, por su amor, comprensión y apoyo incondicional.

A la Universidad Andina Simón Bolívar, por permitirme estudiar mi Post-Grado.

A mis profesores, por la dedicación y esmero demostrado siempre en el aula de clase.

A mi director Marco Romero Cevallos (PhD), por su paciencia, bondad y apoyo intelectual durante el proceso de elaboración de esta tesis.

Tabla de contenidos

Resumen	5
Dedicatoria	7
Agradecimiento	9
Lista de abreviaturas	13
Introducción	15
Capítulo primero. El multilateralismo y las OIG	21
1. Orígenes y ejes del multilateralismo y las OIG	21
2. Debates sobre el funcionamiento y crisis del multilateralismo	35
3. Multilateralismo en América Latina: ejes conceptuales y su funcionamiento	48
Capítulo segundo. Unasur	65
1. Orígenes	65
2. Características y funcionamiento	77
3. Crisis y muerte de Unasur	95
Conclusiones	111
Lista de referencias	119
Anexos	127

Lista de abreviaturas

- ACE:** Acuerdo de Complementación Económica
- AIB:** Banco Asiático de Inversión en Infraestructura
- ALADI:** Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
- ALBA:** Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe
- ALCA:** Área de Libre Comercio de las Américas
- ALCSA:** Área de Libre Comercio Sudamericana
- AP:** Alianza del Pacífico
- BDAL:** Banco de Desarrollo de América Latina
- BID:** Banco Interamericano de Desarrollo
- BM:** Banco Mundial
- BNDES:** Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil
- BRICS:** Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica
- CAF:** Corporación Andina de Fomento
- CAN:** Comunidad Andina de Naciones
- CARICOM:** Comunidad del Caribe
- CDS:** Consejo de Defensa Suramericano
- CDS:** Consejo de Seguridad de Unasur
- CEE:** Comunidad Económica Europea
- CELAC:** Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe
- CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas
- CIADI:** Centro Integral de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
- CNS:** Cooperación Norte-Sur
- COSIPLAN:** Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
- CSN:** Comunidad Sudamericana de Naciones
- CSS:** Cooperación Sur-Sur
- EPI:** Economía Política Internacional
- FAR:** Fondo Americano de Reservas
- FONPLATA:** Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata
- FMI:** Fondo Monetario Internacional
- IIRSA:** Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana.

ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones

MCCA: Mercado Común Centroamericano

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

NAFTA: Tratado de Libre Comercio de América del Norte

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OEA: Organización de Estados Americanos

OIG: Organización Intergubernamental

OIMNU: Organización Internacional para las Migraciones de las Naciones Unidas

OMC: Organización Mundial de Comercio

ONG: Organización No Gubernamental

ONU: Organización de Naciones Unidas

OPEP: Organización de Países Exportadores de Petróleo

OSCE: Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

PDVSA: Petróleos de Venezuela S. A.

PEGIDA: Patriotic Europeans Against the Islamisation of the Occident

PETROBRAS: Compañía Estatal Brasileira de Petróleo y Gas

PICMME: Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PROSUR: Foro para el Progreso de América del Sur

SICA: Sistema de Integración Centroamericano

TIAR: Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca

TLC: Tratado de Libre Comercio

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte

TRI: Teoría de las Relaciones Internacionales

UA: Unión Africana

UE: Unión Europea

UNASUR: Unión de Naciones del Sur

UNASUR-SALUD: Consejo de Salud Suramericano

Introducción

En esta Memoria de Tesis, titulada “Organizaciones Intergubernamentales Regionales en América Latina: Caso Unasur y su actual crisis”, me propongo analizar los factores endógenos y exógenos que incidieron en su creación, declive *-zombie-* y *muerte*. Para tal finalidad, abordaré las principales escuelas de la Teoría de las Relaciones Internacionales como el realismo y el institucionalismo liberal, las cuales me permitirán tener una idea clara sobre el rol que juega el sistema multilateral y cómo este *factor exógeno* y su crisis, contribuyó a la *muerte* de Unasur.

Tomaré en cuenta los principales eventos políticos de la historia reciente tanto de América Latina como del contexto global, que influyeron en la *muerte* de Unasur, tales como el cambio de *gobiernos progresistas* al ala derecha en Latinoamérica, la crisis del multilateralismo originada por las complejas relaciones de interdependencia que priorizan el trato bilateral, para tener una oportuna inserción en los mercados globales, los reducidos niveles de cooperación, las asimetrías económicas de los países miembros, así como también el auge de los nacionalismos a escala global y el proteccionismo, principalmente en función del ascenso de la administración Trump a la Casa Blanca, la salida del Reino Unido de la UE, la guerra comercial entre Washington y Pekín, el rol de China como nuevo líder mundial, el ascenso de economías emergentes como nuevos polos de desarrollo y, en general la acentuada crisis del multilateralismo.

Así, entre la confluencia de eventos nacionales, regionales y globales, aspiro descubrir los límites que enfrentan las OIG en América Latina para consolidarse, concretamente tomando en cuenta el caso de estudio: Unasur en el período 2008-2019.

En ese marco, analizaré la lógica estructural y de funcionamiento de las OIG en América Latina, a partir de Unasur, las tendencias predominantes en las OIG latinoamericanas en el siglo XXI y, los orígenes, características centrales, funcionamiento y los factores que provocan la crisis y *muerte* de Unasur.

Para el efecto, vale reflexionar que, a través del tiempo, el Estado como unidad política se ha visto en la necesidad de institucionalizar, diseñar y estructurar un sistema internacional que afronte una amplia gama de problemáticas, como las relacionadas al área económica, comercial, libre movilidad de mano de obra, capital financiero e inversiones, acceso a tecnologías, telecomunicaciones, delitos transfronterizos, cambio climático, entre otros, que

le permita insertarse en adecuadas condiciones al sistema multilateral. Estas necesidades obligan a los Estados, a escala global, a impulsar estructuras y mecanismos de integración, cooperación y desarrollo que salvaguarden sus intereses y minimicen posibles escenarios de crisis económicas, principalmente. Estas instituciones llamadas Organizaciones Inter Gubernamentales OIG cumplen esa función y actúan en conjunto para ahorrar costos de transacción, mejorar posiciones y obtener convenientes condiciones de negociación en una estrecha y creciente relación de interdependencia, a través de la integración o cooperación, cumpliendo agendas comunes que garanticen la seguridad y desarrollo pacífico.

Sin embargo, la ineficacia de algunas OIG derivadas del cambiante y dinámico sistema multilateral, las políticas internas de los Estados, el re-equilibrio de las relaciones de poder, la gobernanza global y regional y los nuevos liderazgos alrededor del mundo, han incidido para que las OIG reenfoquen sus visiones y perspectivas a futuro, en función de la crisis del sistema multilateral o se vean en la penosa decisión de suspender su participación en ellas o dejarlas morir y decidan reemplazarlas por otras, que se adecuen mejor a las actuales exigencias.

En ese contexto, las vigentes estructuras estatales y las OIG principalmente afrontan crisis que les dificultan adaptarse al mundo globalizado, por la rapidez con la que se suceden los hechos y se implementan las tecnologías de la información y la automatización en las cadenas productivas, convirtiendo su adaptación en un desafío acuciante que requiere respuestas y decisiones rápidas, para rediseñar y reenfocar sus objetivos en el sistema internacional.

Cabe recordar que, el inicio de estas gestiones tuvo su origen en el siglo XIX, cuando se empezó a institucionalizar determinados tipos de cooperación técnica, relacionada con la seguridad nacional fundamentalmente, el uso de afluentes, correo postal, entre otros. Asimismo, en el campo político se empleó la cooperación para que las relaciones interestatales, iniciadas en el período de la Europa de la Restauración al concluir las Guerras Napoleónicas en 1815, mantengan el equilibrio de poder y garanticen la paz entre los Estados. En ese Concierto Europeo no existían normas escritas o instituciones permanentes, sin embargo, al surgir una crisis cualquier Estado podía proponer la celebración de una Conferencia para abordar temas específicos que al poco tiempo se disolvían, sin visualizar a largo plazo un ente estable y un mecanismo de funcionamiento permanente, participativo y representativo. Así, las Conferencias Internacionales fueron el instrumento empleado para tal

fin y, específicamente el Congreso de Viena de 1815, que puso fin a la era napoleónica, estableció el marco para el equilibrio de poder, estableciendo un nuevo orden de convivencia en el continente europeo, bajo el esquema de la restauración de las monarquías tradicionales europeas y la importancia de la legitimidad dinástica, sin dejar de lado la notable intransigencia con los movimientos nacionalistas, liberales y revolucionarios. Sin embargo, la ola de libertad y la fiebre nacionalista y revolucionaria socavó sus intenciones con el estallido de la Primera Guerra Mundial, que dio fin al gobierno de las monarquías en Europa, para la conformación de Estados independientes.

En el siglo XX, la creación de la Liga de las Naciones -antecesora de las Naciones Unidas- creada por el Tratado de Versalles, el 29 de junio de 1919, se estableció al finalizar la Primera Guerra Mundial hasta el año 1947, es considerada el primer intento por institucionalizar un organismo internacional a largo plazo, agrupando a la mayor cantidad de países del planeta. Sin embargo, a raíz del caos financiero que generó la Gran Depresión en EE. UU. en 1929, la Liga de las Naciones se mostró incapaz de mantener la paz, al igual que su incapacidad para contener los regímenes totalitarios y nacionalistas como el alemán, italiano, japonés y español.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, las Naciones Unidas impulsó los anhelos de paz y convivencia alrededor del planeta bajo un marco normativo y representativo. Sin embargo, dicho ente al igual que sus consejos y órganos técnicos no han estado exentos de cuestionamientos, debido a su uso selectivo por parte de las grandes potencias que integran el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Así pues, se podría afirmar que las relaciones internacionales y su dinámica de cooperación y desarrollo, han evolucionado marcadas por los desplazamientos del poder y por aspectos coyunturales como cambios y desafíos geo-políticos, geo-económicos, comerciales, entre otros.

En la actual gobernanza global, el mundo y las relaciones internacionales vienen afrontando períodos de crisis, matizados por los nuevos liderazgos, la profundización de las asimetrías entre los países más desarrollados frente a los demás, las consecuencias del cambio climático, el rol cada vez más presente de China y de las economías emergentes y, las relaciones de fuerza y poder que luego de finalizada la Guerra Fría en los años 90 del siglo pasado, viene siendo ejercida y controlada por EE. UU. con una profunda hegemonía y más aún mediante

el uso o amenaza de imposición de aranceles a sus importaciones, como medios de presión y negociación para obtener ganancias absolutas.

De igual forma, la pérdida de legitimidad y confianza en los organismos multilaterales como el FMI, BM, OMC, OMS, OTAN, OPEP, no han hecho más que ahondar la falta de credibilidad en el sistema multilateral, al carecer de una visión integradora, justa y equitativa con los países en desarrollo y sub-desarrollados. En ese marco, la crisis del multilateralismo está llevando a los Estados a replantear sus roles en la actual gobernanza global y regional, con nuevos actores internacionales ya sea estatales o no estatales.

En fin, este trabajo académico aspira repasar brevemente la evolución de las OIG en el sistema internacional, los cambios en las dinámicas de las relaciones internacionales a partir de las principales teorías de las relaciones internacionales con mayor énfasis en la liberal – institucionalista; y, sobre todo desentrañar los hechos que hacen posible que las OIG surjan y mueran en el contexto de la crisis del multilateralismo; concretamente en el caso Unasur, estableciendo cómo influyeron los factores exógenos y endógenos, para que ésta OIG fenezca aproximadamente diez años después de su creación.

La motivación principal que me lleva a realizar este trabajo académico es el desafío que representa realizar un diagnóstico sobre el impacto del sistema multilateral en las OIG regionales, concretamente en Unasur; así como también tratar de contribuir y ampliar al debate sobre las OIG y el multilateralismo.

Dentro del campo teórico en el que se apoya esta investigación, es fundamental hacer una lectura crítica de las OIG, su estructura, funcionamiento, proceso de toma de decisiones; y, los factores endógenos y exógenos que influyeron en la *muerte* de Unasur. En su estructura es necesario analizar el contexto global que justifica la aparición, inoperancia *-zombie-* y *muerte* de las OIG regionales, principalmente de Unasur, dentro de una región donde co-existe una variada amalgama de OIG.

En ese contexto, las OIG son actores clave en la dinámica de las relaciones internacionales, toda vez que son constituidas por Estados que intervienen en función de sus intereses y necesidades, por medio de la cooperación, alianzas estratégicas o con procesos de integración regional. Además, las OIG se han desarrollado por encima o paralelamente a las relaciones diplomáticas, como una red de comunicación que brinda a los Estados, un espacio, un foro

permanente para el tratamiento colectivo, la revisión y resolución de los problemas que les afectan.

Es por ello que, este trabajo académico pondrá especial énfasis en las perspectivas que más se ocupan de las OIG, en particular, Unasur. Entre tales perspectivas se incluye el institucionalismo liberal, referido a la óptica de la interdependencia, que se prolonga en la concepción de los regímenes internacionales y, en el campo disciplinario de la economía política internacional, marcada por la nueva visión de la gobernanza global y regional.

En esta investigación también realizaré una breve descripción cronológica de Unasur como el reemplazo de la Comunidad Sudamericana de Naciones CSN. Cabe mencionar que, Unasur aspiró a ejercer un liderazgo político regional, construir un bloque de integración regional y establecer una unión para manejar de manera conjunta, temas relativos a los sectores sociales; y gestionar los aspectos políticos, a través del diálogo político y, de otra parte, abordar asuntos como la educación, energía, infraestructura, financiación y medio ambiente a fin de eliminar la desigualdad socioeconómica y lograr la inclusión social, lograr una mayor participación ciudadana y fortalecer la democracia.

El tema de la seguridad originalmente no se lo contempló, sin embargo, pasó a ser uno de los elementos de importancia, que se complementó con la gestión de las dinámicas de inestabilidad política que se presentaron en la región, propendiendo a la solución de los conflictos de forma pacífica a través del ejercicio de Cumbres Presidenciales desplazando a la OEA; actor político tradicional en el continente americano. Dentro de esta dinámica fue fundamental el papel que jugaron los líderes venezolano, brasilero, argentino, ecuatoriano, boliviano y, uruguayo.

Además, la constitución de Unasur, para algunos de sus miembros, debía tener un objetivo estratégico regional, contestatario, contra-hegemónico y anti-estadounidense, buscando ampliar la autonomía para la región excluyendo influencias externas; el cambio del ciclo político y el ascenso al poder de nuevos gobernantes en Sudamérica –del *ala derechista*–, predominó el interés de estos por eliminarlo y reemplazarla por el Foro para el Progreso del Sur Prosur.

Los gobiernos chileno y colombiano denunciaron su *excesivo ideologismo* y, sobre todo, la expansión a nivel regional de la propuesta venezolana de consolidar el *Socialismo del Siglo XXI*; consideraban este como un motivo para restar atención a Unasur y provocar su

desintegración y *muerte*, ante lo inoficioso de mantener una OIG altamente politizada y, con la cual no se sentían identificados y/o representados. Esto fue declarado por los Jefes de Estado reunidos en la Cumbre en Chile, el 22 de marzo de 2019. La mitad de sus miembros optaron por excluirse de dicha OIG para ser parte de Prosur, un ente sin burocracia, sin estructuras pesadas, sin sede permanente, flexible y, con una baja institucionalidad, similar al bloque comercial de la Alianza del Pacífico AP.

La acefalía del ente regional, provocada por la falta de consenso para designar a su Secretario Ejecutivo, luego de la salida en 2017 de Ernesto Samper, dejó acéfalo a Unasur, al vaivén de los cambios políticos en la región lo que también coadyuvó a su parálisis y *muerte*.

La metodología que emplearé en este trabajo académico, es de carácter cualitativo y descriptiva, ya que aspira describir el proceso dinámico de la creación, inoperatividad y *muerte* de las OIG, en especial de Unasur.

De igual forma, este trabajo de investigación es multidisciplinario, ya que se sustenta en las Ciencias Políticas, las Relaciones Internacionales, y en particular en los enfoques que se ocupan de las organizaciones internacionales como el institucionalismo liberal, que inicia con el enfoque de la interdependencia y que se complejiza en las perspectivas de los regímenes internacionales, al igual que de la Economía Política Internacional, que abarca los nuevos enfoques sobre la gobernanza global y regional.

Para lograr tal propósito, recolectaré datos disponibles principalmente en libros, revistas especializadas, estadísticas, declaraciones de expertos, académicos, diplomáticos y hombres de Estado, que han tenido contacto o han sido tomadores de decisión en la creación y funcionamiento de Unasur. Además, se revisarán documentos de ciertas OIG, declaraciones y comunicados de diversos gobiernos y, notas de prensa. Finalmente realizaré algunas entrevistas. Estas diversas fuentes de información me permitirán recoger y sistematizar los mejores criterios y elementos para analizarlos con miras a fundamentar y sustentar este trabajo de investigación.

La lectura crítica de la bibliografía me permitirá identificar y analizar los conceptos claves sobre las OIG, la gobernanza global, el multilateralismo y, los principales debates sobre los orígenes, características, crisis y *muerte* de Unasur.

Lord Palmerston

“Las naciones no tienen amigos permanentes, sólo intereses permanentes”.

Kagan

“La percepción que tiene una nación de sus intereses, no es inmutable.

Cambia a medida que cambia la percepción del poder.

Con un poder nuevo, llegan ambiciones nuevas, o el retorno de las viejas”.

Capítulo primero

El multilateralismo y las OIG

El propósito de este capítulo es revisar los elementos analíticos fundamentales sobre las Organizaciones Inter Gubernamentales (OIG en adelante), como entidades multilaterales que, luego de la Segunda Guerra Mundial se convirtieron en actores importantes de las relaciones internacionales. Para ello, respondo a las preguntas: ¿En qué contexto surgen las OIG y cuáles son sus motivaciones, estructura, tipos, funciones, y límites? Luego defino algunos conceptos en torno a las OIG, el multilateralismo y su crisis. En tercer lugar, expongo los principales elementos del debate respecto a las principales teorías de las relaciones internacionales, que analizan a las OIG, desde las visiones realista, liberal-institucionalista y de la teoría crítica, desde la economía política internacional.

Finalmente, examinaré los ejes conceptuales y el funcionamiento del multilateralismo en Sudamérica en la actual gobernanza global. Este marco, proporciona una base sólida para identificar los límites que enfrentan las OIG en Sudamérica, específicamente en el caso de Unasur, durante el período 2008-2019, en el marco de la crisis del sistema multilateral.

1. Orígenes y ejes del multilateralismo y las OIG

Orígenes

Las OIG tienen su origen en las conferencias internacionales; la primera de ellas fue el Congreso de Viena de 1815, convocado por las grandes potencias de la época, en el que se suscribió el Tratado de Metternich, que puso fin a los objetivos expansionistas de Napoleón Bonaparte alejando movimientos nacionalistas y revolucionarios del continente europeo, restablecer el orden monárquico, enfatizando la cooperación y la seguridad.

En el siglo XX, la Sociedad de las Naciones fue un organismo internacional creado por el Tratado de Versalles, el 28 de junio 1919, con sede en Ginebra, Suiza, luego del Fin de la Primera Guerra Mundial y puede ser considerado el primer instrumento de la comunidad de Estados para alcanzar la convivencia internacional. En ese contexto, fue concebida como un mecanismo para evitar la guerra entre los países, priorizando el cumplimiento del derecho internacional, brindando seguridad colectiva a las naciones; y, por ende, mitigando los efectos de la anarquía.

Posteriormente, al finalizar la Segunda Guerra Mundial la Liga de las Naciones fue reemplazada por la ONU, como el foro internacional en el cual se abordan una amplia gama de temáticas como: salud, educación, seguridad, medio ambiente, cultura, entre otras. Así, las OIG tuvieron una transición de simples reuniones eventuales de los Estados o reinos, hacia el establecimiento de un órgano permanente, que incluye básicamente un ente ejecutivo y una secretaria. De acuerdo a Merle (2000, 392), “algunas organizaciones internacionales son bipartitas, compuestas por una asamblea y un órgano ejecutivo -Secretaria-. Esta estructura ha evolucionado a ser tripartita, incorporando una asamblea, una secretaria, que cumple funciones administrativas y, otra de índole ejecutiva”. Según el citado autor, las OIG se diferencian entre ellas, por su organización interna; así, muchas son concebidas según el modelo inicial de las “viejas uniones del siglo XIX, como una conferencia plenaria que se reúne periódicamente, asistida por un secretariado permanente”. Además, incorpora la participación de delegados de los Estados miembros, órganos especializados, e inclusive un Tribunal de Justicia, como el que posee la UE. (Anexo 1).

De igual manera, las OIG pueden ser clasificadas como de primera, segunda y tercera generación. Las primeras se encargaban únicamente de labores de coordinación técnica-económica, por ejemplo: Comisión Central para la Navegación del Rin, que surgió en 1815; las segundas, ayudan a los Estados a cooperar en temas políticos y económicos, por ejemplo:

la ONU; finalmente, las de tercera generación, gestionan el patrimonio común de la humanidad como el International Council on Monuments and Sites, (ICOMOS por su siglas en inglés: Consejo Internacional de Monumentos y Sitios), fundada en 1965, ligada a la ONU-UNESCO, como resultado de la Carta de Venecia de 1964¹.

Conceptos centrales

Las OIG son instituciones creadas por Estados soberanos para establecer espacios y relaciones de cooperación en temas específicos y alcanzar objetivos que solos no podrían lograr. Además, las OIG se caracterizan por su relativa autonomía y su capacidad para adoptar decisiones, por medio del consenso o unanimidad.

Cabe resaltar que en el sistema internacional no existe una autoridad mundial ni un gobierno central, por lo que, las OIG intentan en lo posible evitar la proliferación de conflictos entre los Estados; y coadyuvan a mantener el orden mundial. En ese contexto, Hoffman (1970), sostiene que las OIG contribuyen “a ampliar o a modificar las características dominantes del sistema internacional”.

Según Vizcarra Pacheco (2015: 414), la constitución de las OIG se realiza a través de “un Acuerdo Constitutivo; establecido por los estados miembros y ratificado por sus respectivos parlamentos; dispone de órganos permanentes con competencias propias. En ese marco legal, las OIG están sujetas al derecho internacional público y, por lo tanto, gozan de personalidad jurídica, distinta de la personalidad jurídica de los estados miembros que la componen”. Según Merle (2000: 393, 394), el estatus que las convierte en objeto del derecho internacional, fue establecido por el “dictamen emitido por el Tribunal Internacional de Justicia, el 11 de abril de 1948”, al convertirla, a la ONU en sujeta de derechos y obligaciones internacionales, por lo que la reconoce como “una persona internacional”, no necesariamente igual a los Estados, lo cual la diferencia en el contexto internacional como un conjunto de Estados.

La Enciclopedia Jurídica Omeba (Vizcarra, 2015: 414), define a la organización internacional como “[u]na asociación voluntaria de sujetos de derecho internacional, constituida mediante actos internacionales y reglamentada en sus relaciones entre las partes por normas de Derecho

¹ www.icomos.org.fr

Internacional”. Por su parte, Vizcarra (2015: 414) añade que, la organización internacional: “Es una asociación de Estados creada por un acuerdo constitutivo con el fin de coordinar políticas en defensa de sus intereses colectivos, cuenta con una estructura orgánica y por lo general tiene sede”. Otra definición relevante la aporta Xavier Pérez de Cuéllar, ex – Secretario General de la ONU, quien la describe como: la “[...] asociación voluntaria de Estados, constituida mediante un tratado multilateral de carácter permanente, que está dotada de una constitución, de órganos comunes y de una personalidad jurídica distinta de aquella de los Estados miembros y cuya finalidad es alcanzar objetivos específicos a través del ejercicio de determinados poderes y funciones”. *Ibidem*.

De acuerdo a Merle (2000: 384), la proliferación de OIG “[h]a creado, por encima de la red tradicional de las relaciones diplomáticas, un nuevo circuito de comunicación que ofrece a los Estados un marco permanente para el tratamiento colectivo de los problemas que les afectan”. El citado autor (2000: 386), agrega que, las OIG son “la proyección, en el plano institucional, de esta forma muy curiosa de sociedad constituida por la yuxtaposición de Estados teóricamente soberanos e iguales, pero que en la realidad son de dimensiones y de poder muy desiguales. Debido a este hecho, la existencia de las OIG tiende a consolidar el orden establecido por la colectividad de los mismos Estados, sin consideración de las relaciones efectivas de fuerza”. Sostiene además que, esta situación “[c]onstituye un refugio y protección para los [estados] *pequeños*, que, con frecuencia, extraen su legitimidad de la participación en las organizaciones internacionales, y también un hándicap para las grandes potencias, cuya libertad de acción se encuentra amenazada por la aplicación cada vez más extendida, del principio mayoritario”. Finalmente, afirma que, “las organizaciones internacionales están dominadas por los Estados que las fundaron y que son sus miembros exclusivos”. *Ibidem*.

De otra parte, la perspectiva teórica que mayor relevancia asigna al análisis de los orígenes de las OIG y su funcionamiento, bajo el multilateralismo es la liberal - institucionalista, que las coloca como actoras relevantes de los regímenes internacionales.

Conceptualmente el multilateralismo, es un mecanismo de toma de decisiones que establecen los Estados mediante instituciones y normativa internacional que las respaldan, a fin de favorecer la cooperación internacional y abordar cuestiones determinadas. Se caracteriza por

el acuerdo, inclusión, trato igualitario, mecanismos de control y supervisión. Además, el multilateralismo es una consecuencia de las dinámicas políticas, económicas, comerciales, sociales a nivel mundial, ya sea por las iniciativas de los países más desarrollados, en vías de desarrollo y los subdesarrollados; en consecuencia, refleja su expresión institucional y su propia visión estatal, regional o mundial dentro de la actual gobernanza global², con altos niveles de interdependencia. Así, las OIG son una expresión del multilateralismo.

A continuación, presento algunas definiciones que ilustran el concepto de multilateralismo. Caamaño Aramburu (2014), señala que: “[e]s entendido como un sistema que asocia a varios Estados y que mediante reglas comunes se vinculan con obligaciones iguales y mutuas, es un concepto que [...] ha tenido en las últimas décadas un amplio desarrollo, hasta ser considerado por algunos como la culminación del sueño kantiano o wilsoniano de paz perpetua”. De acuerdo a Costa Fernández (2013), el multilateralismo “[...] no es un sistema estático de normas y organizaciones, creadas de una vez y para siempre, ni siquiera un sistema que permanezca inmutable en lo esencial”. A criterio de Keohane (1990: 731), “el multilateralismo es la práctica de coordinar políticas nacionales entre grupos de estados” y, por su parte, Ruggie (1992) agrega que “el multilateralismo funciona en base a principios que rigen el relacionamiento entre los estados”.

Entre los objetivos que persigue el multilateralismo, Kagan (2003), precisa: “1) Desarrollar un mundo regido por normas, mediante el cumplimiento del derecho internacional, la

² El sistema de gobernanza global que surgió después de la Segunda Guerra Mundial y se expandió al final de la Guerra Fría es aún dominante, pero ya no es hegemónico. El sistema de gobernanza global se basa en el orden mundial liberal que ha estado en el corazón de la política internacional desde 1945 y especialmente desde 1989 (Ikenberry, 2011, 2018), concretamente la ONU, las instituciones de Bretton Woods y la OTAN. Por gobernanza global, Pabst (2020) considera, el modelo liberal de globalización y las organizaciones multilaterales dominadas por Occidente, que está cada vez más en desacuerdo con las concepciones no liberales de la multipolaridad y la diversidad civilizatoria de los poderes occidentales y no occidentales. La gobernanza global y el orden internacional del que forma parte se basan en tres afirmaciones: 1.- Este orden es la razón principal de la paz y la prosperidad que han existido desde 1945. 2.- La motivación clave de la política exterior de EE. UU. ha sido crear y mantener este orden. 3.- Donald Trump y su apoyo a otros hombres fuertes es la principal amenaza para el orden liberal. Allison Graham ha argumentado que, “la *larga paz* [f]ue el subproducto del equilibrio de poder entre la Unión Soviética y EE. UU. durante las cuatro décadas y media de la Guerra Fría y luego de un breve período de dominio de EE. UU. La participación de EE. UU. en el mundo no ha sido impulsada por el deseo de avanzar el liberalismo en el extranjero o por construir un orden internacional, sino por la necesidad de hacer lo necesario para preservar la democracia liberal en el país”. Véase: Pabst, Adrian; Is Global Governance Unravelling? The Revolt Against Liberal Globalisation, Global Governance in Crisis: The Changing Geopolitical Dynamics in Global Governance in Transformation Challenges for International Cooperation, Leonid Grigoryev - Adrian Pabst Editors, Switzerland, 2020.

diplomacia, la negociación y la cooperación transnacional; 2) Pretende que los Estados influyan en sus interlocutores [ciudadanos]; 3) Emplear lazos económicos y comerciales para acercar entre sí a los Estados; y, 4) Conciliar posturas y encontrar consensos”.

Finalmente, según Sanahuja (2013: 27-54), el multilateralismo, se clasifica en: “hegemónico, normativo, defensivo y revisionista. El hegemónico opera cuando un Estado, como EE. UU. ejerce un poder absoluto y casi total en el sistema internacional. El normativo, es cuando el ejercicio del poder se aplica a través de OIG, como la ONU o la UE. El defensivo es impulsado por países en desarrollo, cuyo principal objetivo es defenderse frente a la acción de los poderes hegemónicos; y el revisionista, originado por países emergentes, que han superado la etapa de desarrollo y buscan una nueva distribución de poder y un espacio más participativo en el sistema multilateral”. Los diferentes tipos de multilateralismo se enfocan primordialmente en salvaguardar y ampliar los intereses de los grupos de países que deciden conformar una OIG.

Motivaciones

Las OIG surgen de la necesidad de solventar problemas y erradicar amenazas globales como: delitos transfronterizos, terrorismo, narcotráfico, trata de personas, migraciones forzadas, cambio climático, epidemias, entre otros; y, por lo tanto, obligan a los Estados a actuar en conjunto en la búsqueda de un sistema multilateral de cooperación. De igual forma, en el actual contexto global, las OIG buscan insertarse en mejores condiciones en los flujos del comercio internacional, lograr un desarrollo justo y sostenido, así como brindar previsibilidad y seguridad jurídica a sus miembros ante posibles cambios coyunturales o eventos exógenos.

En el marco de la cooperación intergubernamental, los Estados dan cabida a la formación de un sistema multilateral, gracias a la convergencia en torno a determinados intereses compartidos *-bajo el paradigma liberal institucionalista-*; instrumentalizados por los Estados más poderosos, para defender que la distribución de beneficios les favorezca. Además, las razones que llevan a un Estado insertarse en el sistema internacional e incorporarse a una OIG, es la búsqueda de legitimidad, aceptación de los Estados, y lograr ganancias relativas o absolutas dependiendo de sus capacidades e intereses. En un mundo con altos niveles de interdependencia, un Estado no puede asegurar y desarrollar sus intereses de forma aislada;

así, la integración a ciertas OIG le asegura una participación, activa o reactiva, en mejores condiciones. En conclusión, el multilateralismo obliga a los Estados a redefinir sus intereses nacionales, adoptando una agenda internacional que les permita legitimarse.

Funciones

De acuerdo a Romero Cevallos y Celi (2020), “el funcionamiento de las OIG depende de los cambios en el equilibrio de fuerzas bajo el cual fueron creadas, así como de los recursos económicos, políticos y simbólicos que manejan; del cambio de prioridades en la agenda de política exterior; la relación armónica o conflictiva que mantienen con el resto de los Estados miembros; y la incidencia de los factores de la política interna”. Esa dependencia, indudablemente priva a las OIG de la autonomía que requieren para cumplir con mayor eficacia las funciones y objetivos para los cuales fueron creadas.

De igual forma, las OIG cumplen un rol en el mantenimiento del carácter hegemónico de las estructuras del poder, como sostiene Cox (1996): “1) Las instituciones encarnan las reglas que facilitan la expansión de los órdenes hegemónicos mundiales; 2) Son en sí mismas el producto del orden mundial hegemónico; 3) Legitiman ideológicamente las normas del orden mundial; 4) Cooptan las élites de los países periféricos; y 5) Absorben las ideas contrahegemónicas”. Así, Cox considera que “la institucionalización es un medio para estabilizar y perpetuar un orden particular”, en la medida en que las instituciones reflejan las relaciones de poder existentes en el momento de su creación y tienden, como mínimo inicialmente, a promover imágenes colectivas coherentes con estas relaciones de poder.

En cuanto a la perspectiva del sistema-mundo, los Estados mantienen una relación asimétrica entre los países céntricos, semiperiféricos y periféricos; los primeros como exportadores de bienes y servicios de alto valor agregado y, los últimos como proveedores de materias primas o *commodities*. Esta estructura notablemente impacta en la manera como se constituyen las OIG, ya que se tiene en cuenta las capacidades e intereses de los Estados que las conforman.

Tipos de Organizaciones Intergubernamentales

Las OIG pueden ser clasificadas de la siguiente manera: a) Por el ámbito territorial, b) Por objetivos, c) Por competencias, d) Por la comunidad de intereses, e) Como prestadoras de servicios.

Según el ámbito territorial las OIG se clasifican en universales y regionales; las universales son inclusivas y están abiertas a la participación de todos los Estados, por ejemplo: La ONU. En cuanto a las regionales, sólo operan en ciertas zonas del planeta, por ejemplo: La UE, OEA, Unión Africana, o la Liga Árabe.

Las OIG clasificadas por sus objetivos, pueden ser generales, o de fines específicos. Las que cumplen fines generales abarcan todas las materias contempladas en las relaciones internacionales; por ejemplo: La ONU, UE, OEA. Las OIG de fines específicos tienen competencias concretas, en temas de política, salud, seguridad, economía, entre otras. Por ejemplo: la Organización del Tratado del Atlántico Norte OTAN o, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO por sus siglas en inglés), la Organización Mundial de la Salud OMS, que vela por la protección de la salud, la Organización de Aviación Civil Internacional OACI, que se enfoca en la seguridad y mejora de la transportación aérea, la Organización Mundial de Comercio OMC, entre otras.

Las OIG clasificadas por el ámbito de sus competencias, pueden ser de cooperación o integración; en las primeras no existen transferencias de soberanía de los Estados; por lo tanto, son instituciones donde prima la intergubernamentalidad, el interés de cada Estado miembro converge con los de otros Estados y, donde la soberanía nacional se mantiene en su totalidad, por ejemplo: La ONU. En las de integración, los Estados delegan, ceden o comparten ciertas competencias a un ente superior de la OIG de la que forman parte; por lo tanto, se enmarcan en el ámbito de la supranacionalidad, como la UE. En la Unión Europea, ese ente superior es el Consejo Europeo, que elabora políticas comunes, estrategias comunes, e inclusive aplica a través de la Corte de Justicia Europea, normativa legal que se convierte en parte del ordenamiento jurídico comunitario de cada uno de sus Estados miembros.

Otra clasificación de las OIG, es la que se conforma en razón de una comunidad de intereses, como: La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa OSCE, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE.

Finalmente, existen OIG que proporcionan servicios específicos, por ejemplo, los concernientes a la salud, a cargo de la Organización Mundial de la Salud OMS; el mejoramiento de la producción agrícola, forestal y pesquera, con miras a erradicar el hambre,

bajo la responsabilidad de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (Food and Agriculture Organization, FAO por sus siglas en inglés); o, el suministro de informaciones meteorológicas, por la Organización Meteorológica Mundial.

En suma, la revisión de los principales conceptos del multilateralismo, las OIG, sus orígenes, motivaciones, funciones y tipos permiten situarlas en la Teoría de las Relaciones Internacionales que considero se enfoca de mejor manera a resolver mi pregunta en torno al por qué Unasur feneció en el contexto del multilateralismo y la actual gobernanza global.

Debate Teoría Realista – Teoría Liberal Institucionalista

Según la teoría realista las instituciones internacionales y la ley internacional son instrumentos del poder, espacios controlados por las potencias mundiales, de manera que, las OIG no poseen una real autonomía para alcanzar sus objetivos. Al respecto, Chomsky (1993: 125), afirma: “EE. UU. tiene las prioridades en los beneficios y el poder. A Washington le sirven de poco los medios diplomáticos o las instituciones del orden mundial, a no ser que se puedan utilizar como instrumentos para su propio poder”. La disputa entre neorrealistas y neoliberales en cuanto a que las instituciones internacionales compensan los efectos de la anarquía, los primeros consideran que no, mientras que los segundos sí. Lo mismo ocurre en cuanto a las percepciones de la cooperación internacional, a la que los neorrealistas consideran difícil de lograrse. De igual forma, los neorrealistas consideran que los Estados que establecen procesos de cooperación buscan “mejorar su posición relativa frente a los demás. En otras palabras, lo que interesa a los estados es, más que obtener ganancias, mantener o alcanzar una posición de superioridad frente al resto. De ahí que teman que otros estados puedan obtener ganancias mayores que ellos en la cooperación (superarlos en ganancias relativas)³”. Según Salomón González (2001-2002), los seguidores de la primera corriente se muestran escépticos ante la posibilidad de alcanzar relaciones internacionales más justas y armónicas, mientras que, los de la segunda confían en ello.

En el cuestionamiento del realismo se encuentra la postura que adoptan Keohane y Nye, quienes a través de sus obras: *Transnational Relations and World Politics* (1972) y *Power*

³ Véase un análisis detallado de la problemática “beneficios absolutos vs. relativos” en Niou y Ordeshook (1994: 209-234).

and Interdependence (1977), señalan que “la interdependencia es más amplia en el mundo y que las teorizaciones basadas en el rol del Estado-nación son insuficientes para describir y explicar la realidad internacional”. En *Power and Interdependence*, los autores sostienen que “no pretendían construir un nuevo paradigma sino completar el realismo con el enfoque de la interdependencia, dedicado al análisis de las relaciones transnacionales” (1977: 23-24). La crítica de Waltz (1982: 93) al concepto de *interdependencia*, plantea que, en su opinión “es un *mito* que oscurece las realidades de la política internacional y afirma la falsa creencia sobre las condiciones que pueden promover la paz”.

Otro aspecto relevante de la propuesta neorrealista de Waltz (1990: 90-91), es el empleo de la teoría microeconómica de las estructuras del mercado. Afirma que, “el sistema internacional funciona como un mercado interpuesto entre los actores económicos y los resultados que producen. Ello condiciona sus cálculos, su comportamiento y sus interacciones”. Según Salomón González (2001-2002: 15) “[E]sta analogía mercado-sistema internacional propiciará también un uso importante, por parte de los neorrealistas, de los modelos de las teorías de la acción racional, rasgo que compartirán con el neoliberalismo institucional”.

Sin embargo, de acuerdo a Keohane (1983), “los estados no son los únicos actores internacionales que buscan poder e influencia; y, que, las instituciones modifican la percepción que los estados tienen de sus intereses propios”. Prosigue que, “el rol fundamental de las instituciones internacionales induce a la cooperación”. Así pues, se asume que las instituciones aumentan los niveles de transparencia entre los Estados, fomenta la confianza, reduce los costos de transacción a través de agencias técnicas y especializadas que disminuyen la conflictividad, de manera preferencial en los asuntos de la salud, seguridad, transportación aérea, que operan sobre diferencias políticas, por lo que dan cuenta de un alto nivel de confiabilidad y credibilidad. En fin, Moravcsik y Ikenberry sostienen que, “el liberalismo propende la cooperación y la coexistencia, y disminuye la amenaza en el sistema anárquico”. Además, Moravcsik, agrega que “se piensa en la seguridad y se promueven ganancias e intereses relativos, por lo que existe un orden mundial liberal”; por otra parte, Ikenberry critica el orden mundial y estima que “las OIG disminuyen las asimetrías del poder

en el sistema internacional y que las instituciones propenden al equilibrio de éste, al tiempo que el poder estatal y la ley mantienen el orden, la paz y la estabilidad”.

En cuanto a Ruggie (1993), dentro de la teoría liberal-institucionalista, reconoce el papel central de las instituciones multilaterales que se caracterizan por coordinar el “[...] comportamiento de tres o más estados de acuerdo con principios generalizados de conducta”. En fin, el liberalismo establece que el surgimiento de instituciones internacionales u OIG, puede conservar y transformar el orden mundial, ya que existe una forma de regulación a través de una autoridad formalmente elegida, para un periodo determinado.

Regímenes Internacionales

De acuerdo a Salomón González (2001-2002:19), el concepto de régimen internacional, “es una categoría centrada en la Economía Política Internacional⁴ fruto del diálogo entre neoliberales y neorrealistas” (Guzzini, 1992; Kébabdjian, 1999; Higgott, -1994; García Segura, 2000), centrada en “la interacción recíproca y dinámica en las relaciones internacionales de la búsqueda de la riqueza y del poder”, definida por Robert Gilpin (1975). Según Krasner (1983: 2) “[L]os regímenes internacionales son principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, de causalidad o de rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones para la acción específicas. Los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevalecientes para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas”. La fuente inicialmente citada (2001-2002:19), señala que: “Para los neoliberales, los regímenes y las instituciones internacionales mitigan los efectos constreñidores que tiene

⁴ Neorrealistas y neoliberales alcanzaron un acuerdo conocido como la “definición canónica” de régimen internacional. La “definición canónica” aparece en el volumen editado por Steven Krasner en 1982 en *International Organization* y en 1983. Véase: Hasenclever, Mayer y Rittberger (1996; 2000) han realizado un análisis pormenorizado de la evolución de los debates en torno al concepto de régimen internacional.

la anarquía sobre la cooperación” mientras que, “los neorrealistas consideran exagerado el papel que atribuyen los neoliberales a regímenes e instituciones⁵”.

Desde los regímenes internacionales el poder, los intereses, las normas, procedimientos, costumbres, principios, valores, y conocimiento dan forma al sistema internacional, mitigan la anarquía, ceden soberanía *en teoría* ya que se convive en cooperación y en consenso a través de la institucionalidad y la ley internacional. En consecuencia, los regímenes internacionales son un signo de evolución política, debido a la relación y colaboración interdependiente entre los Estados en el sistema internacional. En tales circunstancias, en su obra *Power and Interdependence*, Keohane y Nye (1977: 23-24) sostuvieron que “no pretendían construir un nuevo paradigma sino completar el realismo con el enfoque de la interdependencia, dedicado al análisis de las relaciones transnacionales”. En ese contexto, los regímenes han sido concebidos para tratar de estabilizar la economía y la política mundial.

Análisis más recientes de los regímenes internacionales como el propuesto por Hasenclever, Mayer y, Rittberger (1999), establecen que “las relaciones internacionales pueden surgir desde el poder *-realismo-*, desde los intereses *-liberal institucionalismo-* y del conocimiento *-cognitivismo-constructivismo-*”. Por su parte, las Teorías Críticas asociadas a la Economía Política Internacional EPI, permiten tener una concepción más precisa sobre el espacio de cooperación y el orden institucionalizado que representan las OIG.

Las profundas y constantes transformaciones que experimentan las estructuras del poder a nivel mundial y regional, modifican las instituciones y el funcionamiento de lo que se ha denominado como la gobernanza global; ella se expresa en la creación de instituciones, marcos normativos, y prácticas multilaterales, en las que las regiones constituyen espacios vitales de cooperación y de gestión de la política internacional, que dan forma al sistema multilateral. Consecuentemente, la agenda internacional planteada por nuevos actores, incluye nuevos problemas derivados de la globalización⁶, los crecientes y diversos flujos

⁵ Las diferencias entre neorrealistas y neoliberales señaladas por Baldwin han sido reproducidas por Baylis y Smith (1997: 170), Grasa (1997:144-145).

⁶ La globalización es un fenómeno que abarca áreas como: la economía, la cultura, la sociedad, la política, el comercio entre otros. El proceso de globalización viene ocurriendo desde hace años, pero se ha desarrollado fundamentalmente con el avance de las tecnologías de la comunicación que han facilitado el intercambio de información a nivel global. Esa revolución tecnológica emergió y se expandió notablemente desde los años noventa del siglo XX. Véase: Held, David y McGrew,

globales, incluyendo las nuevas amenazas y las redes del delito transnacional, obligan a la estructura institucional estatal, a adquirir nuevos roles y responsabilidades; y, por ende, a redefinir sus enfoques en el marco multilateral y de gobernanza global.

Contexto global

A finales de la segunda década del siglo XXI, el sistema internacional enfrentó varias tendencias políticas complejas y procesos de cambio que marcan transiciones. Para analizar esta temática me apoyaré en el trabajo de Andrés Serbin “*Latin America and the Caribbean and a New Global Order: Facing Global and Regional Challenges*” (2019), quien sostiene que “el sistema internacional experimenta una transición compleja con elevados niveles de incertidumbre y transformaciones aceleradas, generando cambios que comprometen desplazamientos y reconfiguraciones geoeconómicas y geopolíticas a nivel global”. Dichas transformaciones están asociadas a la crisis del proceso de globalización y de la gobernanza global, particularmente del modelo hegemónico que lo ha sostenido. El citado autor señala que “[d]esde los años setenta los flujos de comercio, inversión y financiamiento se aceleraron, la producción fue reformada por la innovación post-fordista, con las innovaciones tecnológicas que contribuyeron a la configuración del mercado global”, generando por ende que la interdependencia económica global caracterizada por su asimetría y la distribución desigual de los beneficios se incrementara significativamente, mientras las inequidades se profundizaron. A su criterio, “la gobernanza global emergió al finalizar la Guerra Fría como una posibilidad de organizar y administrar los asuntos globales de forma multilateral”; mediante la OMC, FMI, BM, OTAN y en la esfera de la política internacional, con la ONU, instituciones que previamente establecieron mecanismos para contribuir al desarrollo de reglas y normas para ordenar el sistema internacional. En ese marco, enfatiza que, la gobernanza global, concebida como una *gobernanza*⁷ *sin gobierno*, “es un estado intermedio

Anthony; *Globalización/Antiglobalización: sobre la reconstrucción del orden mundial*, Oxford, Polity Press, p.13. 2002.

⁷ La gobernanza es un tema clave de nuestro tiempo. Se refiere a las formas complejas en que la interacción humana se lleva a cabo dentro y fuera del espacio del Estado-nación, y cómo esa interacción se regula y gobierna (Gamble 2014; Jessop 2016: 50). La gobernanza trata de cómo las instituciones regulan esos "procesos sociales y económicos, así como políticos, mediante los cuales el poder y la influencia se ponen en práctica, los resultados se forman y las decisiones se toman e implementan" (Cerny 2014: 48). La gobernanza está marcada por estrategias aplicadas por actores estatales y no estatales dirigidos a mejorar (algún aspecto de) sus capacidades / poderes de agencia. Este marco brinda poder explicativo para comprender cómo se define y

entre el manejo de los problemas globales a través de las políticas tradicionales intergubernamentales y el intento de operativizar un gobierno mundial” (2019:140).

La fuente antes referida resalta que, la ausencia de una autoridad central en el sistema internacional implicó la necesidad de colaboración y cooperación entre diferentes actores, para desarrollar objetivos comunes, definiendo estándares y prácticas aceptadas en los asuntos globales y el aprovisionamiento de bienes públicos globales. Según dicho autor, “el proceso que lleva a fomentar la gobernanza global se basó en valores promovidos por Occidente, la creación y consolidación de instituciones internacionales, leyes, promoción de los derechos humanos y la democracia; liberación económica y tratados de libre comercio, bajo la concepción westfaliana del sistema internacional, basada en la interrelación entre los estados, con la eventual participación de otros actores [OIG, actores no estatales, corporaciones transnacionales, y regiones geográficas con cierto nivel de institucionalización, inclusive]”. Esas instituciones tradicionalmente establecidas y dominadas por Occidente, entraron en una tensión con las aspiraciones y estrategias de nuevos poderes céntricos, principalmente: China, India, Rusia, Turquía, Brasil, México y los países del sudeste asiático. En tales circunstancias, el sistema internacional se ha diversificado, con una frontal disputa entre el orden liberal internacional occidental y la aparición de un potencial y emergente nuevo orden euroasiático que plantea riesgos y nuevos desafíos a la capacidad global de gobernar el mundo. En ese contexto, Serbin indica que “el surgimiento de un orden con proyectos multilaterales competitivos, objetivos estratégicos diferentes y un liderazgo distintivo, genera nuevas formas de competencia geoeconómica, en un marco en el que el orden liberal internacional entra en crisis”.

En fin, este nuevo orden mundial debe responder, adaptarse y complementarse a un mundo de múltiples actores, que reflejan una diversidad cultural y una distribución desigual del poder relativo y, que compiten en varios niveles simultáneamente. Es evidente que los Estados nacionales de relativo poder en el sistema internacional buscan reestructurar los

practica la gobernanza en América del Sur. La gobernanza, como un proyecto político económico en América del Sur, puede asociarse con la capacidad del estado para ofrecer una democracia inclusiva e igualdad socioeconómica. De hecho, el dilema de la gobernanza en América del Sur se desarrolló como una tensión perpetua entre instituciones políticas débiles que reproducen desigualdades sociales y económicas y conflictos sobre el reconocimiento político, los derechos y la distribución”. Véase: Riggiozzi, Pía; Wylde, Christopher: Introduction Governance in South America 2018.

equilibrios del poder mundial, configurar áreas de influencia regional y promover sus propios intereses.

2. Debates sobre el funcionamiento y crisis del multilateralismo

El sistema multilateral surgió a fines de la Segunda Guerra Mundial mediante la creación de la ONU y las instituciones de Bretton Woods, como el FMI y BM vinculadas al *paradigma liberal institucionalista*, con el objetivo de impulsar el desarrollo y la cooperación económica; y posteriormente dar forma al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT por sus siglas en inglés), antecesor de la OMC.

El sistema multilateral creado bajo el formato occidental, es percibido como elitista y excluyente, debido a que los *países centristas* influyen en el proceso de toma de decisiones, haciendo a un lado procesos participativos y democráticos de Estados en vías de desarrollo que buscan tener un papel más activo y protagónico. Según Keohane, Macedo, Moravscik (2009) “los países del *sur global* reconocen que, sin el respaldo de los *estados centristas*, su capacidad individual para solventar problemas como seguridad, control de flujos ilícitos, mitigación de conflictos, manejo de la economía internacional y el control del calentamiento global es imposible alcanzar”. Dicha visión entrevé sin la menor duda la superioridad que estima tener el *norte global* debido a sus capacidades económicas, las cuales están fuera de cuestionamiento si se la somete a la perspectiva del sistema – mundo. Es por ello que, frente a la marcada asimetría entre ambas regiones territoriales, se produjo un aumento de OIG principalmente regionales que entre una amplia variedad de temáticas intenta responder y reaccionar ante la tradicional visión occidental del sistema internacional desde la propia perspectiva local, como Unasur, ALBA, Alianza del Pacífico AP en Sudamérica. Sin embargo, la proliferación de OIG regionales conduce inevitablemente a la duplicación de esfuerzos, reemplazo o yuxtaposición de roles, debido a que la coordinación de acciones conjuntas y la competencia por el liderazgo puede constituir un obstáculo a la cooperación⁸. Así, el multilateralismo a través de las instituciones internacionales u OIG es el espacio idóneo para la inserción e interacción en la economía mundial de los Estados. Según algunos

⁸ La cooperación, según Keohane, sólo tiene lugar ante situaciones en las que hay una mezcla de intereses conflictivos y complementarios.

teóricos los Estados a través del sistema multilateral buscan maximizar sus ganancias absolutas o relativas sin importarles cómo afecta su posición frente a otros Estados, sin embargo, según Mersheimer (1995), “las ganancias relativas tienen un componente comparativo en el que poco importa cuál es la ganancia real y absoluta sino cómo dichas ganancias afectan la posición de cada Estado en relación a otros”.

De otra parte, autores como Hurrell (2006) sostiene que, “el multilateralismo se ha constituido en un mecanismo de cooperación, coexistencia y convivencia en el sistema internacional que ha reducido la influencia estadounidense y sus aliados, convirtiéndose en un instrumento útil, práctico y legítimo de *soft balancing*”. De igual manera, el sistema internacional enfrenta cambios estructurales significativos que incluyen la reconfiguración de fuerzas entre los países industrializados, así como el surgimiento de economías emergentes que buscan ocupar un espacio relevante y decisivo en el comercio global como China. En esta dinámica, las OIG en calidad de instituciones⁹ de igual manera están abocadas a redefinir sus enfoques y posturas en el sistema multilateral y la actual gobernanza global, en virtud del rol fundamental que juegan las asimetrías de los Estados que las conforman.

Es necesario señalar que el multilateralismo regional emplea la premisa *think globally, act locally*, la cual supone una mejor efectividad desde el ámbito territorial más próximo a las OIG y su proyección e inserción en el sistema y mercado internacional. Un ejemplo de ello, es la UE, que se enfoca en el continente europeo, pero alberga proyecciones globales a través de convenios de cooperación, asistencia y tratados internacionales, con diversos países y regiones del mundo. En ese contexto, Yerguin y Stanislaw (1999) indican que, en la Comunidad Económica Europea CEE -antecesora de la UE- “se concretó una unión sin precedentes de diversas economías, basada en [...] el consenso respecto de la economía mixta, la urgencia por resolver la cuestión alemana y la amenaza del bloque soviético”. En esa línea, sostienen que, “[L]a competencia con el comunismo hizo que los Estados Unidos y otros países occidentales buscaran ansiosamente un camino no comunista que condujera al desarrollo y a la estabilidad de los países del tercer mundo” con la legitimidad que se obtuvo

⁹ De acuerdo a Keohane (1984), las instituciones internacionales aumentan los niveles de transparencia entre los estados y reducen los costos de transacción. Estos se constituyen en mecanismos de fomento de la confianza e inducen a la cooperación.

con el éxito de la reconstrucción de posguerra a través del Plan Marshall y de la dinámica de la Guerra Fría.

De otra parte, es pertinente señalar la visión del presidente estadounidense Woodrow Wilson al concluir la Primera Guerra Mundial en los años 1918-1919 quien a partir de 14 puntos propuso ciertas regulaciones en el continente europeo y allanar el camino para la constitución de la Liga de Naciones¹⁰ -antecesora de la ONU- (Ver anexo 2). Su visión dio paso al internacionalismo liberal compuesta por una agenda en la que las democracias liberales podrían convivir, organizarse en torno a un sistema de seguridad colectiva, en el que los Estados soberanos actuarían juntos para defender un sistema de paz territorial, solucionar problemas económicos y sociales globales y, ser un sistema de orden institucionalizado e internacional en el que las potencias occidentales actuarían cooperativamente compartiendo principios e ideas liberales. Posteriormente, a partir de la presidencia de Franklin D. Roosevelt (1933-1945) la agenda liberal aspiró construir una comunidad internacional en la que las democracias liberales pudieran estabilizarse y protegerse. Como resultado de la experiencia del New Deal, el orden liberal de la posguerra fue diseñado para liderar la construcción de un orden de posguerra y proteger a las democracias liberales de los crecientes riesgos causados por los trastornos económicos como la *Gran Depresión*. En esa perspectiva, la visión liberal estadounidense se construyó alrededor del comercio multilateral apoyando a la reconstrucción de Japón, Alemania y el resto de Europa, al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Este sistema abierto introdujo, como argumenta Paul Johnson (1983, 2004), “la expansión económica más rápida y prolongada de la historia mundial”. Por lo tanto, EE. UU. se ha erigido como un actor relevante en el sistema internacional puesto que posee capacidades políticas, económicas y militares para ejercer influencia y control a escala global. Desde su posición hegemónica¹¹ desde la segunda mitad del siglo XX ha limitado la

¹⁰ El Congreso estadounidense no aprobó la adhesión de EE. UU. a la Liga de las Naciones. De otra parte, entre los factores que socavaron legitimidad de la Liga de las Naciones constan: La Gran Depresión, la Segunda Guerra Mundial y la falta de consensos de las grandes potencias de la época.

¹¹ Respecto a la hegemonía estadounidense, Chomsky (1993), afirma que “[T]odos han de estar adecuadamente integrados en la economía mundial dominada por las sociedades estatales del capitalismo industrial” y que, “EE. UU. tiene las prioridades en los beneficios y el poder. A Washington le sirven de poco los medios diplomáticos o las instituciones del orden mundial, a no ser que se puedan utilizar como instrumentos para su propio poder”, haciendo uso de la fuerza si fuera necesario para controlar al Tercer Mundo e incluso “armas económicas” que las considera más eficaces. Además, sostiene que, “Los intereses de EE. UU. se comprenden en términos globales. Finalmente, asegura que, “EE. UU. está en contra de factores que generen

posibilidad de que otros Estados, OIG, instituciones y regímenes multilaterales se conviertan en foros que fomenten el multipolarismo, aunque éste último ya se encuentra vigente desde 1970 con la recuperación económica de Alemania y Japón, pero expandida la multipolaridad en el siglo XXI con el surgimiento de economías emergentes como China, India, Rusia, Turquía, Brasil, México y los países del sudeste asiático. Por su parte, Ikenberry asegura que, “durante la Guerra Fría, el poder estadounidense tuvo un papel funcional en el sistema internacional ya que sirvió como equilibrio contra el poder soviético” [en una época catalogada de bipolar, pero en la que en realidad ya existían polos de desarrollo relevantes como Alemania y Japón]. De tal manera que, la proclamada multipolaridad en el siglo XXI no es novedad, ya que se conformó desde los años setenta del siglo pasado.

A criterio de Jowitt (1991, 1992) y Hoffmann (1998), al terminar la Guerra Fría y el fin del comunismo [en la Unión Soviética] se inauguró un *nuevo desorden mundial* en el cual el “[s]istema de cooperación basado en reglas entre estados soberanos y mercados arraigados en instituciones se convirtió en un orden mundial liderado por EE. UU. que promovió la globalización de libre mercado, la migración masiva y la intervención militar sin controles ni contrapesos en nombre de los valores universales creados en el Occidente liberal, situación que le ha merecido su des-legitimización”. Al respecto Chomsky (1993) agrega que, “una consecuencia del colapso soviético fue el proyecto de imponer la modalidad neoliberal de subordinación en gran parte de la región perteneciente al área de influencia de la Unión Soviética. En tales circunstancias se asumió que el nuevo orden de posguerra debía ser una comunidad de seguridad, donde las democracias liberales construyesen en conjunto un orden cooperativo que respetase los derechos humanos, las protecciones sociales, a través de reglas e instituciones”, constituyendo una *sociedad de protección mutua*, y que EE. UU. se convertiría en un proveedor de bienes públicos globales.

inestabilidad o cuestionen el orden mundial en el cual han dirigido los hilos de la política internacional de forma unilateral y hegemónica desde el fin de la Guerra Fría, por lo tanto, la retórica políticamente oficial deberá enfocarse en la “amenaza para la seguridad”, en lo que se refiere a cualquier cosa que pueda violar los derechos de los inversores de EE. UU. En el ámbito económico y comercial la hegemonía se traslada de la misma forma, desde los *-estados centristas-* a los *-estados semi y periféricos-*. Chomsky, citando a Morgan, señala que las naciones ricas actúan de forma hipócrita ya que exigen mercados abiertos en el Tercer Mundo, mientras cierran los suyos, con lo cual, se traslada “la carga del ajuste estructural a los países pobres, según Lewis Preston ex presidente del Banco Mundial.

Otros de los efectos que causó el Fin de la Guerra Fría fue la incorporación de nuevos Estados al sistema internacional; la plataforma de seguridad para un orden global que se construyó bajo el internacionalismo liberal se erosionó; dando paso a nuevas formas de cooperación interestatal, instituciones y regímenes multilaterales no-occidentales. En ese contexto, Yerguin (1999) señala que, con el fin de la Guerra Fría, un nuevo orden mundial cobró forma y que, la competencia económica, las luchas regionales y las rivalidades étnicas ocuparon el puesto de las ideologías como centro de los conflictos internacionales -y nacionales-. Sin embargo, la incorporación de nuevos Estados en el sistema internacional y multilateral, concretamente en la ONU, fue percibido por los *países centristas* como un obstáculo potencial para la liberación económica, que tanto anhelaba la política exterior y comercial estadounidense por lo que paulatinamente estimaron que la ONU no era un amigable foro político, obviamente porque disminuían sus capacidades para manipular al resto del mundo. Otro factor o variable que abona a la crisis del multilateralismo es el rol que juega la globalización matizada por las asimetrías y desigualdades sociales entre las sociedades de los países centristas, periféricos y semiperiféricos. En efecto, Iriye (2002) sostiene que, “la realidad geopolítica es transformada por nuevas fuerzas de globalización”¹². Howard y Roger Louis (1998) afirman que “frente a la globalización la gente debe *pensar globalmente y responder a una creciente realidad global*”.

Asimismo, Ikenberry (2018) sostiene que “el mundo está presenciando *crisis de transición*, en la cual el orden liberal liderado por EE. UU. dará paso a una nueva configuración de poder global, nuevas coaliciones de estados e instituciones de gobernanza, esto es, a un algún tipo de *orden post-estadounidense y post-occidental* relativamente abierto y basado en reglas”. A ello se suma, el ascenso de Donald Trump en 2017 al frente de la administración norteamericana, que es contrario al internacionalismo liberal, al sistema multilateral, derecho internacional, medio ambiente, derechos humanos entre otros temas, lo cual repercute gravemente el orden liberal internacional. Su elección ha acentuado la preservación de la hegemonía estadounidense y visión unipolar que ostenta EE. UU. desde el fin de la Guerra Fría, implementando medidas proteccionistas al comercio, imponiendo sanciones y aranceles

¹² La globalización no únicamente son innovaciones tecnológicas y fuerzas económicas que unen diferentes partes del mundo, sino como afirma Mittelman (1997) “[e]s una fusión de diversos procesos transnacionales y estructuras domésticas, lo que permite que la economía, la política, la cultura y la ideología de un país penetren en otro”.

a países que desafían sus directrices nacionales o puedan perjudicar sus intereses, a través de su eslogan de campaña “*America First*” y “*Make America Great Again*”. En suma, se han cuestionado sus acciones unilaterales en el ámbito comercial, concretamente, por la imposición de aranceles hacia los mercados chinos desde el año 2019, principalmente y, la guerra comercial que entre ambos países repercute en los índices de desarrollo de la economía mundial, produciendo una desaceleración brusca de la misma. Dicha medida unilateral, - imposición de aranceles- también fue empleada a las importaciones mexicanas y ejecutada incumpliendo la normativa de la OMC; herramienta de presión y amenaza hacia el gobierno mexicano por el control migratorio en la frontera norteamericana debido a la ola de ciudadanos centroamericanos que pretendían ingresar irregularmente a EE. UU. huyendo de sus países de la pobreza, violencia y nulas perspectivas de desarrollo. De igual forma, el rol que viene cumpliendo los EE. UU. en el funcionamiento del sistema multilateral, específicamente en la OMC ha sido un factor disruptivo debido al veto en la designación de los jueces del Tribunal de Apelaciones del Centro de Solución de Controversias. Dicho sea de paso, “el órgano de justicia comercial se conforma de siete jueces, de los cuales sólo se encuentra ratificada la china Hong Zhao, llevando a que dicho órgano multilateral quede inoperativo a partir del 10 de diciembre de 2019 y a merced del [país más fuerte]”, según las declaraciones de su Director Ejecutivo de la OMC Roberto Azevedo¹³. Los motivos que han llevado al retiro de EE. UU. han sido algunas resoluciones que la administración norteamericana considera injustas y contrarias a sus intereses. Por ello, Steven Vaughn, antiguo asesor comercial del presidente estadounidense Donald Trump, en declaraciones a Reuters “ha asegurado que a partir de ahora muchas disputas se solucionarán con negociaciones bilaterales”. Además de obstaculizar el normal desarrollo del Centro de Solución de Controversias de la OMC y del estancamiento en las negociaciones desde la Ronda de Doha, la administración estadounidense se ha retirado del Acuerdo de París contra el cambio climático, también de la OMS por la cuestionada gestión en la gravedad de la pandemia originada en Wuhan – China con el Covid-19; y ha realizado fuertes críticas al funcionamiento y el mecanismo de cobro de las cuotas de los países miembros de la UE que

¹³ Véase en: El País, sección Economía, España: El bloqueo de Trump condena a la OMC a la peor crisis de su historia. La no renovación del tribunal de disputas deja en el limbo al sistema que rige el comercio internacional, por Luis Doncel.

conforman la OTAN, insinuando con ello el posible retiro de sus fuerzas militares de territorio europeo¹⁴, a más de excluir su participación en el Comité de Derechos Humanos de la ONU, debido a la designación de Venezuela en la presidencia de dicho órgano y la suspensión de sus actividades y financiamiento a la UNESCO.

En ese contexto, Ikenberry, (2002: 44-60) opina sobre “la existencia de la tendencia estadounidense hacia el unilateralismo, toda vez que el multilateralismo, normas e instituciones, disminuyen sus posiciones y capacidades al momento de actuar; por lo tanto, se ha constatado un unilateralismo disfrazado de *multiplural* y no un verdadero multilateralismo debido a la falta de confianza en éste causado por las decisiones unilaterales que mayormente toman los *países centristas*, principalmente EE. UU”. De igual manera, el unilateralismo podría perder terreno debido a la fuerte crítica a la intervención de EE. UU. en países de Oriente Medio y a la imposición unilateral de aranceles como herramienta de presión y negociación por su posición hegemónica, demostrando sus capacidades en su visión unipolar del mundo.

En cambio, Vaughn, S. opta por la solución de problemas de manera bilateral, dentro de las reglas del sistema multilateral. EE. UU. debido a su posición hegemónica ejerce acciones *a tres bandas o niveles*, ya sea en el ámbito unilateral, bilateral y multilateral siempre en función y resguardo de sus intereses nacionales, poder y relaciones de fuerza frente al resto de actores del sistema internacional. Cabe aclarar que, el auge de la solución de problemas a través del bilateralismo, surgió como respuesta al comportamiento norteamericano en el sistema multilateral, situación que ha llevado a su declive y falta de confianza.

Esto supone que, pese el alto nivel de institucionalización del sistema multilateral, como el espacio formal de convergencia de ideas, intereses y posiciones donde se debaten una diversidad de temáticas y se repelen focos de conflicto, el poderío de los *estados centristas*, creadores e impulsores del multilateralismo luego del fin de la Segunda Guerra Mundial, emprendieron un distanciamiento discreto para optar por decisiones unilaterales y bilaterales que conservasen su posición centrista. Asimismo, las relaciones bilaterales que, rápidas y fáciles de alcanzar, aunque son soberanas, socavan el sistema multilateral al menos cuando

¹⁴ La cual se concretó el 15 de junio de 2020 al ordenar la salida de tropas estadounidenses de Alemania si no cumplían con el pago a la OTAN.

por medio de OIG¹⁵ los Estados deciden negociar o mejorar sus posiciones políticas y económicas en el sistema internacional, por ejemplo el TLC firmado entre EE. UU. Colombia y Perú sobre la normativa de la CAN.

Así pues, se observa la regionalización del sistema multilateral que brinda una perspectiva de cohesión en foros internacionales, puesto que el mundo del siglo XXI es demasiado interdependiente y complejo para ser reorganizado exclusivamente en claves aislacionistas y de soberanía.

Además, el surgimiento de nuevos liderazgos en la escena internacional como el de la administración Trump y los procesos de separación del Reino Unido en la UE, reflejan el retorno a políticas nacionalistas y proteccionistas, lo que a su vez conlleva la re-configuración del sistema internacional.

De acuerdo a Ruggie (1992), “el multilateralismo y las normas internacionales han demostrado tener gran capacidad para cambiar e influir en los procesos de transición del sistema internacional”. En ese contexto, analistas internacionales y académicos especializados como Gilpin (1981:15), anticiparon que “la transición pacífica era poco probable y, ello supuso una serie de reposicionamientos para adaptarse a la era de la globalización y de los últimos avances tecnológicos”. Es indudable que el sistema multilateral conlleva marcadas contradicciones puesto que su carácter *-en teoría-* incluyente y universalista, está supeditado a la geo-política, geo-economía y a la geo-estrategia de las grandes potencias *-estados centristas-* en el sistema mundo. En este aspecto, es evidente que la mayoría de los países han precautelado sus intereses nacionales en el sistema multilateral en base a coaliciones, alianzas, marcos de cooperación o procesos de integración regional por medio de la creación de OIG.

En el debate sobre la crisis del multilateralismo, algunos expertos señalan que ésta se originó en los años 80 del siglo XX por EE. UU. y algunos países poderosos [*centristas*] que rechazaron a la ONU, calificándola como un obstáculo a las agendas de su política exterior, mientras que otros sostienen que tuvo su origen en los años setenta por la crisis económica que llevó a reducir las ayudas económicas de los países ricos hacia los países subdesarrollados y, el aumento de la necesidad de los primeros de interactuar en un mercado

¹⁵ Las OIG no son entes negativos o contrapuestos al multilateralismo, ya que generan dinámicas cerradas donde se crean normas, reglas y formas de toma de decisión

libre, desregularizado y donde existiesen políticas de privatización; esto es, en espacios donde se aplicase el neoliberalismo sin regulaciones estatales. Otro enfoque destacable es el de Yerguin (1992), quien manifiesta que “el sistema internacional, el funcionamiento y crisis del multilateralismo deriva del control del petróleo”. Indica que: “En los años de la Guerra Fría, la batalla en pos del control del petróleo entre las compañías internacionales y los países en vías de desarrollo fue uno de los principales capítulos del drama épico de la descolonización y emergente nacionalismo. La crisis de Suez de 1956, que en verdad marcó el final del camino para las antiguas potencias coloniales europeas, estuvo tan determinada por el petróleo como por cualquier otra causa”. Señala que, “*el poder del petróleo se agitó en la década de 1970 y catapultó a estados que hasta entonces habían estado marginados en la política internacional a posiciones de gran riqueza e influencia y creó una profunda crisis de confianza en las naciones industrializadas que habían basado en el petróleo su crecimiento económico; y, que el petróleo estaba en lo más profundo de la primera crisis de la “Posguerra Fría” de la década de 1990: la invasión de Kuwait por Irak*”. En suma, considera que, en la década de 1970, el petróleo fue fuente de riqueza en América Latina y que, la región se convirtió en un mercado atractivo para préstamos internacionales y el consecuente endeudamiento que derivó en la crisis de la década pérdida de 1980.

De igual forma, en el debate sobre la crisis del sistema multilateral, Grigoryev y Pabst (2020), señalan que “en la actualidad existe el resurgimiento de una gran rivalidad de poder, especialmente de Rusia y China, quienes debilitan los intentos occidentales de imponer un conjunto unificado de estándares y reglas en las relaciones internacionales”. Los autores estiman que, “es probable que las instituciones de las que forman parte perduren incluso cuando surjan nuevas instituciones y acuerdos internacionales, incluidos bloques regionales como: La Unión Económica Euroasiática, la Organización de Cooperación de Shanghai, el Mercosur y la Unión Africana; a través del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura AIIB, liderado por China o la iniciativa *One Belt One Road*”. Estos bloques e iniciativas disputan la visión del poder occidental, como EE. UU., UE, OTAN, FMI y BM.

Estas nuevas estructuras no-occidentales dan forma a la actual gobernanza global y la cooperación internacional. Así pues, se observa el cambio de las relaciones de poder de oeste-este y norte-sur, que no necesariamente obedecen a fines altruistas o benéficos de las

economías emergentes, por un mundo más justo y efectivo, sino sencillamente por la pugna de poder y cumplimiento de sus intereses.

El rol que exige China por derecho propio en el gran tablero internacional es una “mayor regulación internacional e instituciones internacionales”, según afirma Zürn y Stephen (2010). De acuerdo a Breslin (2010), “China se ha propuesto repetida y explícitamente como una fuerza para la estabilidad, la paz y la prosperidad como *gran potencia responsable*. El ascenso de China ya es una realidad y Beijing se ha afianzado en su búsqueda del interés nacional, por medio de una misión civilizadora distinta con un proyecto neoconfuciano de desarrollo armonioso en el “Reino Medio” y su órbita”, según Bell (2010) y Yaqing (2011: 30 - 48). Del mismo modo, Rusia persigue una mayor perspectiva euroasiática, reafirmando lazos con China, a través de la Organización de Cooperación de Shanghai y Turquía, entrando a una nueva fase de eurasianismo, en términos institucionales y estratégicos (Sakwa 2017). Estos nuevos movimientos en el continente asiático, conllevan la confrontación entre Este – Oeste, apartándose de la visión liberal y occidental.

Otro tema acuciante en los debates del funcionamiento del sistema multilateral es el originado por la Ronda de Doha de la OMC que nunca se completó ni se completará por los espacios de poder que los *estados centristas* no quieren ceder ante el resto del mundo. En suma, las expectativas que se albergaron al finalizar la Guerra Fría de un mundo con mayores indicadores de cooperación multilateral no se ha materializado, precisamente por la protección de la posición hegemónica de los *estados centristas*.

Esta suma de factores han polarizado el mundo llevando a un reequilibrio de fuerzas en el tablero internacional, donde la multipolaridad y la diversidad cultural de viejos imperios como el chino, indú, persa, turco, ruso están de vuelta. Este reequilibrio de fuerzas, produce inevitablemente periodos de transición o desorden en la gobernanza global, al ser manifestaciones contestatarias de la visión occidental de las relaciones internacionales; nuevo rol no lineal que avanza a diferentes velocidades en diferentes regiones.

Según Mearsheimer (2014) y Sakwa (2014), está causando un “claro cambio hacia una política exterior más abiertamente basada en intereses y, sobre todo, *grandes juegos de poder* y esferas de influencia”; formando un nuevo orden internacional y un nuevo patrón de gobernanza global. Por lo pronto, el lugar que viene ocupando el *capitalismo de estado chino* sugiere que estas estructuras paralelas, representadas por la Unión Económica Euroasiática,

la Organización de Cooperación de Shanghai, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura AIIB, liderado por China y la iniciativa *One Belt One Road*, continuarán existiendo sin reemplazar directamente las estructuras dominadas por Occidente en la gobernanza global.

Seguramente, este cambio no se considere una transición de un orden hegemónico estadounidense a uno chino, sino que sería más bien una difusión gradual del poder lejos de Occidente, esto es, un *nuevo centro oriental de desarrollo*. De igual manera, tampoco se espera que China reemplace a EE. UU. como un hegemón *iliberal*, y represente al *sur global*. En lo atinente a las fuentes de financiamiento externo, es evidente que las economías subdesarrolladas cuando afrontan crisis económicas o déficits en sus balanzas de pagos se han inclinado hacia nuevas fuentes de financiamiento ubicadas en China, desplazando a los organismos multilaterales de crédito occidentales como el FMI y el BM.

En ese contexto, las empresas y los gobiernos deben adaptarse a los cambios recientes en los regímenes de gobernanza global como la construcción de nuevos bloques u OIG regionales alrededor del mundo, cambios en las relaciones de poder a escala global, el descontento social canalizado por el surgimiento de movimientos nacionalistas, populistas y xenófobos; el proteccionismo norteamericano, la salida del Reino Unido de la UE, el auge del movimiento ultraderechista PEGIDA en Alemania, el proceso independentista en Cataluña, entre otros.

En fin, en esta amplia gama de problemas internacionales, EE. UU. no puede basar su liderazgo en la tradicional coalición Occidente-Japón, en virtud de los nuevos polos multipolares de desarrollo ubicados en la región Asia-Pacífico, -si es que aspira conservar su posición hegemónica-, por lo que, necesita flexibilizar su política exterior, atraer a un número más amplio de democracias del mundo especialmente en el mundo no-occidental en desarrollo y reconfigurar los derechos y responsabilidades en los organismos multilaterales en los que ejerce control, financiamiento y designación de su cuerpo ejecutivo, como la ONU, FMI, BM y OMC, y adaptarlas a la nueva gobernanza global.

De otra parte, el mundo se está convirtiendo en un mundo dividido en bloques, regiones y zonas proteccionistas en ebullición que propician alternativas al orden internacional liberal. Los valores, intereses y vulnerabilidades mutuas del internacionalismo liberal ya son desafiados por China, Rusia entre otros Estados y la rápida movilización y difusión del capitalismo global, la sociedad de mercado y la interdependencia compleja ha desbordado

las bases políticas que respaldaron el sistema multilateral por lo que, los desafíos a la cooperación multilateral han crecido. Nuevas amenazas a la seguridad y la paz, como los delitos transfronterizos, migraciones forzadas por citar unos ejemplos, así como la crisis que enfrenta el modelo económico que supuestamente había fomentado la prosperidad, generan serios cuestionamientos sobre la capacidad de la estructura del sistema multilateral para solventar o desescalar conflictos.

Entre las decepciones del sistema multilateral se encuentra la invasión a Irak 2003, Libia 2011, las cuales no contaron con el respaldo del Consejo de Seguridad de la ONU y el apoyo mayoritario de la sociedad internacional; el Brexit, la paralización de las negociaciones en la OMC y, la obstaculización por EE. UU. en la conformación del Tribunal de Apelaciones de la OMC. Estos hechos demuestran la crisis y la falta de confianza en el sistema multilateral. De igual forma, los organismos multilaterales de crédito como el FMI y BM, pierden cada vez más legitimidad en países subdesarrollados al condicionar sus líneas de crédito a cambio de reformas fiscales de los Estados requirentes de ayuda internacional.

Frente a la crisis de legitimidad de la ONU, los países más desarrollados e industrializados del mundo han optado por reuniones como el G-7 o el G-20 donde sus miembros argumentan que estos foros de diálogo hacen más efectiva la toma de decisiones; sin embargo, se reduce su legitimidad democrática al ser excluyente. En ese marco, la creciente proliferación de foros multilaterales del sur global aumenta las perspectivas sobre el camino que recorre la actual gobernanza global.

Por su parte, la ONU padece por la imposibilidad de reformar el Consejo de Seguridad y de revitalizar la Asamblea General con el propósito de otorgar una mayor y más equitativa participación de todos los actores internacionales acorde al actual contexto global y no al que imperaba desde 1945 en adelante. En efecto, países como Japón, Alemania, Brasil e India pugnan por convertirse en miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Por una parte, Japón, Alemania e India han recibido el aval de EE. UU. sin omitir el hecho que India es miembro del BRICS -afín a los intereses de China y Rusia- y, por otra parte, Brasil e India gozan del apoyo de Rusia y China. De otra parte, la iniciativa de la eliminación del veto de los cinco miembros permanentes es por demás inoficiosa ya que los países vencedores de la Segunda Guerra Mundial no cederán fácilmente posiciones o parcelas de poder por un

Consejo más democrático, participativo e incluyente como pretenden quienes quieren formar parte de él.

Es así que, la toma de decisiones es el mejor reflejo de la dinámica geopolítica de la posguerra que dista mucho de la realidad del siglo XXI. Asimismo, el proceso de elección y votación, especialmente en la ONU: “*Una nación, un voto*” no ha sido verdaderamente un principio que guíe a los Estados y las OIG en temas como seguridad y bienestar; debido a las sustanciales diferencias entre los Estados centristas y el resto del mundo. De igual forma, los países del continente africano, principales receptores de recursos, ayuda y cooperación para el desarrollo no forman parte activa en los procesos de decisión junto a las grandes potencias. Otros cambios trascendentales que tienen impacto en el ámbito multilateral es el crecimiento de mercados dinámicos en Asia -*particularmente China e India*- pero también el rol activo que vienen tomando los demás miembros de los BRICS como Rusia, Brasil y Sudáfrica. Comentarios alentadores prevén que la influencia del BRICS en la competencia internacional por el mercado global crecerá en el futuro cercano y aumentará el tamaño de sus economías nacionales (Grigoriev, 2020).

Sin lugar a duda, otros factores trascendentales y transversales en el sistema multilateral son las capacidades de reacción ante las crisis economías mundiales como la económica del año 2008 o las relacionadas al ámbito sanitario como las epidemias del SARS 2002-2003 y la del COVID-19 en 2019-2020. En ambas circunstancias, se observa un denominador común: Su origen en *países centristas* como EE. UU. y China hacia *países de la periferia*.

Es evidente que el mundo viene siendo testigo de una reestructuración de los centros de poder mundial -EE. UU., UE, Japón- a partir de la implosión soviética que requiere que las potencias emergentes estén dispuestas a diseñar una nueva infraestructura de gobernanza a nivel regional y global. Las OIG deben enfocar sus acciones en foros multilaterales internacionales y posicionarse como eficientes miembros del sistema internacional. Si éstas mantienen una política exterior para establecerse sólo dentro de foros regionales ya sea Unasur o el Grupo de Shanghái, dejando de lado organismos multilaterales más plurales e internacionales, su capacidad de sostenerse como actores relevantes del sistema se encuentra limitada. Además, la fuerte contraposición de intereses ha hecho que el éxito de las OIG se mida por su capacidad para llegar a un acuerdo y no por el verdadero impacto que tengan

estas decisiones o su capacidad cierta para resolver problemas, como por ejemplo de seguridad internacional.

En suma, el sistema de gobernanza global que surgió después de 1945 y que se expandió al final de la Guerra Fría sigue siendo dominante, pero ya no es hegemónico como sostiene Ikenberry. Su cambio de la bipolaridad (1945-1990) a un orden unipolar liderado por EE. UU. a raíz del fin de la Guerra Fría con la Caída del Muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética hacia uno multipolar en el siglo XXI ya fue una realidad en los años setenta del siglo veinte con la irrupción de Alemania y Japón, pero que en el presente siglo se ha producido un marcado reposicionamiento de las relaciones de fuerza ubicadas en el Asia – Pacífico, proyecto político que tiene su respuesta por EE. UU. bajo la alianza Indo – Pacífico.

3. Multilateralismo en América Latina: ejes conceptuales y su funcionamiento

Origen del Multilateralismo en América Latina

La tradición integracionista en Latinoamérica inicia luego de las batallas independentistas, la cual, data con la Gran Colombia (1819-1831). Posteriormente se tiene en cuenta la República Federal de Centroamérica (1824-1839). Para Briceño Ruiz, “la desintegración de las administraciones coloniales española y portuguesa dejaron al continente con marcos institucionales débiles que lucharon por absorber y regular los conflictos económicos y políticos”.

En el siglo XX, la Organización de Estados Americanos OEA ha sido el mayor proceso político de agrupamiento de países del continente y desde su creación, el 20 de abril de 1948, se ha constituido en un foro político imprescindible para respaldar el respeto a la democracia y los derechos humanos, por lo que, se ha convertido en un interlocutor institucionalizado, permanente y estable en la región. Sin embargo, no ha estado exenta de cuestionamientos, ya que es considerada el brazo ejecutor de la política exterior estadounidense en la región y en muchos casos se ha alineado con gobiernos transgresores de los derechos humanos, y dictaduras militares, por lo que ha quedado en entredicho su misión de *respeto a la democracia y el derecho internacional*.

En ese aspecto, es necesario citar a Chomsky (1992: 198), quien asegura que, según algunos liberales del Departamento de Estado de EE. UU. -noviembre 1959- “Estados Unidos no puede esperar alentar y dar apoyo a unas políticas económicas correctas en otros países de Latinoamérica y fomentar las inversiones privadas necesarias en Latinoamérica si al mismo

tiempo coopera o parece cooperar con el programa de [Fidel] Castro”. Esta declaración evidencia que, desde el surgimiento del régimen cubano -1959¹⁶-, EE. UU. se inclinó por boicotear o mostrar su amplio y frontal desacuerdo con programas o proyectos desarrollistas en la región. El renombrado experto, asegura que, “La función de Latinoamérica en el nuevo orden mundial, comenta Stephen Rabe, consistía en vender sus materias primas y absorber los excedentes de capital de EE. UU”. En pocas palabras, tenía que cumplir su principal función y ser explotada en beneficio de los países industriales centrales, junto con el resto del Sur”.

De manera muy especial comenta Haines, que los dirigentes de EE. UU. “se oponían a los grandes planes de industrialización de las naciones del Tercer Mundo y rechazaban los programas de ayuda exterior basados en préstamos públicos para fomentar el crecimiento económico”. Estas declaraciones claramente denotan el afán estadounidense de oponerse a la creación de OIG en Latinoamérica ya que veían amenazados sus intereses manteniendo las asimetrías económicas entre EE. UU. y la región.

Es pertinente señalar que, en los años sesenta del siglo XX, la integración volvió a ser acogida como proyecto político no sólo para recuperar y fortalecer la independencia y soberanía de los Estados, sino para alcanzar el desarrollo económico, a través de la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALALC, el Mercado Común Centroamericano MCCA, la Asociación Caribeña de Libre Cambio -1965-, y el Pacto Andino -1969-. Para tal período se acogió el mecanismo de desarrollo de la industrialización por sustitución de importaciones ISI, que consistió en una estrategia de desarrollo endógeno o desarrollo hacia adentro, promovida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL¹⁷.

¹⁶ 1 de enero de 1959, fecha de la Revolución Cubana.

¹⁷ La ISI fue aplicada a través de la imposición de altos aranceles a las importaciones y otras formas de proteccionismo. Además, las monedas fueron sobrevaluadas, lo que abarataba la importación de los equipos requeridos para la industrialización; todas las demás importaciones fueron limitadas al máximo a través de permisos y licencias. La moneda sobrevaluada también desalentó las exportaciones agrícolas y otras exportaciones de *commodities*, elevando sus precios, y con ello, restándoles competitividad. Además, los precios internos fueron controlados y manipulados, y las subvenciones fueron una modalidad ampliamente difundida; muchas industrias y actividades fueron nacionalizadas, por lo que los controles y regulaciones fueron ampliándose a todos los sectores de la economía. Dentro del marco conceptual de la ISI se estableció un centro y una periferia, derivada de la escuela estructuralista; el centro comprendía una estructura productiva diversificada y homogénea, y por su parte, la periferia comprendía una estructura productiva especializada y

Entre sus metas estuvo fomentar el cambio de la estructura productiva de las economías de la región para evitar los perjuicios del deterioro de los términos de intercambio, lograr una mejor inserción en el mercado mundial, beneficiarse de éste y, alcanzar el desarrollo económico. Los mencionados criterios son corroborados por Yerguin y Stanislaw (1992: 354), quienes señalan que el tradicional enfoque estatista vigente durante muchos años en América Latina, se vio influenciado por la teoría de la dependencia y que: “[...] Ésta justificaba el dominio estatal basada en actuaciones como importantes barreras a la importación, una economía cerrada y un descrédito general hacia la economía de mercado. Y desde finales de los años cuarenta hasta principios de la década de los ochenta, la teoría de la dependencia predominó marcadamente. La misma tuvo sus orígenes a los finales de la década de los veinte y en la Gran Depresión de los años treinta, cuando el colapso de los precios de las *commodities* devastó las economías de América Latina, orientadas hacia la exportación de productos de este carácter. Entre tanto, coherente con el espíritu de esos tiempos, la “seguridad nacional” se convirtió en el justificativo que usaban los gobiernos para hacerse cargo de “sectores estratégicos” de la economía, a fin de satisfacer las necesidades del país y no de los inversores internacionales. Esto condujo a la fundación de empresas petroleras estatales en gran número en los países latinoamericanos”. Prosiguen que la CEPAL además planteaba una “versión internacional de la inevitabilidad de la lucha de clases”, en la cual la economía mundial estaba dividida en el centro industrial -EE. UU. y Europa Occidental- y la periferia que, producía las *commodities*; y, que las condiciones del comercio internacional jugarían siempre en perjuicio de la periferia. Hasta los años setenta, ese enfoque pareció funcionar puesto que la renta per cápita real casi se duplicó entre 1950 y 1970. En tal período, el Estado siguió expandiéndose en las empresas estatales”. La fuente citada indica que “la gran debilidad de ese sistema permaneció oculta hasta comienzos de los años ochenta cuando se dio paso a la *década perdida* por el excesivo endeudamiento, la ineficiencia de las

heterogénea. Según Briceño Ruiz, Quintero y Ruiz (2013), la periferia es especializada por contar con una oferta exportadora compuesta por materias primas, y es heterogénea, por la coexistencia de sectores de alta y baja productividad. En ese contexto, los expertos mencionados según recomendaciones de la CEPAL, asumieron que el desarrollo e integración económica permitiría acercar las dos estructuras y disminuir la pobreza. Más allá de ello, se aspiraba que lo nacional y lo regional se conecten de mejor manera, aprovechando los beneficios del mercado.

empresas industriales debido al excesivo proteccionismo, falta de competencia e innovación tecnológica”.

En cambio, durante la década de 1970, Latinoamérica registró reemplazos y sustituciones de OIG. Entre sus motivaciones se encuentra la necesidad de adaptarse a cuestiones coyunturales, afrontar crisis en conjunto y suplir necesidades bajo la creencia que una nueva OIG regional o subregional puede mejorar sus posiciones de negociación a nivel global, reducir costos de transacción, ofrecer bienes públicos regionales, aumentar sus volúmenes de exportación e inserción en la economía mundial y mejorar estándares de vida de los ciudadanos de sus Estados miembros. Algunas de ellas son: La Asociación Caribeña de Libre Cambio en 1973 fue sustituida por la Comunidad del Caribe CARICOM a través del Tratado de Chaguaramas, la ALALC a partir de 1980 fue reemplazada por la Asociación Latinoamericana de Integración ALADI, de acuerdo al Tratado de Montevideo y, en 1996 el Pacto Andino cambió su nombre a Comunidad Andina de Naciones CAN, mediante el Protocolo de Trujillo.

Esta tendencia de reemplazos o sustituciones también se dio en 2008 de la Comunidad Sudamericana de Naciones CSN hacia la Unión de Naciones Sudamericanas UNASUR y de ésta al Foro de Desarrollo del Sur PROSUR en 2019.

Posteriormente, a inicios del siglo veintiuno Latinoamérica evidenció el aumento de OIG subregionales que aspiraban jugar un rol regional e internacional bajo esquemas particulares que coadyuvasen a la conformación de grupos de países de unos, contra los intereses de otros. (Anexo 3).

En los actuales momentos, la OEA, es el espacio de disputa entre bandos que actúan a favor y en contra de la influencia del régimen del presidente venezolano Nicolás Maduro, como el Grupo de Quito y Grupo de Lima, que tratan de encontrar una salida diplomática y política para el restablecimiento del orden democrático a la nación bolivariana. Sin embargo, el ejercicio de la *diplomacia del petróleo*¹⁸ hacia los países caribeños ha evitado que el régimen de Caracas sea condenado en dicho organismo multilateral. A la relativa inestabilidad de la

¹⁸ La diplomacia del petróleo es entendida por las facilidades de acceso al petróleo a bajos costos a cambio de respaldo político.

OEA, OIG regionales como Unasur principalmente, durante el período 2008-2019 trató de desplazar a la OEA como el organismo idóneo para la resolver los conflictos en Sudamérica: Bolivia 2008, Honduras 2009, Ecuador 2010, Paraguay 2012.

De este modo se aprecia que el multilateralismo en Latinoamérica está relacionado con procesos o intentos de integración regional, la cooperación, gobernanza regional y las OIG como instituciones internacionales han sido y son los medios empleados para ello.

Características del Multilateralismo en América Latina

Una de las características principales del sistema multilateral en América Latina se encuentra relacionada con la asimetría de las economías de los Estados que lo conforman y los procesos de integración regional a través de OIG. Dicha asimetría incide estrechamente en la creación de OIG en la región, debido a la afinidad y voluntad política de los Jefes de Estado y Gobierno que las impulsan y mantienen, y disponibilidad económica que las sostenga. En líneas generales dentro del período 2000-2014, la región Latinoamericana tuvo un incremento del 22% en sus exportaciones hacia China, lo que la convirtió en el segundo socio comercial de la región. Dicha bonanza económica contribuyó a mejorar los volúmenes de exportación y, por ende, a aumentar la recaudación fiscal en Latinoamérica; solvencia económica para crear OIG.

Además, es necesario indicar que, en el período 2008-2019, algunos proyectos de integración regional se sumaron a los ya existentes como: CAN y Mercosur. Las nuevas iniciativas como: La Unión de Naciones Sudamericanas Unasur, Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América ALBA y Alianza del Pacífico AP, tuvieron como finalidad ser bloques regionales para disminuir los índices de pobreza, mejorar la relación política, económica y comercial con el resto del mundo desde sus propias perspectivas políticas. En el ala derechista se encuentra Alianza del Pacífico AP integrada por México, Colombia, Perú y Chile, países que poseen cómodos y prometedores indicadores de desarrollo económico en la región. En la centro-izquierda se encontró Unasur integrada por todos los países sudamericanos más Guyana y Surinam. En Unasur hubo posiciones de libre mercado como las que lleva a cabo el gobierno chileno desde la dictadura militar de Augusto Pinochet y por otra, la conformación del regionalismo basado en el socialismo del siglo XXI impulsado por el régimen venezolano; lo cual dio cabida al debate de ambos programas de desarrollo para la

región. Finalmente, en el ala izquierda, se encuentra ALBA conformada principalmente por los gobiernos de La Habana, Caracas, La Paz, Managua y algunos países caribeños. Dicha OIG es la posición más radical que condena al sistema capitalista estadounidense desde una visión contra-hegemónica.

Sin embargo, de acuerdo a las teorías de las relaciones internacionales: realista y liberal-institucionalista y, sus amplios debates dan cuenta que ALBA y Unasur, contestatarias al orden y sistema internacional están predestinadas al fracaso, como así sucedió con Unasur por su excesivo presidencialismo, políticas de gobierno y no de Estado, la ralentización de la economía china y el descenso de las importaciones sudamericanas, conforme se ampliará en el capítulo dos, en lo atinente a su crisis y *muerte*. En el caso de ALBA, su evidente afán anti-sistema, contra-hegemónico, aislacionista y visión socialista no encaja en el sistema internacional controlado por el capitalismo y la globalización.

Regionalismo en América Latina

Abordar el regionalismo en América Latina, constituye de suma importancia, toda vez que a través del regionalismo las OIG se originan, desplazan o incrementan su influencia. Autoras como Riggiozzi y Tussie (2012) señalan que, el regionalismo “es una forma de coordinación transfronteriza a través y entre diferentes áreas de políticas y actores. La coordinación puede ser más o menos institucionalizada, formalizada y organizada en diferentes tipos de arquitecturas”. Desde la perspectiva de Hettne (2005: 545) el regionalismo se define como el “retorno de lo político, de lo social, y hasta de lo moral en un contexto histórico en donde la regionalización y la globalización hacen que las contestaciones al *laissez-faire* del mercado tengan respuestas variadas”; que “[e]l regionalismo se refiere a una tendencia y un compromiso político para organizar el mundo en términos de regiones [...]”, por lo que afirma que, “el futuro sistema internacional sea organizado por regiones, es decir un orden que iría enfocado hacia las relaciones [intrarregionales], interregionales y transregionales; y que, el regionalismo es un conjunto de contestaciones políticas y sociales espontáneas y/o planificadas que permite un balance institucionalizado entre la sociedad, el Estado, y el mercado frente a la expansión global de la utopía del mercado” (2002:15; 2005: 543). Finalmente, el citado autor, manifiesta que “en la actualidad existe una relación entre la globalización y la regionalización en un orden mundial “multipolar” (2006, 62), por lo que,

el regionalismo puede ser abordado como un proyecto político e institucional que ve a la región¹⁹ como una construcción social, y a la regionalización como un proceso de transformación social y económica”.

Así, el regionalismo es un proyecto político respaldado por la Teoría Liberal Institucionalista que responde a eventos coyunturales fruto de las dinámicas del sistema internacional. El regionalismo en Latinoamérica se ha convertido en un espacio para la pugna política en donde convergen intereses de actores estatales y no estatales; asimismo es un mecanismo político para favorecer la expansión del mercado regional. El regionalismo ya sea abierto o posliberal también puede ser abordado como una respuesta a la forma dominante de globalización *-neoliberalismo-* en la medida que obliga y favorece la integración de países a través de OIG *-paradigma liberal institucionalista-* hacia una economía política global²⁰.

Para aclarar esta temática, es necesario partir del estudio del regionalismo cerrado o viejo regionalismo en el que, por una parte, se encuentran altos niveles de protección arancelaria y no arancelaria que gozaban las industrias nacientes por el hecho de la planificación estatal y no por el mercado. Por su parte, el viejo regionalismo, guardaba rasgos proteccionistas con una alta prioridad a las agendas económicas y de seguridad durante el entonces orden mundial bipolar. Cabe precisar que el regionalismo cerrado tuvo plena vigencia hasta comienzos de la década de los ochenta, ya que, según Halperín y otros (2002: 393-6) “la ISI soportó factores exógenos que afectaron las economías nacionales en las que la región sufrió severas transformaciones en su estructura productiva primario-exportadora por su elevado nivel de endeudamiento, por lo que, en su historia económica se la conoce como la *década perdida*

¹⁹ Desde la perspectiva neofuncionalista elaborada desde 1950, la región se entiende, como un espacio geográfico donde los Estados-nación cercanos comparten intereses económicos entre sí buscando unificar primeramente sus fronteras económicas para luego unificar sus fronteras políticas mediante el efecto derrame. Acharya sostiene que las regiones sufren un proceso de transformación en el cual la difusión de ideas y normas juega un rol crucial. Así, las regiones también pueden definirse como “un constructo simbólico contestado de espacio territorializado, imbuido con una identidad regional” (Nordhaug 2005, 77), que “no solo auto-organizan sus interacciones económicas, políticas, y culturales, [...] sino que también producen su propia imagen mental de otras regiones y del espacio global en general”, de acuerdo a Acharya (2008). Por su parte, Wendt (1992), afirma que “las regiones y el regionalismo son lo que los Estados y otros actores hacen de ellos” (Fawcett 2005, 25), o que “la región es [...] lo que los actores hacen de ella” (Riggirozzi y Tussie 2012, 2).

²⁰ Gamble, Payne, Breslin, y Muhr son algunos académicos que utilizan el enfoque “economía política global”.

1980”. Frente a tales condiciones regionales se promovió un marco neoliberal donde la desregulación, privatización, y liberalización de los mercados superaría la crisis económica y financiera.

Posteriormente, en la década de los noventa, la CEPAL publicó el informe “El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe. La Integración Económica al servicio de la Transformación Productiva con Equidad” (1994: 12), en el que, denominó como regionalismo abierto al “proceso que surge al conciliar [...] la interdependencia [económica] nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen”.

Por su parte, Sanahuja (2012, 25) indica que, “[s]i el nuevo regionalismo fue la respuesta a los desafíos políticos y de seguridad de la era de la post-Guerra Fría, el ‘Regionalismo Abierto’ podía ser considerado como la respuesta a las demandas dinámicas crecientes y manifiestas de la regionalización económica y la globalización. El ‘Regionalismo abierto’ se asoció a la integración económica regional con las políticas liberales del llamado Consenso de Washington²¹”. En tales circunstancias, el regionalismo abierto o nuevo regionalismo, impulsó la apertura comercial compatible con la globalización neoliberal, tras la disolución de la URSS y la caída del Muro de Berlín, dejando de lado la planificación estatal. Además, se reconoce la participación de actores estatales y no estatales, la apertura económica compatible con la economía mundial interdependiente, los objetivos multidimensionales, y la transformación global estructural o globalización, según Hettne (2003, 23-4); y con ello,

²¹ El Consenso de Washington fue formulado por John Williamson en 1989, quien propuso diez medidas económicas: 1.- Disciplina fiscal, 2.- Reordenamiento de las prioridades del gasto público, 3.- Reforma impositiva, 4.- Liberalización de las tasas de interés, 5.- Tasa de cambio competitiva, 6.- Liberalización del comercio internacional, 7.- Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas, 8.- Privatización, 9.- Desregulación, 10.- Derechos de propiedad. Esas medidas fueron respaldadas por organismos internacionales para su aplicación en Latinoamérica a fin de solucionar la inestabilidad económica que se vivía en la época. Dichas medidas fueron consideradas eficaces en la economía, pero fueron catalogadas de impopulares ya que generó el aumento de la pobreza en la región.

la movilidad de bienes, servicios e inversiones, reglas igualitarias para todas las naciones con periodos de ajuste diferentes.

Diferencias entre el "Viejo Regionalismo" y el "Nuevo Regionalismo"

	Viejo Regionalismo	Nuevo Regionalismo
Orden mundial	Bipolar (periodo de Guerra Fria)	Multipolar (periodo de pos Guerra Fria)*
Actores	Estados ("desde arriba")	Estados ("desde arriba"), y otros actores ("desde abajo")
Términos económicos	Proteccionista y orientado hacia adentro	Abierto y compatible con la economía mundial interdependiente
Objetivos	Económicos y de seguridad	Multidimensional
Preocupación	Relacionamiento entre Estados-nación vecinos	Transformación global estructural o globalización

*Para Hettne la unipolaridad contradiría la multipolaridad y al regionalismo.
Fuente: Hettne 2003, 23-4.

Fuente: Marco Xavier Narea Falcones: ¿Regionalismo poshegemónico o contrahegemónico?: una revisión de los debates teóricos actuales. Universidad Andina Simón Bolívar, 2016.

Por lo tanto, el viejo y el nuevo regionalismo son paradigmas que responden a una realidad diferente pre y pos Guerra Fría. En suma, los esquemas regionales de integración han obedecido a las condiciones políticas y económicas propias del período en los cuales tuvieron plena vigencia, conforme ya se ha mencionado, el estructuralismo de la CEPAL (1960-1970), y al regionalismo abierto (1980-1990), aunque con un balance insatisfactorio e irrelevante, como lo señalaré posteriormente.

Adicionalmente, Kellogg (2007, 187-188), conceptualiza el regionalismo hegemónico como "el espacio en el cual los procesos de regionalización y el diseño político-institucional de los proyectos regionales en Latinoamérica fueron influenciados por el neoliberalismo estadounidense". Precisa dos aspectos, primero, dicho periodo es equiparable al del regionalismo abierto o nuevo regionalismo (1980-1990), aunque desde 1970 algunos Estados latinoamericanos ya aplicaban políticas neoliberales y, no fue hasta los 90 en donde su alcance se hizo extensivo a nivel regional. La siguiente fase del neoliberalismo supuso la conformación del regionalismo posneoliberal²², poshegemónico y contrahegemónico, que

²² Según Riggiozzi and Tussie (2012), el postneoliberalismo en Sudamérica representa la transformación de la gobernanza estatal bajo estándares de respeto a la democracia, y la inclusión económica

previeron nuevas fases de reacomodamiento de las relaciones de poder entre la sociedad, el Estado, y el mercado.

Según Muhr, “la configuración de una economía política contrahegemónica generó el llamado *Socialismo del siglo XXI*”²³. Entre las principales coyunturas críticas que dieron cabida al escenario poshegemónico en Latinoamérica fueron: la prioridad de EE. UU. hacia Medio Oriente tras los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001, el fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas ALCA en 2005, el elevado precio del barril de petróleo y materias primas en el período 2002-2008 debido a las importaciones chinas en la región, el ascenso de gobiernos progresistas a partir del año 2000 y el estallido de la crisis económico-financiera mundial en 2007.

En ese marco, Riggirozzi (2012: 147), sostiene que “la volatilidad de los precios del petróleo y demás productos primarios hace vulnerable a las economías de la región y en consecuencia perjudicaría el financiamiento de proyectos políticos autónomos tanto a nivel nacional como a nivel regional, lo que podría causar el descarrilamiento de la tercera oleada de integración”²⁴.

En consecuencia, es indudable que EE. UU. cedió espacios políticos y económicos en la región, originando que Latinoamérica recupere o gane su espacio bajo la retórica soberanista y autónoma, forme modelos alternativos de desarrollo que replantearon la ortodoxia neoliberal que imperó en los años 1980s y 1990s siendo una respuesta a la crisis de gobernabilidad en la región, así como también produciendo una reapropiación política del

manejada a través de las tensiones entre el estado y el mercado. En la década del 80 y 90 del siglo XX, el retorno a la democracia, el desarrollo sostenido, fueron definidos por los principios del mercado, mientras que en el siglo veintiuno, la inclusión se manifiesta en términos de derechos civiles, así como los derechos sociales y de la naturaleza, de acuerdo a Lessa y Levey, Rice, Grigera y Saguier.

²³ Esta visión regional fue considerada como una ideología y un conjunto de prácticas que buscó generar una estructura histórica alternativa a la establecida de forma hegemónica durante la segunda generación de regionalismos en Latinoamérica y, también pretendió generar una estructura histórica rival mediante un cambio en la relación entre las capacidades materiales, las ideas, y las instituciones configuradas durante 1980 y 1990 en la región.

²⁴ Riggirozzi y Muhr, expresan que la tercera “oleada” de la integración regional como regionalismo de tercera generación se construye bajo una base posneoliberal, agregando además la existencia de una base contraimperialista. Entre estos escenarios extremos se generan múltiples escenarios alternativos de orden mundial, en donde el regionalismo se inserta como una posibilidad.

mercado para que responda a un interés social, inclusive el retorno del Estado y la agenda de desarrollo.

En ese contexto, Sanahuja (2012: 32), resalta que, “Unasur y Alba plantearon una agenda de desarrollo “pos Consenso de Washington” abordando una multi-dimensionalidad temática, creando instituciones y políticas comunes, y alentando la participación de actores no estatales en el diseño de políticas nacionales y regionales sobre los temas económico-comerciales y, de esta manera intentar saldar la *deuda social*”; por medio de proyectos sociales que demandan principios de cooperación y solidaridad, de acuerdo a Riggiozzi y Tussie (2012: 10).

Finalmente, dentro del estudio del regionalismo en Latinoamérica, Garzón y Nolte proponen que: “[e]l Nuevo Banco de Desarrollo, el Acuerdo de Reservas Contingente, establecidos por el BRICS, y el Banco de Inversiones e Infraestructura Asiático, fundados en China, brindan testimonio del aumento de la fragmentación en la cooperación financiera y monetaria y que el régimen comercial multilateral se ha estancado”. Sostienen que, “a medida que disminuye la preponderancia económica de Estados Unidos y otros estados ganan prominencia económica relativa, deben acomodarse intereses y prioridades económicas más diversos, por lo que, las negociaciones multilaterales exitosas se vuelven más difíciles de negociar”.

Por su parte, Naim (2009); Brummer (2014); Patrick (2015), sostienen que: “las nuevas formas de cooperación están comenzando a ser conceptualizadas y entendidas como *minilateralismo*”²⁵. Garzón y Nolte resaltan que, “Colombia y Perú, decidieron reorientar por completo sus estrategias de inserción económica internacional abandonando el regionalismo abierto y adoptando el regionalismo cruzado”²⁶. Consideran que Perú fue el más emprendedor de los dos, ya que, ha firmado 13 acuerdos comerciales bilaterales con socios fuera de Sudamérica, encontrándose detrás de Chile, que ha negociado 18 acuerdos bilaterales con socios de gran alcance. Los autores manifiestan indican que, en Paraguay, el

²⁵ Según Garzón y Nolte, el minilateralismo tiene cuatro características: “1. Menor número de países necesarios para lograr un objetivo particular (Naim 2009); 2. Acuerdos más informales y flexibles en lugar de tratados formales tradicionales o, a lo que se ha llamado “ley blanda” (Brummer 2014); 3. Aborda desafíos de manera desagregada o fragmentaria en lugar de buscar un acuerdo integral único (Patrick 2015: 122–123); y 4. Mayor heterogeneidad y diversificación de formas, que es un reflejo de gran parte de la política e innovación a partir de los diversos intereses y tradiciones diplomáticas de una gama más variada de actores.

²⁶ Véase en: Garzón, Jorge y Nolte Detlef. “El nuevo minilateralismo en la gobernanza económica regional. El regionalismo cruzado y la Alianza del Pacífico”.

presidente Horacio Cartes, luego de la readmisión en el Mercosur debido a la suspensión temporal por la supuesta acusación irregular del entonces presidente Fernando Lugo, solicitó que se brinde a los países del Mercosur más “independencia” para buscar nuevos mercados y negociar acuerdos (Infobae 2013).

Previamente, Paraguay firmó su propio acuerdo de comercio e inversión con los EE. UU. el 13 de enero de 2017. Estos hechos han puesto en entredicho la integración en el Mercosur. En este grupo de países que han optado por tomar decisiones unilaterales sobre los marcos de integración regional se suma Venezuela; actor activo y a la vez decadente en la región, al que se le atribuye el deterioro e inoperatividad de Unasur, a la que por medio del veto obstaculizó la designación de su Secretario Ejecutivo en 2017, a más de la excesiva ideologización que acusaron los estados miembros que decidieron crear Prosur en reemplazo de Unasur.

Frente a lo expuesto, Serbin (2019) señala que, “[...] el regionalismo en América Latina todavía está en una fase de construcción, muy dependiente de los cambios en el sistema internacional en general y los cambios constantes en la política interna de los países más comprometidos con la gobernanza regional²⁷” y que, los cambios globales en curso son desafiantes “para una región que solía ser periférica a las tendencias y dinámicas mundiales más importantes pero que tiene el capital político, normativo y legal necesario para desempeñar un papel más significativo en la transición actual”.

En este contexto se desenvuelve la cooperación regional. De acuerdo a Kern y López Canellas (2010), “la Cooperación Sur-Sur CSS considera dos dimensiones relacionadas a la gobernanza; por una parte, la CSS ha sido un área política para impugnar la gobernanza global cambiante de la cooperación para el desarrollo y, en particular, la ayuda exterior” y por otra, “los países sudamericanos no estaban dispuestos ni podían crear un sistema de

²⁷ La gobernanza regional es la forma de consolidar la coordinación normativa y política, regula los procesos transfronterizos sociales y económicos, así como políticos y, es un espacio para la deliberación de políticas en una región determinada. La comprensión de la gobernanza regional en América del Sur debe tomar en cuenta cómo los estados crean y utilizan las instituciones regionales para mejorar su capacidad de responder a las oportunidades y las limitaciones de los mercados. La gobernanza en Sudamérica, considerada un proyecto político y económico es asociado por las capacidades estatales, democracia inclusiva y la equidad socio-económica, marcadas por conflictos y desigualdades sociales y económicas. Puede ser catalogada como la provisión de bienes públicos a cambio de ingresos y la capacidad de promover la realización de bienes colectivos para los intereses públicos regionales.

gobernanza alternativo a la CSS”. Enfatizan que “la gobernanza global y regional es un proceso de disputa política y que, a pesar del déficit de mecanismos de gobernanza en la CSS en Sudamérica, las plataformas regionales son importantes herramientas para el manejo de intereses comunes, particularmente para contestar las prácticas norte-sur y la búsqueda de proyectos de desarrollo autónomos”. De este modo se ha podido evidenciar la articulación del regionalismo con las OIG y como fueron cambiando y superando fases.

El multilateralismo latinoamericano en el Siglo XXI

Según Riggiozzi y Wylde, “el problema generalizado en Sudamérica es la debilidad de las estructuras estatales, la división social y el subdesarrollo; a ello se suma el centralismo político, las políticas elitistas que determinan el patrón de la distribución de los beneficios”, y dan forma a las instituciones que sirven a las elites, las cuales se involucran en la formación de mercados y en la consolidación de las instituciones democráticas, de acuerdo a Lewis.

Otro eje central en cuanto al multilateralismo en América Latina es la falta de instituciones y OIG sólidas, confiables y que representen a la región sobre la prioridad de las agendas nacionales de sus Estados miembros. Unasur pese a asumir ese rol integrador y con visión de conjunto no pudo regular, controlar o disuadir las decisiones soberanas y bilaterales que sobre comercio exterior realizó Brasil con EE. UU. o Colombia y Perú con la UE. En tales circunstancias, la retórica sudamericana se convirtió en papel mojado debido a las relaciones bilaterales que continuaron ejerciendo los países miembros de Unasur. A ello se suma la ausencia de Políticas de Estado en Latinoamérica que no aportan para que los entes multilaterales de desarrollo coordinen políticas de desarrollo a corto, mediano y largo alcance de forma efectiva.

En su momento, Peña (2009) indicaba que: “El espacio geográfico sudamericano constituye un subsistema internacional diferenciado. Hoy, la región se encuentra cada vez más interconectada, presenta marcadas diversidades y atraviesa un proceso de fuertes cambios (...). El Mercosur y la Unasur constituyen las iniciativas de mayor relevancia a la hora de dotar de institucionalidad al espacio sudamericano. En ambas, Brasil juega un rol clave. (...) ambos procesos pueden complementarse, de modo de contribuir a generar un entorno de paz y estabilidad política en la región”.

Esta aspiración que auguraba un futuro prometedor fue una alternativa para el regionalismo en Latinoamérica; sin embargo, hubo factores que mermaron paulatinamente su normal desarrollo como el retraimiento en las prioridades que principalmente fue demostrando Brasil en Unasur y las agendas de política interna de los países más relevantes y activos de la región como Brasil, Argentina, Chile y Venezuela; los cuales diseñan y dirigen el sistema multilateral en la Sudamérica. En consecuencia, el auge y debacle de las OIG en la región es el reflejo de las políticas nacionales de los Estados miembros.

Cabe hacer hincapié en la necesidad de contar con OIG regionales que respalden procesos democráticos, inclusivos, participativos y con perspectivas de inserción comercial en los nuevos polos de desarrollo mundial, concretamente en Asia-Pacífico, aspecto que no contó entre las prioridades de Unasur. Sin perjuicio de aquello, la gran variedad de OIG en Latinoamérica ha conducido más bien a la desintegración regional y/o al desmantelamiento de los procesos de integración regional, como uno de los síntomas de la crisis del multilateralismo. Al menos en la región latinoamericana se encuentran 15 organizaciones intergubernamentales con diversos y contrapuestos enfoques e intereses políticos y económicos.

Otra de las características fundamentales de América Latina es que la región padece de una ínfima inversión en ciencia y tecnología, la cual ni en su conjunto iguala a la de Corea del Sur²⁸. De igual manera, la región posee una limitada implementación de insumos y tecnología de última generación y una escasa diversificación de producción fuera de las exportaciones de petróleo, cobre, banano, café, cacao, entre otros productos primarios. Así, su condición primario agro-exportadora continúa siendo dependiente de mercados como: EE. UU., China y la UE; los altibajos del precio del barril del petróleo, crisis mundiales como la de 2008 la atan al subdesarrollo y a la reprimarización en un nuevo escenario global. En cuanto a reprimarización se puede citar el caso de Chile que redujo su diversificación productiva a raíz del boom de *commodities* hacia China, respecto a la exportación de cobre. Similar situación vivió en Ecuador con los elevados precios del petróleo hacia el mercado chino y la

²⁸ Infobae. 20/05/2020. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señala que la inversión en tecnología de Corea del Sur supera la de 32 países de América Latina y el Caribe en conjunto. Según el BID, la inversión en ciencia y el PBI per cápita en 1974 eran casi iguales para Corea del Sur y América Latina. En 2007, Corea del Sur duplicó Latinoamérica en el PBI per cápita y su inversión en ciencia (3,7% de su PIB) casi quintuplicaba la latinoamericana (0,7% de su PIB). En la región, Brasil es el de mayor inversión, con 1,1% de su PBI, mientras que todos los demás países latinoamericanos invierten en ciencia menos de 1% de su PIB.

preventa anticipada de petróleo por el desajuste fiscal y la brecha presupuestaria que iba en aumento en Ecuador. Sólo en estos dos casos, en la región latinoamericana se observa el fenómeno de una nueva dependencia externa con el mercado chino, para lo cual los expertos denominan a esta relación como de *generosidad interesada* relacionada también con las facilidades de crédito y financiamiento a países de la región que alejaron durante una década a los organismos multilaterales de crédito como el FMI y BM, los cuales condicionaban los préstamos bajo el cumplimiento de ajustes fiscales.

En ese contexto, China ha desempeñado un rol depredador de las economías latinoamericanas tras la imagen de *socio ventajoso*, haciendo sentir su asimetría económica en la región, precisamente aprovechando la ausencia de intereses comunes de los países latinoamericanos y, el desinterés norteamericano en el hemisferio, convirtiéndose en uno de los principales acreedores de deuda latinoamericana.

En esa disputa de China y los organismos multilaterales tradicionalmente controlados por EE. UU., se aprecia una pugna por la influencia y control en el hemisferio occidental, pudiendo constituirse en un juego de las superpotencias en la región. A esta variable, se suma la aparición de Rusia, permanente actor internacional, en el tablero geo-político regional al brindar conjuntamente con China un apoyo condicionado económicamente al régimen venezolano.

De otra parte, a pesar de la drástica reducción de las importaciones latinoamericanas por parte de China, la ralentización de su economía y desde finales del 2019 con la aparición del brote del Coronavirus, China no ha dejado de ser un factor de apoyo al crédito latinoamericano, con lo cual complementa las líneas de crédito con los tradicionales organismos multilaterales de crédito como el FMI y BM. Ha sido notorio que el crecimiento acelerado que China, conjuntamente con el crecimiento de otros actores asiáticos generó un cambio gradual en el centro del dinamismo económico global desde el Atlántico hacia el Asia-Pacífico produciéndose un significativo cambio económico no precisamente del norte al sur sino del oeste al este.

De la igual forma, Celi (2019) expone que, “la región sudamericana soporta simultáneamente crisis por el multilateralismo *per se* y por el regionalismo”. En tal situación, Celi teoriza que “en la región no se consolida el regionalismo y, por ende, una adecuada articulación del multilateralismo y que la crisis del multilateralismo en Latinoamérica se debe en gran medida

por las falencias en la integración comercial, la cual se encuentra atrapada en esquemas caducos y, que no responden a las nuevas exigencias del mundo globalizado”; por ello, sostiene que “en la región no se configura una sólida economía regional”. A ello agrega y corroboro que los índices de comercio intra-regional son bajos en comparación con Asia o Europa. Además, el citado experto indica que, el multilateralismo, tiene una marcada influencia política y que en el caso de Unasur, por ejemplo, contenía una iniciativa rescatable, plural, sólida y de sectorialización²⁹.

En conclusión, ningún Estado, OIG, sistema o régimen político se mantiene sin el respaldo de una economía sólida y el respaldo de una potencia mundial que le provea el equilibrio y la estabilidad necesarias al contrapeso de los intereses estadounidenses. Así, sostengo que Latinoamérica pasó de ser un actor secundario en el sistema internacional a ser un protagonista en la geo-política mundial durante el período de plena vigencia de Unasur 2008-2017³⁰.

Parafraseando a Serbin, Latinoamérica y el Caribe ha dejado de ser la región que recibe las reglas *rule takers* a ser una región que sacude, rompe e inclusive crea las reglas *rule shakers-breaker--makers*. En resumen, la región sudamericana es una suma de asimetrías, contradicciones y desórdenes, por lo que, bien se la puede reconocer como el *des-orden latinoamericano* en la medida que las OIG que las conforman dependen del cambio de presidentes con diferentes enfoques, acompañado de la retórica inconsecuente dentro de un sistema anárquico³¹.

²⁹ Coloquio: ¿Qué pasa en América Latina? Universidad Andina 2019.

³⁰ Ernesto Samper fue el último Secretario Ejecutivo de Unasur. Su período comprendió: 22 agosto 2014 - 31 de enero 2017, fecha en la cual cesó sus funciones y a partir de la cual no se volvió a elegir el titular de dicha OIG.

³¹ Arrighi (1999: 45), manifiesta que, la “[a]narquía no es caos, es la ausencia de una autoridad central en donde se resuelven los conflictos en base a un orden fundamentado en principios, normas, criterios y procedimientos, implícitos o explícitos”.

Capítulo segundo

Unasur

El propósito de este capítulo es revisar las motivaciones que condujeron a la creación de Unasur, examinando, por tanto, su origen, objetivos, características, funcionamiento, estructura; así como también su crisis terminal. Para ello, contesto las siguientes preguntas: ¿En qué contexto global y regional surgió Unasur?; ¿Cómo incidió la crisis del sistema multilateral y la gobernanza global – regional en su virtual *muerte*? Posteriormente analizo los momentos críticos que soportó Unasur, como antesala a su desintegración, su estado *zombie* y las perspectivas que se esbozaron, aunque sin éxito para dar paso a su reemplazo por Prosur.

Este contexto, derivado de la estrecha relación entre la crisis del sistema multilateral y de la interdependencia, en la actual gobernanza global y regional, proporciona el complemento adicional que sustenta mi tesis para reconocer los elementos que inciden en la muerte de Unasur como OIG regional durante el período 2008-2019.

1. Orígenes

El presente sub-capítulo arranca en primer lugar revisando el origen de Unasur, los antecedentes históricos del proceso de integración regional a partir de los años sesenta del siglo veinte, los factores exógenos y endógenos que incidieron en el nacimiento de su antecesora la CSN y en el funcionamiento de Unasur, los líderes políticos que estuvieron al frente de la OIG, los principales gobiernos que la impulsaron como Brasil, Argentina y Venezuela; así como la incidencia del presidencialismo como forma de toma de decisiones, en su funcionamiento.

La Unión de Naciones Suramericanas Unasur, es una Organización Inter Gubernamental OIG, de carácter regional que estuvo integrada por doce estados de América del Sur³²; reemplazó a la Comunidad Sudamericana de Naciones CSN en 2008. A su vez, según algunos, Unasur también fue reemplazada por el Foro para el Progreso del Sur PROSUR en 2019, a raíz de la Declaración de Santiago, el 22 de marzo.

³² Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Unasur también aceptó estados observadores, como Panamá y México.

El contexto en el cual surgió Unasur estuvo marcado por la bonanza económica de la que disfrutó Sudamérica, ligada a los elevados precios obtenidos en la venta de *commodities*, principalmente a China, a inicios del siglo XXI. La notable mejoría en las capacidades económicas de los países de la región fue la base sobre la cual se intentó construir una institución regional *Unasur*.

En tales condiciones, hubo la suficiente capacidad económica para cubrir los costos de transacción asociados a estos procesos, que incluyen la contratación de personal, logística, movilización y también la infraestructura física requerida para dar forma a Unasur.

Asimismo, el crecimiento de las relaciones de interdependencia en el ámbito comercial, la expansión y profundización de la globalización/des-globalización, la gobernanza global, la cooperación y la integración, estos últimos como ejercicios políticos que favorecen la conformación de una OIG regional, para adaptarse y complementar el sistema internacional vigente, marcado por el desplazamiento y re-equilibrio en las relaciones de poder, fueron factores que confluieron para que se fije una ruta sobre la cual debía transitar Sudamérica a través de Unasur y adaptarse de mejor manera a las exigencias y desafíos del siglo XXI.

Para comenzar, es necesario referirnos al concepto de globalización. Según Held y McGrew (2002: 13), constituye “un cambio o transformación en la escala de organización humana que enlaza comunidades distantes y expande el alcance de las relaciones de poder”. Los citados expertos, agregan que, “las relaciones que se forman en el proceso de globalización y el surgimiento de nuevos polos de poder y desarrollo económico generaron desafíos para los países en vías de desarrollo y sobre todo en las economías emergentes que buscan un espacio en el tablero internacional. Es así que, el ritmo de las transformaciones provoca que los países en conjunto busquen alternativas para enfrentar los nuevos desafíos”.

Este criterio, se relaciona con las OIG globales, regionales y, en el caso que me ocupa Unasur, puesto que, las transformaciones que soporta el sistema internacional y el re-equilibrio de las relaciones de poder conllevan a los países en desarrollo, a establecer alianzas que les permitan mejorar sus capacidades de negociación y su posición política. Unasur apuntó a ello, queriendo ser el interlocutor regional, pero fracasó como se abordará en el sub-capítulo 2.3.

Es necesario hacer un breve repaso a los antecedentes del proceso de integración regional en Latinoamérica, a partir de los años sesenta del siglo XX, como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALALC (1960-1980), creada el 18 de febrero de 1960

mediante el Tratado de Montevideo y posteriormente reemplazada por la Asociación Latinoamericana de Integración ALADI, el 12 de agosto de 1980, a través del Tratado de Montevideo de 1980; el Pacto Andino que luego dio paso a la Comunidad Andina de Naciones CAN en 1969; el Mercado Común del Sur MERCOSUR en 1991, el fallido intento de EE. UU. de construir el Área de Libre Comercio de las Américas ALCA, en el período 1994-2005, bajo su dominio.

Al frustrarse el proyecto estadounidense para la región en el ámbito comercial, EE. UU. optó por suscribir Tratados de Libre Comercio TLC, de manera bilateral y por grupos, por ejemplo: EE. UU. – Chile – Perú; el Tratado de Libre Comercio entre EE. UU., Centroamérica y República Dominicana (Dominican Republic - Central America Free Trade Agreement, DR-CAFTA, por sus siglas en inglés).

Por otra parte, en 2004 emergió la Comunidad Sudamericana de Naciones CSN. Ésta última, se sostuvo en tres pilares: 1.- La concertación política y coordinación de las políticas exteriores, 2.- La integración física-energética y de comunicaciones en Suramérica, en el marco del IIRSA y 3.- La aproximación entre la CAN y el MERCOSUR, con la participación de Chile, Surinam y Guyana.

Es pertinente mencionar la I Reunión de Jefes de Estado de América del Sur realizada en Brasilia el 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000³³, fue fruto de las dudas que generaba el proyecto estadounidense del Área de Libre Comercio de las Américas ALCA³⁴ *-post guerra fría-* contrarrestado por la iniciativa del Área de Libre Comercio para América Latina ALCSA, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración ALADI. El gobierno brasileño trató de incorporar al proceso a Guyana y Surinam e impulsar la convergencia entre la CAN y el MERCOSUR hacia el ALCSA y brindar un fuerte impulso a IIRSA³⁵.

Así Brasil por medio del ALCSA pretendió aumentar su influencia como líder regional, sin éxito ya que ésta no se materializó. Según Ayllón (2016), “[I]a conformación de una agenda

³³ La reunión se celebró en Brasilia, el 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000, bajo la iniciativa del Presidente brasileño Fernando Enrique Cardoso. Al encuentro asistieron los presidentes del BID y de la CAF.

³⁴ El ALCA pretendía integrar el comercio de todos los países de América, sin embargo, el libre comercio no abría las puertas para la libre circulación de personas. Además, se cuestionaba que con dicho proyecto la integración comercial sería difícil entre economías muy asimétricas como las de la región y EE. UU., por lo que, ante el fracaso del ALCA el gobierno estadounidense favoreció negociaciones bilaterales, según Bulmer Thomas (1998: 243-258).

³⁵ IIRSA, ente administrativo y técnico para el desarrollo de infraestructura regional, pudo jugar un papel más importante en la integración física con miras a la construcción de la región Sudamericana. El rol de IIRSA será abordado en el Funcionamiento de UNASUR, la misma que fue acogida por el COSIPLAN.

común de desarrollo surgió de la necesidad de los países de Sudamérica para negociar acuerdos con otros bloques o países; en la cual se reconoció la vulnerabilidad de la región en la economía mundial y la afectación directa en el bienestar social de la población. Para ello se consideró que la unidad política y la concertación de acciones conjuntas fortalecerían el posicionamiento regional en el escenario global”.

Posteriormente, durante la II Reunión de Jefes de Estado de América del Sur (2002), se estudiaron las bases para la conformación de un espacio suramericano más solidario y de cooperación, donde se garantice la seguridad ciudadana amenazada por el tráfico de drogas, las guerrillas internas y el terrorismo³⁶. Además, se abordó la infraestructura física regional con la presentación del Informe del Comité de Coordinación Técnica realizado por el IIRSA, que definió ciento sesenta y dos proyectos con la financiación del FONPLATA, BID, BIRF y CAF. En estas dos reuniones se definió la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones CSN, en 2004.

Durante la III Reunión de Jefes de Estado de América del Sur (2004), se emitió la Declaración de Cuzco (Anexo 4) y con ella se creó la Comunidad Suramericana de Naciones³⁷, la misma que buscaba crear un foro de concertación política. En lo principal, se enfatizó en el reconocimiento de los derechos humanos; la convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad; el fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades internas para su mejor inserción internacional; y la búsqueda de una distribución equitativa de los ingresos y una mejor inserción social³⁸.

Esta trayectoria de encuentros presidenciales desembocó en la conformación de la CSN y su primera Cumbre formal, el 30 de septiembre de 2005. En la II Cumbre desarrollada en Cochabamba, Bolivia, en diciembre de 2006, se evidenció que la CSN no era un grupo comercial, y se orientaría preferentemente a los campos político, social, ambiental y de la seguridad. (Anexo 5).

³⁶ II Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo, Guayaquil, Ecuador, 26 y 27 julio 2002. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm.

³⁷ III Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, se celebró el 8 y 9 de diciembre de 2004. Los Jefes de Estado y representantes de los doce países firmaron la Declaración de Cuzco que creó la Comunidad Suramericana de Naciones.

³⁸ Texto político Nro. 1. III Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, Declaración de Cuzco, 8 diciembre 2004.

Como se ha podido evidenciar, el surgimiento de la CSN obedeció a una serie de encuentros donde se acercaron posiciones y se creó el espacio de convergencia para arribar a un acuerdo macro, como en efecto sucedió posteriormente con Unasur. Se puede decir que las OIG no nacieron por decir lo menos de la noche a la mañana o de un momento a otro, sino por un proceso gradual donde se van profundizando y ampliando agendas comunes, y obviamente, con el ejercicio de una diplomacia activa.

Esto es, existe una dinámica activa, un proceso gradual en el que a través de encuentros presidenciales se cierran pequeños acuerdos y reuniones presidenciales que desembocan en un proyecto macro, como en el caso que me ocupa, Unasur.

En cuanto a la CSN, es oportuno mencionar que los tres años de su vigencia 2005-2008, fueron un período demasiado corto para estimar sus reales alcances y el cumplimiento de sus objetivos; por decir lo menos, su productividad y protagonismo regional fueron escasos y/o nulos, más allá de su retórica integracionista.

Sin embargo, algunos hechos merecieron su atención, como la mediación en la crisis diplomática entre Perú y Chile por el límite marítimo; entre Argentina y Uruguay, por la instalación de fábricas de celulosa; entre Brasil y Bolivia por el precio del gas; así como en los levantamientos indígenas en Bolivia, que amenazaron con el derrocamiento del presidente Evo Morales y la consecuente crisis política y social. Para tal efecto, mediante la Declaración de La Moneda, emitida en Santiago de Chile, se logró que el Comité Cívico de Santa Cruz levantara los bloqueos de carreteras y se inició el proceso de diálogo entre las provincias autonomistas y el gobierno central. Además, la región soportó los roces entre Venezuela y Colombia -2006- por diferencias políticas, y entre Ecuador y Colombia -2008- por el asesinato del líder de las FARC en territorio ecuatoriano; eventos que no detuvieron las negociaciones y voluntad política para crear Unasur, y solucionar los problemas de la región, dando forma a un acuerdo regional de integración en el cual se excluyeron temas económicos y comerciales.

Así, la *diplomacia presidencialista* o *presidencialismo*, ejercida por medio de Cumbres de los Jefes de Estado y de Gobierno llevaron a decisiones directas y rápidas, dejando a un lado el rol de los Ministros de Relaciones Exteriores, quienes dirigen y coordinan las relaciones internacionales de los Estados; pusieron de manifiesto la capacidad de actuación que luego

Unasur pondría en práctica en la gestión de las crisis y en la defensa de la democracia, funciones que hasta ese momento reclamaba para sí la OEA.

Con el ascenso y creciente protagonismo de Unasur, la OEA fue relegada a un segundo plano, pues se la consideraba alineada a los intereses estadounidenses en la región. En su momento, los líderes progresistas de la región indicaron que ese fue uno de los objetivos que perseguía Unasur. Es necesario resaltar que, Unasur implementó el principio de la *responsabilidad de proteger*, aceptado por la ONU, referido a la prevención de conflictos entre Estados; así el marco multilateral gozó de ciertas prerrogativas y legitimidad para actuar a nivel regional.

Es decir, durante el periodo de ejercicio pleno de actividades de la CSN (2005-2008), no se registraron conflictos significativos entre los Estados miembros, por lo cual no tuvo oportunidad de destacar como una organización intergubernamental regional que, sin personalidad jurídica ni estructura institucional, centró su actividad en el empleo de la *diplomacia de cumbres*; estos dos últimos aspectos fueron aplicados también en el esquema institucional de Unasur.

De otra parte, es necesario precisar la referencia a los *gobiernos progresistas*, ya que sus gobernantes lideraron el proceso de integración regional de Unasur, y bajo su iniciativa, impulso e interés, intentaron posicionar a Unasur como el interlocutor regional. Así, en Sudamérica en el período 1998 - 2011 se celebraron elecciones generales, cuyos resultados reflejaron un giro hacia la izquierda: Venezuela 1998 (Hugo Chávez), Brasil 2002 (Lula da Silva), Argentina 2003 (Néstor Kitchner), Uruguay 2004 (José Mujica), Bolivia 2005 (Evo Morales), Ecuador 2006 (Rafael Correa), Paraguay 2008 (Fernando Lugo), Perú 2011 (Ollanta Humala). Según ciertos analistas los procesos regionales que ellos impulsaron constituyen lo que se denominó como el regionalismo posliberal.

Bajo el nuevo liderazgo sudamericano, Unasur aspiró abarcar un abanico más amplio de temáticas a través de Consejos, Comités y Grupos de Trabajo que, de forma interdependiente profundicen la integración sudamericana.

Claramente se postulaba el objetivo de establecer un espacio regional autónomo e independiente en Sudamérica, principalmente en los ámbitos de la seguridad, infraestructura y energía. Para algunos académicos, este proyecto regional estuvo enfocado a la cooperación mientras que, para los tomadores de decisiones, por ejemplo, Celso Amorim, ex - Canciller

brasileño, Unasur fue un proceso de integración regional contestatario a la influencia estadounidense; inclusive en la Declaración de Margarita – Cumbre Energética de 2007, textualmente se señala el *esfuerzo por concretar la integración*.

Según algunos expertos, los cambios políticos en la región, tuvieron su origen en las medidas neoliberales como las privatizaciones y la apertura de mercado que se impusieron en Latinoamérica mediante el Consenso de Washington en los años noventa lo que generó el aumento de la pobreza y un creciente descontento social y el rechazo a las políticas neoliberales que se transformó en un deseo efectivo de cambio. Además, cabe recordar los antecedentes de crisis e inestabilidad en la región, como en los casos de México en 1994, Brasil en 1998, Ecuador 1999-2000 y Argentina 2001.

Esta situación es descrita por Fraga (2005), de la siguiente manera: “[E]n las últimas décadas, los fenómenos políticos se han generado por *olas* en la región, con guerrillas y gobiernos militares en los setenta, democratización social-demócrata en los ochenta, modelos neoliberales en los noventa y ahora el centro-izquierda”.

Sobre este aspecto es relevante citar las declaraciones que hizo el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, en una entrevista al diario Folha de São Paulo³⁹, al ser cuestionado sobre la existencia de un *proceso izquierdista* en América Latina, comentó: “Lo que hay, sin duda ninguna, es una tendencia de gobiernos más comprometidos con reformas sociales, con mayor autonomía en relación a las grandes potencias del mundo y una mayor voluntad de *integración regional*. Si usted identifica la izquierda con una visión de progreso, reforma social, democracia y con fuerte defensa de los intereses nacionales, la respuesta es sí”.

Asimismo, Rojas Aravena (2006) indica que el Canciller brasileño, “[r]eafirma la preferencia del electorado suramericano por gobiernos de izquierda, apostando por un cambio de actitud con vistas a una mejora social y, que la región está buscando opciones que se abran a nuevos esfuerzos, ofrezcan respuestas diferentes capaces de superar la exclusión social y política de una gran mayoría de personas”.

³⁹ Véase en: Entrevista concedida a Eliane Cantanhêde: “EUA pisaram no nosso calo”, Folha de São Paulo, Brasília, 23 enero 2006. Disponible en: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2753.

En tales circunstancias, Brasil se constituyó en un actor importante para la creación de Unasur, tal como lo confirma el ex - Canciller Celso Amorim⁴⁰: “La integración de América del Sur es la prioridad principal. No es la prioridad de este gobierno, tampoco la mía, [sino la de] Itamaraty, con base en la realidad global. Tenemos que priorizar América del Sur, porque el mundo está uniéndose en bloques⁴¹, y las Américas no forman un bloque. Hay una superpotencia, otros países en desarrollo y naciones muy pobres. No obstante América del Sur puede ser un bloque, que no es homogéneo, que tiene sus turbulencias, pero que tiene condiciones de formar una gran unidad con capacidad de negociar”. Asimismo, en su discurso de posesión, el presidente Lula reafirmó dicho compromiso: “Brasil asocia su destino económico, político y social al del continente, al Mercosur, y a la Unasur⁴²”.

Según Stuart (2003: 8, 9), “La conciencia de la necesidad de una respuesta regional a la exclusión social, motivó al gobierno brasileño, en el proceso de construcción de una comunidad más allá de los Estados-naciones”. Por su parte, Malamud (2005: 425), manifiesta que “[p]ara Brasil América del Sur no es sólo una zona geográfica específica, sino una entidad política que considera como una parte natural de su esfera de influencia”. En efecto, dicho punto de vista es corroborado por Sennes y Tomazini (2006), quienes sostienen que, “el comercio regional brasilero se destaca en tres aspectos: 1.- Se destina entre el 15% y el 20% de exportaciones a América del Sur; 2.- Ha tenido un superávit frente a los países de la región; y 3.- La mayoría de los productos exportados son industrializados”⁴³. Asimismo, se evidenció que, en los treinta primeros meses del gobierno de Lula, el comercio de Brasil con los países de Sudamérica creció un 98,4%.

Sin embargo, pese a la retórica y frecuentes declaraciones de Itamaraty sobre sus esfuerzos para establecer la *integración regional*, en la práctica, históricamente Brasil ha dado la

⁴⁰ Véase en: Entrevista al Canciller Celso Amorim concedida a la Revista Istoé, Brasil, edición 1936, 29/11/2006. Disponible en: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2983.

⁴¹ Amorim considera que “la evolución del escenario internacional parece conducir a un mundo formado por bloques, como la UE y los EE. UU., donde los países e n vías de desarrollo tienen un poder de influencia limitado cuando se presentan individualmente”. Véase en: Amorim, Celso: Conceptos y estrategias de la diplomacia del gobierno Lula

⁴² Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil: Discurso de posesión del Presidente de la República, Luiz Inácio Lula da Silva en la ceremonia de compromiso constitucional en el Congreso Nacional, Brasilia, 01/01/2007. Disponible en: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3010.

⁴³ Los principales productos exportados para los países de América del Sur son automóviles, piezas, y manufacturados en general.

espalda a la región sudamericana suscribiendo de forma bilateral Tratados de Libre Comercio con la UE y EE. UU. Dicha conducta entrevé el juego a múltiples bandas o niveles del gobierno brasilero en el sistema internacional, lo cual le ha permitido hacerse un espacio en las grandes ligas: BRICS y G-20, consolidándose como líder sudamericano.

De igual manera, otros países como Argentina y Venezuela jugaron un rol decisivo en la construcción de Unasur. La primera reunión entre los presidentes de Brasil, Argentina y Venezuela, que se realizó en ocasión de la posesión de Tabaré Vázquez como Presidente de Uruguay el 1 de marzo de 2005⁴⁴, los mandatarios emitieron un Comunicado Oficial donde consideraron la victoria de Tabaré Vázquez como un gran paso para la democracia en América Latina y un apoyo para llevar adelante la CSN.

Esa declaración conjunta fue un mensaje claro para Sudamérica y el mundo, sobre las aspiraciones y ambiciones que los tres países tenían para la construcción de una OIG regional, amparada en el respeto a la democracia y estabilidad política; primero a través de la CSN y luego a través de Unasur.

Pese a ello, un año después -2006- Venezuela anunció su salida de la CAN debido a la inconformidad por la suscripción de un TLC entre Perú y EE. UU., con lo cual el clima de integración y cooperación entre los países suramericanos fue interrumpido, asumiéndose que “[l]a estrategia estadounidense de enflaquecer la integración suramericana a través de la firma de TLC con los países del bloque recogió sus resultados y que ello dificultaría el comercio entre los países”, según el Comunicado del Ministro de Relaciones Exteriores enviado por Alí Rodríguez Araque, a la Secretaría General de la CAN⁴⁵.

La decisión venezolana de abandonar la CAN repercutió sobre la integración regional, haciendo tambalear a la CAN, llevando a preguntarse si Caracas realmente trabajaba por una

⁴⁴ El Encuentro también celebró la firma de diversos acuerdos bilaterales de infraestructura, que coadyuvaron de forma indirecta a la consolidación de UNASUR mediante la cooperación intergubernamental. Uruguay firmó un acuerdo energético con Venezuela para intercambiar productos de primera necesidad, como carne y lácteos por petróleo. Tabaré Vázquez también firmó un acuerdo con Néstor Kirchner de Argentina, sobre Derechos Humanos para que se trate la información sobre desaparecidos en la época de la dictadura militar.

⁴⁵ Rodríguez sostenía que: “Los TLC, poseen la misma concepción neoliberal del ALCA traduciéndose en injusticia, desigualdad, exclusión, privilegios de las minorías, discriminación y quebrantamiento de los principios de igualdad y progresividad en la garantía y disfrute de derechos, estableciendo nuevas formas de colonialismo”. Véase en: Comunicado del Ministerio de Comunicación de Venezuela: Venezuela denuncia Acuerdo de Cartagena y se retira de la CAN, Caracas, 22 abril 2006. Disponible en: http://www.minci.gob.ve/pagina/1/4607/venezuela_denuncia_acuerdo.html.

integración bolivariana-sudamericana o era un factor de desintegración en beneficio de EE. UU.⁴⁶.

En suma, la suscripción de TLC con EE. UU. fue entendido como un alineamiento a la política neoliberal estadounidense en lugar que favorecer la negociación de un TLC justo con todos los países de la región.

En tales circunstancias, según Serbín (2009) “[e]xistió una franca disputa entre los presidentes Lula y Chávez por el liderazgo regional debido a las posiciones contrarias en temas relacionados al proceso y modelo de integración deseado para América del Sur”. El citado autor, agrega que, mientras “Brasil se enfocó en el desarrollo productivo, industrial y comercial, apoyándose en una diplomacia multidimensional para alcanzar la integración, Venezuela se basó en una visión geoestratégica y militar cargada de elementos ideológicos. Al respecto cabe aclarar que, en efecto Brasil estaba re-primarizando sus exportaciones como la soya, petróleo, biocombustibles, entre otros productos primarios beneficiándose del boom de los precios internacionales de las materias primas”.

Adicionalmente, Serbín señala la existencia de “[u]na nueva dinámica y un nuevo mapa político que han comenzado a consolidarse en América del Sur en el marco de diferentes comprensiones y visiones de la multipolaridad emergente en el orden global”.

Cabe aclarar que, el Tratado Constitutivo de Unasur (Anexo 6), textualmente no menciona el cambio o reemplazo de la CSN a Unasur, a pesar que su estructura fue traspasada a la nueva OIG. Además, es importante destacar que, el objetivo de los Jefes de Estado y de Gobierno de la *ola progresista*, fue instaurar y posicionar en el sistema multilateral una OIG que refleje su posición política -*Socialismo del Siglo XXI*- para la posteridad, con la creación de Unasur, cuyo Tratado Constitutivo -2005- entró en vigencia tres años después de su suscripción, esto es, el 11 de marzo de 2011.

Desde el principio al interior de Unasur hubo diferencias de índole ideológico, geopolítico y de alineamiento internacional. Sobre las posiciones ideológicas fue evidente el control que aspiró tener Venezuela sobre el resto de los países miembros y promover el *Socialismo del Siglo XXI* en la región. En cuanto a la dimensión geopolítica, Brasil, pretendió usar a Unasur

⁴⁶ “La política exterior de Chávez hace el juego que los EE. UU. espera, terminando por aislar a Venezuela de los restantes países de Suramérica, en donde puede contar con el apoyo de Evo Morales en Bolivia, Fidel Castro en Cuba, Rafael Correa en Ecuador, y Daniel Ortega en Nicaragua”. Véase en: Malamud, Carlos. La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones.

como plataforma política que lo posicionase como el único interlocutor sudamericano; y en lo referente al alineamiento internacional, países como Colombia, Chile y Perú, optaron desde el 2010, por agruparse junto a México para construir la Alianza del Pacífico AP, con una visión más ortodoxa y pragmática del comercio internacional y enfatizar en la búsqueda de mercados en el Asia-Pacífico.

Objetivos

Los objetivos de Unasur, se encuentran previstos en el artículo 2 y 3 de su Tratado Constitutivo. El principal se refiere a: “[c]onstruir, de manera participativa y consensuada, 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”.

Con respecto a este objetivo, Unasur promovió la participación activa de sus miembros y el consenso como elementos para lograr la integración, enfocándose en el diálogo político y en el área social. A pesar de enunciar la integración económica, ésta jamás logró tener un lugar significativo, debido a los intereses nacionales que primaron entre sus miembros, principalmente de Brasil, que propuso darle mayor apoyo a la CAF, BID y el BNDES, por ejemplo, en lugar de crear el Banco del Sur y el resto de lo que se denominó como la nueva arquitectura financiera regional. En cuanto a los temas de la energía se propuso aprovechar los recursos de la región; y en infraestructura se aspiró a lograr la interconexión de la región. Sus logros fueron modestos y más bien correspondieron a esfuerzos internos de los Estados miembros, pero bajo una visión de conjunto sudamericana.

Entre los objetivos específicos, se reitera el diálogo político y el posicionamiento de Unasur en el escenario internacional y la preocupación por atender el área social, para superar las desigualdades en la región, entre las que se encuentra la erradicación del analfabetismo y el acceso la educación. Otro aspecto también relevante fue la propuesta de la cooperación en materia de defensa y el fortalecimiento de la seguridad ciudadana.

En cuanto a los demás objetivos específicos parecería más bien que las agendas de política interna podían tratarse a través de Unasur, llevando las agendas nacionales a un nivel regional

para que sean abordadas y quizás resueltas en conjunto, deslegitimando su naturaleza de estructura de integración regional.

Así, entre la abundante y ambiciosa agenda, Unasur priorizó el área política y de la seguridad, así como también se enfocó en ejes temáticos como la vialidad, energía, comunicación, salud bajo principios de solidaridad y responsabilidad regional. Los principales líderes de Unasur como Correa (Ecuador), Chávez (Venezuela), Kitchner (Argentina), Morales (Bolivia), Mujica (Uruguay), Lula (Brasil), sostuvieron que se privilegiarían las relaciones humanas sobre las del capital financiero; sin embargo, y pese a que en el artículo 3 literales f), y l) del Tratado Constitutivo se aspiró la integración financiera y, “la cooperación económica y comercial que contemplase un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur”, en la práctica no se hizo nada para lograr la integración comercial regional, en virtud que los temas de cooperación económica y comercial -artículo 3 literal l- estuvieron marcados por las diferencias que mantienen sus miembros, respecto de las relaciones bilaterales que sus Estados mantienen con otros países fuera del bloque y, por la prioridad nacional de proteger sus áreas de influencia.

Según Kersffeld (2013), “[U]nasur se ha destacado desde sus inicios en la compleja labor de mediación y resolución de conflictos internacionales. Se dio especial importancia a la construcción de infraestructura regional, la cual debió mejorar con el objeto de articular los mercados regionales con los externos. Se previó una mayor autonomía en la seguridad energética para la región. Unasur puede ser considerada como una estrategia de *soft balancing* enfocada a alejar el dominio de Estados Unidos en la región”.

En cuanto al ámbito político, Unasur aspiró a convertirse en un interlocutor con mayores espacios de independencia y autonomía en la región, un ente alternativo a la solución de conflictos, manejada tradicionalmente por la OEA.

Además, dentro de sus objetivos se planteaba construir una identidad y ciudadanía suramericana; meta difícil de lograr y un aspecto ampliamente debatible, debido a la heterogeneidad, especificidades, particularidades y contradicciones que presentan algunos de sus países, a raíz de conflictos limítrofes históricos, como el planteado entre Bolivia-Chile-Perú. Cabe resaltar que la ni la UE en sus 60 años de existencia consigue establecer una identidad comunitaria debido al peso de los localismos como resistencia a la

homogeneización generada por la globalización y el auge de los nacionalismos en Alemania (PEGIDA), Cataluña, por citar unos ejemplos.

Finalmente, entre las iniciativas que no se concretaron se encuentran: la Petrolera Petrosur, el Gasoducto del Sur, el Banco del Sur. Sobre este último, el presidente de Brasil Lula da Silva, defendió siempre que la Corporación Andina de Fomento CAF debería ser la institución financiera que apoye los proyectos de Unasur, mostrando así sus reticencias a formar una nueva entidad como el Banco del Sur.

Sobre el Gasoducto del Sur, proyecto en el que participaban Venezuela, Argentina y Brasil, era muy complejo y costoso, por lo que fue desechado. De la misma forma, la Petrolera del Sur Petrosur, jamás se concretó, debido a la influencia y la protección de los intereses nacionales y comerciales de los países exportadores de petróleo de la región, que prefirieron conservar las relaciones bilaterales para la comercialización del petróleo, en lugar de hacerlo a través de Unasur.

En cuanto, al Banco del Sur, pese a haber sido creado formalmente, sus actividades nunca se iniciaron por la oposición de Brasil y de otros países miembros, que nunca estuvieron de acuerdo con el diseño institucional, sobre todo en lo relativo al peso del voto y a la forma de tomar decisiones.

2. Características y funcionamiento

Características

En primer lugar, examino su formato institucional y su estructura, que incluye el proceso toma de decisiones, la designación de funcionarios en los Consejos, los recursos para el funcionamiento establecidos mediante cuotas, los recursos políticos y cómo se definía su agenda.

Unasur es una Organización Inter Gubernamental OIG de carácter regional, reconocida por la Organización de las Naciones Unidas ONU como un ente activo y representativo de Sudamérica.

El ámbito comercial que tradicionalmente caracteriza a los procesos de integración convencionales, de acuerdo a Balassa como: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión económica y monetaria, no fue tomado en cuenta en la constitución y funcionamiento de Unasur.

De otra parte, es pertinente mencionar que los Estados aspiraron encontrar en la integración regional una estrategia de desarrollo en base a Comités, Consejos y Grupos de Trabajo que les permitiese cumplir su agenda política a nivel regional, aunque más bien se enfocó en ser una instancia de concertación política.

En el funcionamiento de Unasur se acogió la cooperación como el mecanismo central principalmente en las áreas de la educación, la salud, la infraestructura, la energía, la defensa, las finanzas y las políticas sociales. Los Consejos de Unasur pueden ser catalogados como la forma de institucionalizar la cooperación en el proceso de integración.

Unasur tiene una personalidad jurídica y es, de acuerdo al Derecho Internacional Público, sujeta de derechos y obligaciones, pero carece de mecanismos coercitivos para lograr que se cumplan sus resoluciones. En ese contexto, carece de la capacidad de adoptar normas vinculantes y su mecanismo de votación *-toma de decisiones-* ha sido ampliamente cuestionado por haber adoptado la fórmula del consenso⁴⁷, aspecto que se reflejó en la falta de designación del Secretario Ejecutivo, en el año 2017.

De igual forma, Unasur por decisión de sus Estados miembros mantuvo un carácter intergubernamental, la naturaleza de los acuerdos adoptados, sea mediante Decisiones del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, Resoluciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y Disposiciones del Consejo de Delegadas/os-solamente eran obligatorias una vez hayan sido incorporadas mediante la norma legal correspondiente al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro.

Es necesario mencionar que, no sólo en el periodo 2011 – 2017, los Estados miembros integrantes de Unasur, mantuvieron agendas nacionales propias, -que se expresan en sus relaciones bilaterales diferenciadas con los Estados miembros del bloque, así como con otros Estados y bloques internacionales, como los EE. UU. y la UE. En ese marco, los intereses de los Estados miembros de Unasur fueron manejados en función de la evolución del contexto internacional, marcado por el descenso de las importaciones principalmente chinas de *commodities*, luego de la Gran Depresión del 2009, uno de los factores que dio fin al *boom* de la década precedente; y por el paulatino cambio en el ciclo político, hacia la izquierda en

⁴⁷ Ese mecanismo de toma de decisiones, define en la práctica el derecho de veto, por cuanto las decisiones y resoluciones debían adoptarse por consenso.

varios países, cuyos gobiernos impulsaron la creación y el funcionamiento de Unasur. Otra característica relevante y cuestionable de Unasur fue su amplísima y ambiciosa agenda regional, que se mantuvo distante de la realidad de los Estados miembros que no le dieron la importancia debida, lo que se expresaba también en el incumplimiento y el atraso en las cuotas económicas que debían cubrir como parte de su participación en la OIG regional.

Además, cabe mencionar que según algunos ex directivos de Unasur, se tuvo el convencimiento que la consolidación regional iniciaba desde el área social y de seguridad para luego ampliarse a una multiplicidad de ejes temáticos a cargo de los Comités Sectoriales.

Otra característica relevante, fue el hecho que a través de Unasur, sus Estados miembros buscaron su legitimación, aceptación y aprobación política, y reconocimiento internacional cuando atravesaban crisis internas, exponiendo sus asuntos domésticos a consideración regional. Como se señaló, en el caso de Unasur, los ciclos políticos cambiantes en la región jugaron en contra de su estabilidad. Así mientras la administración de Néstor Kitchner (2003-2007) impulsó claramente la creación de Unasur, el presidente Mauricio Macri (2015-2019), optó por la salida de Argentina de Unasur, al igual que lo hizo Ecuador bajo la administración del presidente Lenin Moreno; en Chile bajo el mandato de Sebastián Piñera y en Perú con Martín Vizcarra, por citar unos casos.

Estos naturales cambios políticos propios de la vida democrática, al menos en la región latinoamericana mermaron la confiabilidad de Unasur, al estar los procesos de cooperación e integración regional sujetos al vaivén de los cambios políticos que establecen los nuevos liderazgos, con distintas prioridades y agendas.

A menudo las actitudes nacionalistas contrarias a la integración han sido una coartada ideológica para justificar el rechazo de las élites nacionales a las instituciones internacionales y a sus lógicas tecnocráticas, que pudieran limitar su influencia en los gobiernos, o legislar en contra de intereses particulares; igual tendencia se observa en la UE.

En tal contexto, los miembros de Unasur, rechazaron cualquier asignación o delegación de competencias soberanas a órganos comunes y a la toma de decisiones por mayoría; sin embargo, nadie quería aparecer como contrario a la integración regional en 2008, razón por la cual aceptaron ser parte de la OIG.

Funcionamiento

En el análisis del proceso de Unasur es central enfocarse en su funcionamiento. A continuación, realizo una breve reseña de su estructura institucional que comprende sus Órganos como elementos del ente ejecutivo, sus Consejos en orden cronológico de su creación y mencionaré también a los Grupos de Trabajo. Asimismo, abordaré sus principales actuaciones, propuestas, logros y los obstáculos que enfrentaron, en los que se incluyen las diferentes agendas, ideologías, que tuvieron como objetivo encontrar soluciones institucionales integradas a problemas comunes.

La estructura institucional de Unasur estaba conformada por los siguientes órganos: a) Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; b) Presidencia Pro Témpore del Consejo; c) Consejo de Ministras/os de Relaciones Exteriores; d) Consejo de Delegadas/os; e) Secretaría General. Los Consejos y la Secretaría General, pueden convocar reuniones ministeriales, sectoriales, y formar grupos de trabajo permanente o temporal. (Anexo 7).

El órgano máximo de Unasur es el Consejo de Jefes de Estado, seguido del Consejo de Ministros y el Consejo de Delegados. Los Delegados de Unasur son elegidos por cada país y se reunía cada dos meses para debatir los temas de la integración y dar mayor dinamismo al proceso; tenían contacto directo con los Grupos de Trabajo. El cuarto órgano es la Secretaría de la Unasur, responsable de coordinar la agenda y administrar el proceso. Las normativas eran adoptadas por consenso, lo que aseguraba que todos los Estados serían tomados en cuenta a la hora de decidir. En el caso de que una propuesta no lograba el consenso, la propuesta podría volver a presentarse seis meses después de su debate; aspecto que propendía a la participación y decisión en conjunto de los Estados miembros.

El Consejo de Jefes de Estado y Gobierno era el responsable de establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación; convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial; decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros. Las reuniones de los Presidentes tenían una periodicidad anual.

El Tratado prevé la realización de Cumbres Extraordinarias, que podrán ser convocadas por la Presidencia Pro Tempore a través de la petición de uno de los estados miembros. Unasur cuenta con una Presidencia Pro Tempore rotativa, con periodicidad anual. Las responsabilidades de la Presidencia Pro Tempore son las de preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de Unasur; presentar para su consideración el Programa anual de actividades de Unasur, con fechas, sedes y agenda de las reuniones de sus órganos en coordinación con la Secretaría General; representar a Unasur en eventos internacionales, y asumir compromisos y firmar Declaraciones con terceros, previo consentimiento de los órganos correspondientes.

El Consejo de Ministros/as de Relaciones Exteriores tenía previsto reunirse cada semestre, pudiendo convocar la Presidencia Pro Tempore a reuniones extraordinarias, a petición de la mitad de los Estados miembros. Entre sus atribuciones está coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana; desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional; proponer proyectos de Decisiones y preparar las reuniones del Consejo de Jefes/as de Estado; realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto; aprobar el Programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de Unasur; aprobar el financiamiento de las iniciativas comunes; implementar los lineamientos políticos en las relaciones con terceros; aprobar resoluciones y reglamentos de carácter institucional; crear Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades fijadas por el Consejo de Jefes de Estado.

El Consejo de Delegados/as se formaba por un representante de cada Estado miembro y se reunía cada dos meses, en el país que ejercía la Presidencia Pro Tempore u otro acordado. Entre sus responsabilidades está: implementar mediante la adopción de las disposiciones pertinentes, las decisiones del Consejo de Jefes/as de Estado, y las resoluciones del Consejo de Ministros/as de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General. Preparar las reuniones del Consejo de Ministros y elaborar proyectos de decisiones, resoluciones y reglamentos para su consideración; compatibilizar y coordinar las iniciativas de Unasur con otros procesos de integración regional y subregional vigentes con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos; conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo, al diálogo político y a la concertación sobre temas de

interés regional e internacional; promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana; proponer al Consejo de Ministros/as de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento para su consideración y aprobación.

En cuanto a los Grupos de Trabajo se formaban según el diálogo y cooperación entre ámbitos específicos como: Integración Financiera, Infraestructura, Energía, Políticas Sociales, Educación, Deportes y Mecanismos de solución de controversias en materia de inversiones.

Estos grupos estaban formados por representantes de cada país y debían estar en constante contacto con las instituciones como la CAN, el Mercosur, ALADI, entre otras. En los Grupos de Trabajo, las decisiones se aprobaban teniendo en cuenta el voto de la mitad de los Estados miembros más uno.

Las propuestas de adopción de políticas se presentaban al Consejo de Delegados, que una vez aprobadas eran remitidas al Consejo de Ministros y seguidamente al Consejo de Presidentes. Si se aprobaba una propuesta, tres o más Estados miembros podían iniciar su desarrollo.

La Secretaría General era presidida por su Secretario, designado por un período de dos años, pudiendo ser renovado una sola vez y ejercía su representación legal. La nacionalidad del Secretario General sucesor no podía ser la misma del saliente. Entre las atribuciones de la Secretaría General era apoyar al Consejo de Jefes/as de Estado, Consejo de Ministros/as de Relaciones Exteriores, Consejo de Delegados/as y Presidencia Pro-Tempore.

La Secretaría General podía proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de Unasur; participar con derecho a voz y ejercer la función de secretaria en las reuniones; preparar la Memoria Anual y los informes respectivos; servir como depositaria de los Acuerdos, disponer su publicación; preparar el proyecto de presupuesto anual y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución. La Secretaría General no gozaba de funciones políticas, sino técnicas.

Entre sus fuentes jurídicas se encontraban: el Tratado Constitutivo y los demás instrumentos adicionales, los acuerdos que celebren los países miembros, las decisiones del Consejo de

Jefes de Estado, las resoluciones de Consejo de Ministros y las disposiciones del Consejo de Delegados.

En lo atinente a las controversias y problemas que pudiesen surgir entre los Estados miembros referentes al Tratado, éstas se previeron resolver a través de negociaciones directas; en caso que no se alcance una solución, el problema pasaría a consideración del Consejo de Delegados, que en un plazo máximo de sesenta días formularía las recomendaciones necesarias. En el caso de que el Consejo de Delegados no llegase a consenso, la decisión final quedaba a cargo del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

El Tratado Constitutivo definió que, con previo consentimiento de los países miembros, la Secretaría Pro-Témpore del bloque podía representarle y firmar documentos en nombre de Unasur. El Consejo de Delegados acompaña el proceso de implementación de políticas. Es más conveniente para los países suramericanos presentarse en bloque delante del mundo. Esta coordinación política está guiada por los principios políticos del multilateralismo y el derecho internacional, para reforzar el papel de Sudamérica como un actor global. Así la práctica del multilateralismo se constituía en un instrumento en la construcción de un nuevo orden internacional.

Según Cardona (2008: 23, 24), “la definición de las funciones de la Secretaria General fue motivo de discusión, ya que unos defendían un modelo más cercano al de la Comisión Europea, y otros querían algo más parecido a una oficina de coordinación intergubernamental”. Además sostiene que, “el consenso sobre el modelo de la Secretaria General se formó con base en la relación entre los estados, donde ninguno cedió soberanía en pro de un proceso duro de integración; y respecto a las atribuciones señala la preparación del Reglamento para el funcionamiento de la Secretaría General; coordinar el desarrollo de las actividades con otras entidades de integración de América Latina y el Caribe; celebrar los actos jurídicos necesarios para su buena administración y gestión”.

De otra parte, la designación de funcionarios en los Consejos sectoriales se realizaba de forma aleatoria, alternada y ordenada por la procedencia del Estado miembro, de tal forma que todos sus integrantes tenían el derecho a dirigirlos.

La cuota que cada Estado miembro debía cubrir por su participación en Unasur, dependió del tamaño de su economía. Por ejemplo, es notable la gran diferencia entre la economía y

densidad poblacional de Brasil, en comparación con la de Surinam. En el Anexo 8, se puede apreciar el diverso conjunto de las cuotas establecidas para cubrir el funcionamiento de Unasur, existía un elevado costo de mantener la burocracia de Unasur; así, en el año 2018 para 41 funcionarios se alcanzó una cifra de 2.7 millones de dólares, según la nota de prensa del diario El Universo de 29 de abril de 2018. En dicho año, al Ecuador le correspondió pagar 336.669, de los \$ 9,7 millones presupuestados⁴⁸.

Sin embargo, en cuanto al presupuesto que manejó Unasur, documentos como el listado de funcionarios que laboraron, actas de reuniones y el repositorio de la OIG según una fuente anónima de la Cancillería ecuatoriana en Unasur indica que, dicha información pública internacional desapareció; fue borrada del portal, de la página web, por lo que no se puede emitir un criterio de conjunto sobre la justificación o no de los montos que administró Unasur y sí estos fueron razonables y debidamente devengados.

El documento oficial que permitió vislumbrar la lógica de la creación de Consejos y grupos de trabajo incorporados a Unasur es el Informe Final de la Comisión Estratégica de Reflexión para la Integración Sudamericana de 2006, en el que se indicaron las “[p]osibilidades de cooperación en materia de infraestructura, energía, complementación industrial y agrícola, medio ambiente, combate a la pobreza y a la exclusión social, fuentes de financiamiento para el desarrollo, seguridad, educación, cultura, ciencia y tecnología”. (Anexo 9).

El primer Consejo Suramericano creado fue el de Energía, impulsado por los Ministros de Energía de América del Sur, fundamentalmente los de Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Venezuela, durante la I Cumbre Energética Suramericana, en abril de 2007, bajo la CSN. En ella, se establecieron mecanismos de cooperación; cabe recordar que un año antes, la Comisión Estratégica de Reflexión en su Informe Final indicó que: “[l]a energía, al lado de la infraestructura física, debe cumplir un papel análogo al que el carbón y el acero representaron para la integración europea”.

De igual forma, se previó la “articulación de las políticas energéticas nacionales” y la necesidad de construir “redes regionales de gasoductos, sistemas de interconexión eléctrica,

⁴⁸ Véase en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/04/29/nota/6736092/sueldos-41-empleados-unasur-llegan-27-millones-2018>.

programas de producción de biocombustibles y actividades industriales conexas en el sector de plataformas de explotación y sistemas de transporte de combustibles”.

El Consejo Energético Suramericano fue instaurado en la Cumbre de Isla Margarita en 2007 por la CSN. La integración energética se consideró que era el motor para la integración política suramericana, afirmando que la cooperación entre los países sudamericanos sería clave para superar las crisis energéticas. El enorme potencial de producción de energía en Suramérica atrajo la atención de los presidentes para desarrollar una política energética común. Así, la integración energética surgió como un eje articulador de vital importancia en la transformación productiva y el fomento de la competitividad en Suramérica; se presentaba como el principal desafío para la integración regional, campo en el que se podrían establecer los cimientos de una integración profunda.

El Consejo surgió primero de la voluntad política de unificar estrategias integrales comunes que permitiese en el corto y mediano plazo potenciar los recursos y asegurar, junto a otros mecanismos, la soberanía y la auto-sustentabilidad. Para ello se tuvo en cuenta la desigual distribución y el desigual consumo de los recursos en la región, que se refleja en que países como Brasil, Chile, Argentina, Uruguay, Suriname y Guyana sean importadores de energía, mientras Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia, Paraguay y Perú son exportadores.

Se buscaba promover la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región; el fortalecimiento de la infraestructura para interconexión entre los pueblos, el consumo racional y sostenible, la eficiencia energética, las energías renovables y la asociación entre el sector público y el privado. Estas iniciativas se materializarían en acuerdos y proyectos de integración binacional de mercados eléctricos: Brasil-Uruguay, Brasil-Paraguay, Brasil-Argentina, Ecuador-Colombia; Argentina importa gas natural boliviano, combustibles venezolanos (Fuel Oil y Gasoil) y tiene acuerdos eléctricos con Paraguay, Brasil y Uruguay.

Algunas iniciativas multilaterales no fueron concretadas debido a los conflictos y diferencias de orden político, institucional y jurídico. Proyectos como la Red de Gasoductos del Sur -*que suponía la comercialización de gas peruano y boliviano en el Cono Sur-*, o el Gran Gasoducto del Sur -*que proveería gas venezolano a toda la región-*, que interesaba especialmente a Argentina para asegurarse el suministro de gas natural por tierra, en lugar de

comprar GNL vía marítima -más costoso y menos seguro-, fueron descartados. Todos estos proyectos sin duda representan progresos innegables en materia de interconexiones; sin embargo, a raíz de la desintegración de UNASUR, la aspiración de tener mercados energéticos y eléctricos regionales integrados quedó en el pasado.

De acuerdo a Poveda (2015), el Consejo potenciaría “[e]l uso de recursos renovables, mitigando los efectos del cambio climático y asegurando el rol del desarrollo energético como elemento fundamental de inclusión y desarrollo social”. Según Di Filippo (2016), el Consejo Energético Suramericano,⁴⁹ diseñado en la Declaración de Margarita “[f]ue una instancia de planificación estratégica conjunta conformada por los Ministros de Energía de cada país y se enfocó en formular una propuesta de alineamientos de la Estrategia Suramericana, del Plan de Acción y del Tratado Energético de Suramérica”.

Para Seoane Flores (2007), el Consejo “debía impulsar la proyección de una matriz energética suramericana y fomentar la integración a través de ello. La integración energética claramente significó avanzar en hechos concretos hacia el desarrollo sostenible y hacia mayores capacidades de afrontar el presente y el futuro de la globalización, esto independientemente de que el nombre sea Unasur o Comunidad Suramericana”.

A criterio de Zanoni (2006), en el plano político, el sector energético “[f]ue objeto de preocupación en cuanto a situaciones de dependencia y desequilibrio de poderes, ya sea entre países (exportadores o importadores), entre grupos económicos, entre abastecedores y clientes, entre reguladores y regulados, o entre Estados y empresas importantes”. Además, sostiene que, “[l]a política de integración energética estuvo condicionada por la globalización, la integración económica y el desarrollo sostenible; y que, en tal contexto, la política energética asumió un carácter multidimensional, como un conjunto de estrategias que contribuyen a crear un mundo sostenible, sus objetivos abarcarían los diversos campos de la actividad política, económica y social”. Así, la iniciativa de integrar energéticamente

⁴⁹ Dicho Consejo tuvo sus inicios en la XIX Cumbre del Mercosur en la cual, a fin de fomentar y avanzar hacia la integración sudamericana el BNDES⁴⁹ y la CAF firmaron un memorando de entendimiento para la financiación de los proyectos de la integración física. El BNDES se comprometió a financiar la exportación de material para las obras del IIRSA, y la CAF las obras. IIRSA proyectó la salida al océano Pacífico y el Atlántico considerando un factor importante para el desarrollo del comercio con los países de Asia, África y la Unión Europea. Además, se previó que los efectos de la integración física consolidarían a Sudamérica como primer productor y exportador mundial de alimentos en el mundo.

Sudamérica vino de la necesidad de reducir costos y proporcionar una red de energía sostenible.

Por otra parte, en cuanto al Consejo de Defensa Suramericano CDS, en la Declaración de Bogotá del 14 de julio de 2006 y fruto de la I Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Suramericana de Naciones, se consideró “necesario promover en la región mecanismos que, basados en los principios de soberanía y no intervención, faciliten la cooperación para luchar de manera más efectiva contra las amenazas a la defensa y seguridad de América del Sur conforme al ordenamiento jurídico de cada país.”; y posteriormente en el Documento Final de la Comisión Estratégica de Reflexión se señaló la importancia de desarrollar una doctrina de defensa regional mediante una Junta Sudamericana de Defensa.

La creación del CDS tuvo lugar durante una reunión de los Jefes de Estado en Santiago de Chile, en diciembre de 2008. Posteriormente, en el encuentro realizado en Bariloche – Argentina, en noviembre de 2009, se aprobó el “Mecanismo de Medidas de Fomento de Confianza y Seguridad”, que se constituyó en la base de un nuevo relacionamiento en el ámbito de seguridad y defensa para los países de la región.

En mayo de 2010, se realizó la II Reunión Ordinaria del CSD, en la que se emitió la “Declaración de Guayaquil”, en la cual, los Estados reflejaron la decisión de contribuir al fortalecimiento de la paz en la región a través del diálogo y la cooperación; reafirmar el respeto a la soberanía, integridad, e inviolabilidad territorial de los estados. De igual forma se creó el Centro de Estudios Estratégicos, con sede en Buenos Aires, a fin de generar conocimiento y difusión del pensamiento estratégico sudamericano en el área de la defensa y seguridad.

Es necesario revisar brevemente algunos de sus antecedentes. Desde su creación en 2008, Unasur celebró dos cumbres extraordinarias, una en Santiago de Chile el 15 de septiembre de 2008 y otra en Costa de Sauípe-Bahía, en Brasil, el 16 de diciembre de 2008. La primera se convocó para dar respuesta a la grave situación que atravesaba Bolivia, por lo que Unasur se constituyó en un mecanismo de gestión de crisis en lugar de acudir a la OEA. El papel ascendente de Unasur pretendió afirmar una posición de mayor autonomía de Suramérica frente a EE. UU.

Durante la II Cumbre se acordó la creación de dos consejos sectoriales: el Consejo de Defensa Suramericano CDS, y el Consejo de Salud Suramericano, denominado UNASUR-Salud. Cabe recordar que, en la Cumbre Suramericana de Brasilia de mayo de 2008, en la cual se adoptó el Tratado Constitutivo de Unasur, Brasil propuso la creación del Consejo de Defensa, pero la propuesta no llegó a prosperar en su momento, debido a la oposición frontal de Colombia, principal aliado de EE. UU. en la región. En tales circunstancias, el presidente colombiano Álvaro Uribe, enfatizó las diferentes percepciones que existían entre los países suramericanos respecto a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, sobre todo al reconocérseles el estatus de beligerante y, por otra parte, al considerárselas afín a las reivindicaciones sociales a través de la fuerza armada, según la postura venezolana.

En igual sentido, Colombia, planteó la necesidad de preservar la OEA como el sistema pertinente para abordar las crisis regionales, sin embargo, con la consolidación regional de Unasur, la OEA pasó a ocupar un segundo plano como organismo para la solución de conflictos.

Otros países como Uruguay, de igual forma se mostraron reticentes al proyecto brasilero, que significaba entregarle un papel predominante en la seguridad regional. En fin, luego de negociaciones, el presidente colombiano el 19 de julio de 2008 anunció la incorporación de su país al Consejo de Seguridad de Unasur, tras una visita oficial del presidente Lula a Colombia, con el propósito de convencerlo de formar parte de Unasur, demostrando así la eficacia de los encuentros presidenciales y, por lo tanto, el ejercicio pleno de la *diplomacia presidencial*.

El compromiso brasilero estuvo enfocado en que el acuerdo o declaración que estableciera el Consejo incluyese un rechazo expreso a los grupos violentos -en los que se incorporó a las FARC- lo que permitió ese cambio de posición. En tales condiciones Venezuela cambió de igual forma su postura e instó a los grupos armados irregulares de Colombia como las FARC, a abandonar la lucha armada e insurgente y retornar al orden constitucional. Al éxito de la mediación brasileña ante Colombia y Venezuela se sumaron los reveses sufridos por las FARC, en particular la operación en la que fue abatido el comandante Raúl Reyes, la difusión de datos de su ordenador, ciertos o no, que mostrarían la existencia de una supuesta *conexión venezolana* que dieron como fruto la liberación de Ingrid Betancourt en julio de 2008 y otros prisioneros de las FARC, por parte del ejército colombiano, según Sanahuja.

En teoría, el CDS tuvo como objetivo consolidar a Sudamérica como una zona de paz, construir una identidad suramericana en defensa y fortalecer la cooperación buscando alcanzar consensos⁵⁰. Los principios más importantes que guiaban al CDS son: el respeto de la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los estados, la no intervención en sus asuntos internos y a la autodeterminación de los pueblos; ratifica la plena vigencia de las instituciones democráticas, el respeto a los derechos humanos y el rechazo a grupos armados. Sin embargo, el CDS, obedeció a la iniciativa e impulso de la política exterior brasilera por parte del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, pero sobre todo a la política de Estado para las relaciones exteriores que fue diseñada por el gobierno brasilero. Esta iniciativa se lanzó dos días antes de la Cumbre del Grupo de Río que abordó la crisis diplomática causada por el ataque de tropas colombianas a un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano, en el que fue abatido Reyes. Dicha propuesta brasilera obedeció a un efecto derivado por la crisis regional que a nivel intergubernamental tenían los países de la región, lo cual parecía justificar la necesidad de conformar un ente autónomo e independiente de seguridad.

Uno de los objetivos de Brasil fue reducir paulatinamente la influencia política y militar de EE. UU. en la región, a la que consideraba un factor de inestabilidad, aprovechando el hecho que Norteamérica se encontraba envuelta en conflictos bélicos en Oriente Medio, como represalia a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001: Afganistán 2001-Irak 2003. Algunos expertos han señalado que Brasil, a través del CDS, aspiraba a que dicho ente regional, a largo plazo, controlase efectivamente sus 17.000 kilómetros de frontera, muy vulnerable frente a incursiones de grupos armados o guerrillas, narcotraficantes, y otras actividades ilícitas.

En ese contexto, se puede asumir que el CDS fue funcional a los intereses brasileros y forma parte de su estrategia global como país emergente y hegemón en la región sudamericana, aumentando su legitimidad internacional como interlocutor sudamericano. Esta conducta también muestra que Brasil, aspira a jugar un rol cada vez más activo en la región, como único productor y exportador relevante de armamento en América Latina.

⁵⁰ Declaración de Consejo de Jefas y Jefes de Estado de Unasur, Costa do Sauípe. Nota de prensa Nro. 700, 16 diciembre 2008. Disponible en: http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=6132.

Para tal fin Brasil por medio del CDS, aspiró a convertirse en una instancia regional de seguridad, desmarcándose de la tradicional estructura hemisférica de seguridad, basada en la OEA y en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que otorgan un papel clave a EE. UU.

Así mismo, dentro de la disputa regional por el liderazgo y control en el ámbito de seguridad, el presidente venezolano Hugo Chávez propuso crear, en 2003, la Organización del Tratado del Atlántico Sur OTAS u *OTAN suramericana*, y establecer una alianza militar basada en el ALBA, que se planteó en la VI Cumbre de dicha alianza regional, en enero de 2008; ésta le permitiría colocarse sobre Brasil en dicho ámbito. Sin embargo, dicha iniciativa no prosperó por falta de consenso, frente a una propuesta con un alto contenido ideológico.

En ambos casos, tanto el proyecto brasilero como el venezolano, surgen a raíz de sus pugnas por el liderazgo regional en temas de seguridad y la búsqueda de sus propios intereses y beneficios; dichos proyectos abren la opción de que se *regionalice* o *suramericanice* la seguridad regional, a través de Unasur.

En ese contexto, los países más activos de la región como Brasil, Venezuela, Chile y Colombia conservaron agendas y prioridades diferentes a las tomadas por Unasur, lo que generó desavenencias y posiciones diversas, que terminaron afectando a Unasur. Por ejemplo, mientras Chávez desde el año 2003 impulsaba la OTAS, Brasil pugnaba por ser lograr un lugar como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, al legitimarse como plataforma regional en Unasur. Finalmente, la política exterior y de defensa colombiana, fiel aliada a los EE. UU. en la lucha contra la narco-guerrilla no se involucró en la agenda de seguridad de Unasur, porque precisamente esta OIG era contestataria a los intereses y la influencia estadounidense en la región.

El Consejo Suramericano de Salud, fue creado por Unasur en la misma reunión que se creó el Consejo de Defensa, en diciembre de 2008. El objetivo de este Consejo fue construir un espacio de cooperación e integración en el área de la salud. Sus principales valores se encuentran contemplados en la “Decisión para el establecimiento del Consejo de Salud Suramericano de la Unasur”, que considera la “[s]alud como un derecho fundamental del ser humano y de la sociedad y como componente vital para el desarrollo humano”.

De la misma manera, entre sus objetivos se encuentran: “Promover políticas comunes, coordinadas y cooperación; identificar determinantes sociales críticos para la salud y

propiciar políticas y acciones intersectoriales, tales como: seguridad alimentaria, ambiente saludable, cambio climático; promover la respuesta coordinada y solidaria ante situaciones de emergencias y catástrofes; promover la investigación y desarrollo de innovaciones en salud; y, avanzar en el proceso de armonización y homologación de normas”⁵¹. Asimismo, se trabajó en la creación del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud y del Programa de becas Unasur-Salud.

Asimismo, en la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes de Estado, realizada el 10 de agosto de 2009, en Quito - Ecuador, se crearon cuatro nuevos Consejos: Desarrollo Social, Infraestructura y Planeamiento, Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación y el Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico, con la finalidad de coordinar políticas regionales alrededor de la gestión pública.

El Consejo Suramericano de Desarrollo Social entre sus objetivos generales buscó fomentar políticas de desarrollo social y el intercambio de políticas y programas sociales para afrontar problemas estructurales de pobreza y desigualdad. Entre sus iniciativas se encuentra la creación del Observatorio de Desarrollo Social, Humano e Incluyente, que se enfoca en la seguridad social - alimentaria, economía social y la lucha contra el hambre y la desnutrición.

El Consejo es una instancia de diálogo, reflexión, coordinación y cooperación sobre desarrollo social y humano, aprobado por todos los Estados miembros de Unasur. En el año 2009, aprobó el Plan de Acción Bianual 2009/2011, en el que se incluyeron los objetivos antes mencionados.

El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento COSIPLAN, es una instancia que buscaba implementar la integración de la infraestructura regional de los países miembros de Unasur. Entre sus objetivos se encuentra desarrollar la infraestructura para la integración regional en base a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana IIRSA. Esta identificó las necesidades de infraestructura de Sudamérica desde el año 2000, estableciendo el objetivo de promover el desarrollo de las infraestructuras de

⁵¹ Véase en: Racovschik, María Alejandra. Consejos de la UNASUR: origen, funciones y perspectivas. Departamento de Estado y Políticas Públicas-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.

transporte, energía y comunicaciones que favorecieran la integración física de los Estados miembros de la CSN.

La iniciativa de integrar físicamente Suramérica surgió durante la celebración de la I Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, en Brasilia (2000), donde se creó el IIRSA⁵² y se consideró que la infraestructura debería contemplar también la interrelación con la infraestructura social, la ambiental y la vinculada a las tecnologías de la información basadas en el conocimiento, procurando aprovechar las sinergias entre los distintos tipos de infraestructura⁵³.

Se asumió que sería más fácil invertir de forma conjunta, donde el mecanismo de financiación de la CAF, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil BNDES, Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata FONPLATA -Banco de Desarrollo- y BID financiarían un proceso de integración física común para todo el subcontinente. Cada una de estas instituciones tiene un papel en la financiación de tales obras de infraestructura; la CAF, entidad financiera latinoamericana es la principal promotora de los proyectos del IIRSA.

IIRSA gozó del respaldo de los países que más tenían que ganar de la conexión interoceánica —Brasil, Perú, Bolivia, Chile, Uruguay—; otros países fueron menos entusiastas, y el grado de implementación fue bajo. Los proyectos del IIRSA fueron los más relevantes. El desarrollo de proyectos de infraestructura⁵⁴ fue considerado esencial para la integración física de la región. Según el propio Presidente Lula en entrevista al periódico El País⁵⁵, manifestó: “Lo que me gustaría para América del Sur es consolidar una política basada en la relación de

⁵² Durante la I Reunión de Jefes de Estados de América del Sur en el año 2000, se creó el IIRSA con el principal objetivo de conformar una red de infraestructura en Suramérica, planear y ejecutar proyectos de integración física, con una visión estratégica de desarrollo sostenible para América del Sur. Desarrolló cerca de trescientos cincuenta proyectos de integración física en distintos ámbitos como carreteras, puentes, ferrovías, puertos, aeropuertos y telecomunicaciones. Durante la III Cumbre de Jefes de Estado de América del Sur, aprobó treinta dos de los trescientos cincuenta proyectos dentro de lo que consideraron “Proyectos Ancla”, a ser ejecutados en un plazo de cinco años.

⁵³ BID, Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur, Propuesta del BID y de la CAF, Anexo del Comunicado de Brasilia, Brasilia, 1 septiembre 2000. Disponible en: http://www.iadb.org/INTAL/detalle_instrumento.asp?i=1&idioma=esp&cid=491&aid=957.

⁵⁴ Véase en: “Los desafíos de Lula”, entrevista cedida por el Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva al periodista Francesc Ralea del periódico El País, Madrid, 20 junio 2004, pp. 6-7.

⁵⁵ La Declaración de Isla Margarita cerró el encuentro entre los Presidentes suramericanos, reafirmando que la integración en energética debe ser una herramienta importante para el desarrollo social, económico y la erradicación de la pobreza. Véase en: Unasur, Declaración de Isla Margarita, Venezuela, 17 abril 2007. Texto político Nro. 6.

confianza entre países y gobernantes. Tratamos de demostrar que, o nos juntamos y establecemos políticas de complementariedad entre nosotros y construimos un mínimo de infraestructura necesaria para nuestro crecimiento, o no dejaremos de ser países en vías de desarrollo”.

Así el IIRSA mediante su visión geográfica estratégica aspiró a fomentar el intercambio social, cultural, comercial, industrial, y de tecnología. En este ámbito, la construcción de la carretera interoceánica, que tendría 2.600 kilómetros al finalizarse las obras (prevista para el 2009-2010), conectaría Brasil con el Océano Pacífico a través de Perú y Bolivia. La carretera supuso una reducción de costes en el transporte de la producción brasileña al mercado asiático, a Oceanía, oeste de EE. UU. y México. Para Perú, sería la oportunidad de incrementar el flujo comercial con los estados fronterizos brasileños, pudiendo exportar pescado y fertilizantes. El puente sobre el río Acre que conecta Brasil y Perú, inaugurado en 2005, fue el primero en más de tres mil kilómetros de frontera entre los dos países: una obra que beneficia a los pueblos amazónicos, que solamente contaban con el transporte fluvial hasta entonces.

En este ámbito institucional, IIRSA se puso bajo la dirección de Unasur, a través del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento COSIPLAN que lo reemplazó, creado el 28 de enero de 2009, en la III Reunión de Consejo de Jefas y Jefes de Estado de Unasur. El reemplazo de IIRSA por COSIPLAN se concretó en el 2011, incorporada al Consejo como su Foro Técnico para apoyar la planificación de infraestructura de conectividad regional.

Entre los objetivos de COSIPLAN se encuentran: Generales: “a) Desarrollar una infraestructura para la integración regional [incorporando los proyectos de IIRSA]; b) Fomentar la cooperación regional en planificación e infraestructura [mediante alianzas estratégicas]; c) Promover la compatibilización de los marcos normativos existentes entre los países miembros; d) Identificar e impulsar la ejecución de proyectos prioritarios para la integración y evaluar alternativas para su financiamiento”.

En cuanto a los objetivos específicos se encuentran: a) Promover la conectividad de la región [mediante la construcción de redes de infraestructura, bajo criterios de desarrollo social y económicos sustentables conservando el medioambiente]; b) Aumentar las capacidades y potencialidades de la población local y regional [a fin de mejorar su calidad de vida]; c) Diseñar

estrategias regionales de planificación para el desarrollo de infraestructura; d) Consolidar [los proyectos] para la Integración de la Infraestructura Regional; e) Fomentar el uso de tecnologías de información y comunicación; f) Impulsar la aplicación de metodologías, el desarrollo de procesos sectoriales y acciones complementarias que [viabilicen la ejecución] de los proyectos de la integración física⁵⁶”.

Los Coordinadores Nacionales (CN) dirigen la ejecución del plan de trabajo de COSIPLAN-IIRSA e implementan, en cada Estado miembro, la organización interna que más favorezca a sus características institucionales, debiendo cada uno de ellos financiarlos y construirlos.

Finalmente, en cuanto a los Ejes de Integración y Desarrollo (EID), “son franjas multinacionales de territorio en donde se concentran espacios naturales, asentamientos humanos, zonas productivas y flujos comerciales. Para cada EID se identifican los requerimientos de infraestructura física, a fin de articular el territorio con el resto de la región, planificar las inversiones y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Los EID organizan el territorio suramericano y ordenan la Cartera de Proyectos. En IIRSA se identificaron 10 EID: Andino, Andino Sur, Capricornio, Hidrovía Paraguay-Paraná, Amazonas, Escudo Guayanés, Del Sur, Interoceánico Central, Mercosur-Chile, Perú-Brasil-Bolivia⁵⁷”.

El Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación, en el año 2006, a través de la Comisión Estratégica de Reflexión, previó la necesidad de implementar “[l]a coordinación en el área de educación, con énfasis en el estudio de las lenguas de la comunidad y en el reconocimiento de diplomas y títulos de graduación y de posgraduación.”; con ese antecedente, Unasur decidió crear el Consejo de Educación.

Finalmente, el Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico, creado durante la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur, realizada en Quito el 10 de agosto de 2009, es un ente de coordinación y cooperación en materia de prevención y lucha contra las drogas, a través de políticas que contribuyan a erradicar la oferta, producción, tránsito y almacenamiento de las sustancias psicotrópicas y

⁵⁶ Véase en: COSIPLAN-UNASUR; <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=120>.

⁵⁷ Véase en: COSIPLAN-UNASUR. Disponible en: <http://www.iirsa.org/infographic#:~:text=Los%20Ejes%20de%20Integraci%C3%B3n%20y,zonas%20productivas%20y%20flujos%20comerciales>.

estupefacientes y garantizar la seguridad y salud pública. En ese contexto también se previó un Plan de Acción en el que se incluya el intercambio de información en la lucha contra el crimen organizado y la impunidad.

En consecuencia, el funcionamiento de Unasur, llevó al surgimiento de sus Consejos, sustentados en un enfoque político que impulsaba la cooperación e integración en diversos campos, en base a una agenda compartida mediante alianzas estratégicas y el deseo de implementar políticas públicas comunes.

Los Consejos fueron creados paulatinamente, en diversos encuentros presidenciales o ministeriales, en función de las posiciones de los países miembros frente a una agenda regional de cooperación en las más diversas áreas, desde la defensa a la educación.

Así, dentro de la estructura de Unasur se previó que la creación de Consejos y demás órganos actuarían como la parte operativa y funcional de la OIG y legitimarían su actividad internacional y regional.

En conclusión, como se ha podido apreciar, Unasur a pesar de anunciar su prioridad como espacio político y en temas sociales, en realidad se enfocó en muy diversos campos como los de la infraestructura, energía y defensa, entre varios otros; para algunos esta expansión excesiva de la agenda provoca dispersión y es para luego, ampliar través de ejes sectoriales construir la integración regional con una estructura institucional interdisciplinaria, la cual debido a su integración quedo en el tintero.

3. Crisis y *muerte* de Unasur

Para explicar la crisis de Unasur, se han planteado varias hipótesis, entre ellas la ideologización del proceso, como señala Carlos Estarellas, ex – Subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador: “[l]os procesos de integración entre los Estados no se pueden basar en ideologías, sino en enfrentar problemas comunes y tener acuerdos fundamentales que no cambian así los gobiernos sean de derecha o izquierda”. Prosigue, en la “[U]nión Europea cambian los gobiernos, pero eso no impide que se mantenga porque no le pone una ideología a los procesos de integración”⁵⁸.

⁵⁸ Véase en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/04/29/nota/6736092/sueldos-41-empleados-unasur-llegan-27-millones-2018>.

Con ese planteamiento coincide Francisco Pareja Cucalón, docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, y divide a la crisis en tres niveles: “1.- La dificultad para nombrar al Secretario General; 2.- Las divergencias ideológicas de algunos países, que eran de tendencia de centroizquierda y ahora son opuestos; y 3.- El ir de un extremo a otro en cuanto a la estrategia de los países para insertarse en la economía mundial”⁵⁹.

Es pertinente mencionar que la región suramericana posee características estructurales, entre las que se encuentra, la debilidad económica, la inestabilidad política y la fragilidad institucional. Así, el análisis de la crisis va desde el ámbito institucional, político y económico, pero, sobre todo es preciso revisar los aspectos más relevantes acontecidos en la segunda década del siglo XXI que contribuyeron al declive y deterioro de Unasur, ya sea de forma directa o indirecta y que, por lo tanto pusieron en riesgo la estabilidad política de los Estados miembros de Unasur y sobre todo las garantías que hicieron posible sostener la OIG regional ante fenómenos de política interna que descuidaron compromisos regionales y la atención a la agenda de política exterior.

En el campo institucional, Unasur pese a ser, en teoría un proyecto de integración regional conforme se contempla en su Tratado Constitutivo, fue en la práctica un espacio de *cooperación*, en el cual los Estados miembros no cedieron competencias a un órgano superior para que tome decisiones, que fueron aplicadas bajo el consenso y la unanimidad. Además, sus miembros no interiorizaron sus decisiones en sus órganos legislativos, debido a que no poseía el esquema comunitario de la UE, por lo que, Unasur conservó su carácter intergubernamental, sin cesión alguna de soberanía.

El mecanismo de toma de decisiones de Unasur establecido por la unanimidad, en una región heterogénea y con severas contradicciones como la Sudamericana, constituyó una camisa de fuerza y barrera para el avance en las resoluciones o declaraciones conjuntas. Esto se reflejó en la obstrucción para la designación del Secretario General en 2017, luego de la salida del colombiano Ernesto Samper. Si bien es cierto, que a nivel externo se tiene la percepción que la región Sudamericana guarda muchos rasgos en común en lo étnico, religioso, cultural, entre otros, se debe tener en cuenta que cuando se abordan proyectos o mecanismos de

⁵⁹ *Ibíd.*

cooperación e integración a largo plazo, la región muestra su heterogeneidad y contradicciones.

Adicionalmente, en la región Sudamericana, se aprecia una constante división e incluso pugna entre bloques regionales que buscan alinearse con sus intereses nacionales, según los define el gobierno y la coalición en el poder, en desmedro de un proyecto de integración regional más amplio y eficaz, cuya proyección es de largo plazo; esto conspira contra la integración regional.

Los Estados compiten entre sí para crear, proteger y ampliar sus mercados y zonas de influencia, incluyendo en esos objetivos a su accionar en las OIG de las que forman parte, a través de las cuales tratan de obtener mejores ganancias⁶⁰, beneficios y preferencias.

Lo expuesto previamente es corroborado por Benzi y Lo Brutto (2013: 238) quienes señalan que “[L]as tendencias prevalecientes revelan claramente que las estrategias de diferente perfil adoptadas por los gobiernos más dinámicos forman parte y responden primeramente a sus intereses de política interna y/o exterior”. Este hecho es corroborado por Grabendorff (2020), quien sostiene que: “[l]o nacional es prioritario sobre el consenso internacional, y esto es claro puesto que, muy difícilmente puede haber consenso con múltiples, diversas y contradictorias posiciones políticas, económicas, comerciales y culturales entre los países a nivel global”.

Entre las disputas más importantes sobre las diversas visiones regionales están: PROSUR contra UNASUR, ALBA contra AP que corresponden a periodos, motivaciones y posiciones diferentes, pero con el denominador común de que los Estados soberanamente eligen pertenecer a las OIG que mejor conviene a sus intereses nacionales.

En el campo político, fue evidente que, la salida del último Secretario General en el año 2017, fue el inicio del fin de Unasur, ya que su nuevo representante ejecutivo nunca pudo ser elegido por el bloque regional, lo cual deslucía su retórica integracionista. Así, el hecho de

⁶⁰ Por ganancias, se considera “cualquier elemento material o no material que permita a un actor defender y promocionar sus intereses y su agenda. En el caso de los individuos que forman el gobierno, se considera la capacidad de mantenerse en el poder, ganar una futura elección y/o mantener su tasa de aprobación lo más elevada posible”. Véase en: Dubé Sébastien, Zuluaga Orozco Tatiana (2019: 43-62). El Impacto de la Instrumentalización de Organizaciones Latinoamericanas en la Integración: Tres Ilustraciones Desde Chile. Ediciones Universidad de Salamanca.

que las decisiones debían ser tomadas por la unanimidad y el consenso fue notablemente contraproducente para tal efecto.

Así, a partir del 2017, Unasur fue una OIG *zombie*, empleando el término de Gray (2018) hasta su *reemplazo y muerte* en 2019, acogiendo el criterio de Elstrup-Sangiovanni (2020). Luego de dos años, sin poder elegir a su Secretario General, en el 2019, la mayoría de los Estados miembros anunciaron su salida, marcando la tendencia a su *muerte y reemplazo* por Prosur.

Al su declive y deterioro se sumó el giro en las elecciones presidenciales de la región, en las cuales la *derecha* volvió al poder y restó importancia a Unasur, a excepción de Chile, Colombia y Perú cuyos gobiernos no se alinearon ni con Lula ni con Chávez, esto en contraposición con la retórica contra-hegemónica que se propuso desde Unasur.

A más de las diferencias: ideológicas, geopolíticas y de alineamiento internacional, las orientaciones económicas, incluyendo las visiones sobre las relaciones Estado-economía y la apertura comercial, hicieron que Colombia, Chile y Perú junto a México desde el año 2010 lanzaran la propuesta de la Alianza del Pacífico AP. En ese contexto, AP emergió con perspectivas más apegadas al comercio internacional con estructuras institucionales flexibles y pragmáticas, lo cual amplió las propuestas o el *menú* de OIG en Latinoamérica.

Por tal hecho, la región es percibida como un espacio donde prevalece un *regionalismo disperso*, que debilita la cohesión interna de la integración e impide su profundización; lo cual influyó notablemente en el desgaste de Unasur como antesala a su desaparición. El *spaghetti bowl* resultante, según la conocida expresión de Jagdish Baghwatti, hace aún más perentoria la convergencia de normas entre distintas OIG regionales.

En cuanto a la sobrecarga y sobreoferta de OIG en Latinoamérica, como el ALBA (2004), AP (2011) y Prosur (2019), vale mencionar lo siguiente: ALBA fue creada en el año 2004, tiempo en el cual la CSN surgió en el panorama regional. Fue una propuesta más radical, agresiva y contestataria a la influencia estadounidense en la región, impulsada por el presidente Hugo Chávez, que pretendía ser manejada con la que se denominaba como la *diplomacia desde abajo*, esto es, desde los pueblos mediante mítines y congresos populares. El radicalismo de ALBA la aisló del resto de países de la región, en virtud de su escaso número de miembros, de su alineamiento con las políticas que para la región tenían

planificadas el régimen comunista de La Habana y su aliado en Caracas, tratando de propiciar la consolidación a nivel regional del *Socialismo del Siglo XXI*.

Al igual que la CSN-Unasur, el ALBA pretendió oponerse al proyecto comercial estadounidense del ALCA y además en el área social conservar los mismos objetivos como erradicar la pobreza y mejorar sus niveles de desarrollo, atribuyendo la crisis económica y política a EE. UU.

Otra particularidad es comentada por Botto (2019), quien señala que “[U]nasur como proceso de integración regional no fue un modelo de desarrollo, sino más bien un espacio para la cooperación en el ámbito social y, por ende, de reducción de la pobreza”. Además, señala que “[s]e aspiraba que a través de Unasur se construya una vía a través de la cual se realice la transportación de bienes entre los dos océanos⁶¹. Por su parte, Romero (2019) indica que Unasur aportó pocos resultados en el tema de la seguridad, considerada como un bien público global/regional⁶².

Benzi (2014) destaca respecto de la geo-política y la geo-economía de la integración que: “a partir de los *gobiernos progresistas*, la integración es considerada como una *deus ex machina* para resolver todos los problemas latinoamericanos, asignando a la integración metas que no se pueden cumplir bajo las condiciones geo-políticas y geo-económicas del actual sistema mundial, y que, los países que marcan el compás de la integración latinoamericana son EE.UU., Brasil y China”.

En cuanto al papel político directo de EE.UU. en la región, considera que “[d]isminuyó en los últimos años como logro del nuevo del *consenso latinoamericano*”; en parte ello se explica, como destacan Ramón-Berjano⁶³ y otros al mayor peso de la presencia e influencia china en la región como parte de su plan geo-estratégico global, reforzado por la iniciativa de la Ruta de la Seda y de la Franja, a la que la región finalmente quiere integrarse, Romero (2020).

⁶¹ Véase en: Conversatorio ¿Qué pasa en América Latina? Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, noviembre, 2019. Centro Andino de Estudios Internacionales CAEI.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Véase en: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales CRIES. Pensamiento Propio. Volumen 49-50 enero-junio/julio-diciembre 2019, Pág. 31-51. Carola Ramon-Berjano: Globalización con “características chinas”. El creciente rol de China en América Latina y el Caribe y sus principales desafíos.

En cuanto a la acción del tradicional hegemón hemisférico y global EE. UU., Chomsky (2017: 21, 22), citando a John Ikenberry señala que la retórica oficial de la Estrategia de Seguridad Nacional de EE. UU. mantiene la unipolaridad de EE. UU. “[e]n la que no tiene competidor, una condición que debe perpetuarse de modo que ningún estado ni coalición pueda jamás desafiar a EE. UU. como líder, protector y supervisor global”.

Finalmente, Ikenberry señala que, “EE. UU. como estado revisionista pretende convertir sus ventajas del momento en un nuevo orden mundial, el cual dirige”. Chomsky (2017: 26), sostiene que el “[d]esprecio por las instituciones internacionales fue flagrante durante los años Reagan-Bush, en la que EE. UU. dejó claro que la administración estadounidense se reservaba el derecho de actuar unilateralmente cuando sea necesario, incluyendo el empleo unilateral de poder militar para defender y asegurarse intereses vitales como el acceso sin restricciones a mercados clave, provisiones energéticas y recursos estratégicos”.

Del mismo modo Chomsky (2017: 47) menciona que, “[l]a idea imperante de la élite respecto de la ONU fue debidamente enunciada en 1992 por Francis Fukuyama, quien sirvió en el Departamento de Estado de las administraciones Reagan-Bush”. Indicaba que la ONU es: “perfectamente útil como instrumento del unilateralismo estadounidense y, de hecho, puede ser el mecanismo principal mediante el cual ejercer dicho unilateralismo en el futuro”. Asimismo, el citado experto (2017: 48), manifiesta que, cuando la ONU deja de funcionar como “instrumento del unilateralismo estadounidense” en cuestiones que afectan a la élite, se la deja de lado.

En ese contexto, un hecho relevante en el siglo XXI, es que, luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre en EE. UU., Washington centró su atención en Medio Oriente, mientras que su agenda para Latinoamérica se enfocó en promover la seguridad, el libre comercio y la democracia, una combinación de políticas que en opinión de la Casa Blanca es necesaria para lograr la estabilidad regional a largo plazo; estabilidad que se sostiene en tres áreas: militar, económica y política. En el ámbito militar Washington busca impedir el surgimiento de amenazas militares en Latinoamérica, ya que considera que el terrorismo, el tráfico de drogas y la inmigración ilegal son una amenaza a su seguridad nacional; en el plano económico, promueve reformas de libre mercado que mantenga a Latinoamérica abierta al comercio y al capital estadounidense.

Por tales motivos, EE. UU. se mostró reacio, y no apoyó abiertamente el proceso de integración de Unasur, lo cual no es nuevo, ya que desde los años sesenta del siglo pasado se han opuesto a la integración sudamericana. Según Methol Ferré, “EE.UU. veía a Unasur como una amenaza a su poder hegemónico en la región y recuerda que los estadounidenses fueron los primeros inventores de la integración de trece colonias diferentes, los primeros artífices de un mercado común, de un estado federal, y que los latinos desean lo mismo”, lo cual demuestra el doble discurso estadounidense sobre la globalización, neoliberalismo y el sistema multilateral. Remontándonos a la historia, Romero (2020) señala que EE. UU. propuso desde el Panamericanismo sus intereses una Unión Aduanera a fines de los años ochenta del siglo diecinueve, desde luego, bajo sus designios.

Un factor relevante que acompaña el declive de Unasur fue el hecho de que los gobiernos *progresistas* mostraron síntomas de agotamiento por su extrema ideologización y desgaste por el ejercicio del poder, con muy desiguales resultados, mientras las agrupaciones políticas de derecha se organizaron para recuperar el poder detentado desde los inicios de la era republicana. En el año 2019, Brasil, bajo el liderazgo del presidente electo Jahlil Bolsonaro decidió la salida de Unasur, al considerarla al igual que el gobierno de Colombia y Chile, ideologizada e influenciada por el régimen venezolano.

Como un signo ilustrativo cabe recordar que incluso durante la vigencia de Unasur, según Cardona (2019), el gobierno brasilero mantuvo en la sede de Unasur en Quito a un Consejero como su Delegado Permanente, en lugar de un diplomático de alto nivel, conforme el organismo requería, lo cual revela la baja importancia que otorgó Brasil a Unasur⁶⁴, a pesar de la retórica integracionista que se ufanaba en defender y promover, principalmente bajo la presidencia de Lula da Silva.

Así, la *ola progresista* produjo un efecto contraproducente que condujo a que los Estados vuelquen su mirada a procesos de integración multilateral regional menos politizados e ideologizados *en teoría* y, más bien enfocados en el comercio internacional, como la Alianza del Pacífico⁶⁵; inclusive con tal reposicionamiento internacional y regional las relaciones bilaterales no han dejado de complicar y obstaculizar la integración regional.

⁶⁴ Véase en: Conversatorio ¿Qué pasa en América Latina? Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, noviembre, 2019. Centro Andino de Estudios Internacionales CAEI.

⁶⁵ Alianza del Pacífico está conformada por México, Colombia, Chile y Perú.

Benzi, advierte igualmente que, “todos los gobiernos de la zona independientemente de las posturas políticas consideran una prioridad atraer inversión china y multiplicar los lazos comerciales y que la *diplomacia económica* -pragmática y moderada- busca la estabilidad y la solidaridad con el tercer mundo”⁶⁶, aunque este último aspecto sea solamente discursivo, ya que el activo rol chino convirtió al gigante asiático en el principal acreedor de la deuda sudamericana y uno de los mayores inversionistas y socios principales de la región junto a EE. UU.

En este contexto, mientras el hegemon natural en el continente EE. UU., se dedicó a crear guerras en Medio Oriente⁶⁷, China aprovechó dicha circunstancia para expandir su mercado en la región, lo que dio inicio el boom de los *commodities* (Década ganada 2003-2013) y la *globalización con características chinas* como afirma Ramón-Berjano (2019), aspecto que creó una estrecha dependencia, la cual al ralentizar su economía una vez finalizado el ciclo favorable de los *commodities*, repercutió directa e inmediatamente en la economía y política latinoamericana, reduciendo los recursos políticos y económicos asignados a una OIG regional como Unasur en las agendas de política interna de sus Estados miembros.

El *boom de los commodities* fue una suerte de lotería que coincidió con el surgimiento de los *gobiernos progresistas*, razón por la cual no se les puede atribuir una excelente gestión pública que incrementó sus capacidades presupuestarias sino gracias a la demanda china de productos primarios de la región; bonanza económica que fue despilfarrada en el caso Ecuador, produciendo la reprimarización del sector productivo y su nula diversificación.

Por su parte, en el ámbito político, el régimen de Venezuela ha recurrido al apoyo político, económico y militar de actores extra - regionales como Rusia y China quienes tienen intereses geopolíticos en la región, para mantenerse en el poder, dando la espalda a la integración sudamericana que le ha negado en repetidas ocasiones un apoyo político.

De igual forma, Caracas ha tenido un discurso contradictorio en la arena internacional puesto que, mientras cuestiona a los Estados que negociaron TLC con EE.UU., su petróleo y

⁶⁶ Véase en: Daniele Benzi: Las perspectivas del Estado-Nación hoy. Geo-política y geo-economía de la integración. YouTube: Espacio de Sociología y Política-Universidad Central del Ecuador, 2014.

⁶⁷ Según Sanahuja, Unasur aprovechó que la agenda de política exterior estadounidense se enfocó en el Oriente Medio -Afganistán 2001 e Irak 2003-, luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.

gasolina se procesan y venden sin aranceles en EE. UU. Asimismo, a pesar de emplazar a la integración regional se retiró de la CAN en 2006 y fue suspendido del Mercosur en 2017.

En esa competencia de doble discursos y estándares, Brasil también ha jugado en contra de la integración sudamericana, al tomar decisiones unilaterales afines a sus intereses sobre las reglas de representación en Mercosur, aceptando durante las negociaciones en la Ronda de Doha de la OMC y en el G-20 en julio de 2008, las propuestas presentadas por los países industrializados en materia de aranceles lo cual le ocasionó rechazo en el resto de Estados miembros de Mercosur. A criterio de Peña (2008) “[a]quellas situaciones pusieron en duda el compromiso de Brasil con otras OIG regionales y sobre su fiabilidad como socio regional”. En síntesis, el propio Brasil socavó también Unasur al actuar unilateralmente para privilegiar y proteger sus intereses, demostrando con ello sus palpables contradicciones en la integración regional.

Otra muestra de ello tuvo lugar durante la primera visita a Brasil por parte del presidente estadounidense George W. Bush quien suscribió un Acuerdo con su homólogo brasileño Lula da Silva para la producción de biocombustible. A ello, los expertos no dudaron en llamarle la *diplomacia del etanol*, estrategia estadounidense dirigida a reducir su dependencia del petróleo y a la vez aumentar su influencia en Sudamérica. Dicho acuerdo se circunscribió bajo los parámetros soberanos de ambas naciones, que son potencias mundiales en dicho campo, siendo lógico por tanto que, coordinen sus intereses en lo que coincidan.

Al respecto, Ituassu (2006), sostuvo que “[e]l presidente Bush y Lula no piensan de la misma forma, sin embargo, mantienen una interacción pragmática, con divergencias públicas con relación a Irak, o en lo referente a las relaciones brasileñas con países anti-estadounidenses como: Cuba, Venezuela y Bolivia”.

Por su parte, el Canciller brasileño Amorim (2007) señalaba: “no necesariamente habrá siempre concordancia, pero el diálogo en si es fundamental para construir una relación equilibrada, basada en la confianza y en el respeto a las visiones del otro”. En reciprocidad Brasil devolvió la visita en abril de 2007, ya que a criterio de Brasilia obtendría ventajas⁶⁸.

⁶⁸ Otros temas que se abordaron fueron: biocombustibles, cambio climático, reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, Ronda de Doha y subsidios agrícolas, la crisis en Medio Oriente y Haití. Diario *Ámbito*, sección economía 2 abril 2007. Disponible en: <https://www.ambito.com/economia/lula-mas-cerca-aun-bush-n3425401>.

El presidente brasileiro aprovechó el encuentro para hablar de la importancia del proyecto de Unasur para Sudamérica y la prioridad que tiene en su programa de gobierno. En cambio, EE. UU. ofreció su participación en los proyectos del IIRSA⁶⁹. En principio, Unasur en el ámbito regional fue funcional a los intereses brasileiros y a una planificada agenda de política exterior, a partir del fracaso del ALCA.

Fácilmente se aprecia que, no todo lo que se expone como política discursiva de los gobiernos progresistas de la región fue lograr una *América para los americanos*, ya que, mientras en la teoría promovían la integración regional, en la práctica se privilegiaron las relaciones bilaterales, en desmedro del sistema multilateral.

Retomando a la influencia de los gobiernos estadounidense, chino y ruso, se puede reconocer a la región sudamericana por la forma que le dan estos factores externos; y su incidencia directa en Unasur dentro de un sistema multilateral dividido, según Grabendorff (2020) quien sostiene que, “[e]xiste uno para Asia y otro con el enfoque estadounidense; co-existiendo multilateralismos distintos donde no se aceptan las reglas del otro”. Así asegura que “[e]xiste un multilateralismo oriental y otro occidental, que está en declive y pierde participación en el sistema internacional”.

Tal punto de vista es compartido por Paulina Astroza⁷⁰ (2020), quien sostiene que; “[h]ay un multilateralismo selectivo, tanto para EE. UU. como para China”; que “China creó la dependencia y que, en el mundo actual la interdependencia compleja genera intereses mutuos, donde EE. UU. y China dependen mutuamente”. Finalmente expone que existe un multilateralismo con nuevos polos de desarrollo.

Grabendorff agrega que, el “[pe]dazo de poder en el sistema global es disputado por las naciones más influyentes y poderosas del mundo, por lo que, el multilateralismo en esas condiciones no es aceptado por todos, más aún por el auge de los nacionalismos de EE. UU. y Gran Bretaña; y en lo comercial por el proteccionismo”. Asimismo, asevera que: “[L]a disputa actual entre EE. UU. y China marca el ritmo de los roces en el sistema internacional

⁶⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil: Declaração Conjunta por ocasião da visita do presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Camp David, Estados Unidos. Nota de prensa Nro. 144, 31 marzo 2007. Disponible en: http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=4306.

⁷⁰ Véase en: ¿Relaciones peligrosas? Paulina Astroza. Universidad Concepción (Chile), DW-TV Deutsche Welle: 2020. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=9A6zLWBUI1g>.

y que, frente a las acusaciones de EE. UU., China ha expresado que tiene suficiente poder como para no reaccionar”.

De igual forma, Sudamérica, se ha beneficiado y perjudicado con el auge y decrecimiento chino como la ausencia estadounidense en la región por su prioridad en el Medio Oriente, sin dejar de lado su política de seguridad nacional enfocada en controlar el continente americano, mediante la fuerza de ser necesario y acciones unilaterales que le permite su posición hegemónica.

En cuanto a EE. UU. en el plano económico, debido a su posición hegemónica a nivel global y regional, ha podido jugar *a tres bandas o niveles* en el plano político-económico-comercial, ya sea tomando decisiones unilaterales como la extensión de preferencias arancelarias SGP, por ejemplo, a Ecuador, en marzo de 2018 vigente hasta de diciembre de 2020, con efecto retroactivo y aprobadas por las Cámaras del Congreso y la Administración Federal⁷¹; suscribiendo acuerdos bilaterales con Colombia (2011) – Chile (2003) o en el plano multilateral cumplir o no las normas de la Organización Mundial de Comercio OMC.

De otra parte, en un mundo con altos niveles de interdependencia, la separación que por cuestiones ideológicas se promovía, -como parte de una posición antiestadounidense-, no hizo más que dividir y alejar de la política continental a países con los cuales tenemos históricos lazos económicos y comerciales; por ejemplo, la moneda de circulación nacional en el Ecuador es el dólar y, por lo tanto, no se entendería una separación o alejamiento real de EE. UU. cuando utilizamos su moneda bajo su autorización. Sin embargo, según Burchardt (2014), citado por Benzi (2008: 10), “la influencia china en la región [profundizó la reprimarización de] las economías latinoamericanas dándole un peso importante al [sector] de los recursos naturales como los minerales e hidrocarburos y a la expansión de los monocultivos como soja, palma africana, caña de azúcar, entre otros, ejerciendo de forma activa la *diplomacia económica*, caracterizada por el pragmatismo y el aprovechamiento de oportunidades y, también al convertirse en fuente alternativa de crédito”.

La dinámica de las exportaciones de América Latina hacia Asia fue muy significativa, éstas “[s]e multiplicaron por cuatro en el período 2000-2012 y las importaciones crecieron más de

⁷¹ Véase en: Estados Unidos aprueba renovación de preferencias arancelarias con Ecuador por tres años, Diario El Universo: 3/2028. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/03/23/nota/6680443/estados-unidos-aprueba-renovacion-preferencia-arancelarias-ecuador>.

diez veces”, según Turzi (2014: 84), demostrando una notable asimetría en las balanzas de pagos de ambas economías.

Seguidamente, la desaceleración de la economía china y la caída del precio de los *commodities* se constituyeron como eventos externos que perjudicaron la estabilidad política y económica de Unasur, en vista de que los problemas de política interna fueron de atención prioritaria frente a las decisiones que pudiese haber tomado el bloque.

Ambos problemas: desaceleración de la economía china y la caída del precio de los *commodities*, “se convirtieron en factores que reflejaron un falso espejismo de desarrollo para la región” que, según Beinstein (2008) y Ugarteche (2008), “[v]ivió de la aparente estabilidad y solidez de los volátiles factores exógenos”, siendo para Romero (2020) una fase cíclica de bonanza que algunos creyeron permanente, ignorando las lecciones de la historia de América Latina.

Asimismo, se cuestionó que Unasur no cumplió la totalidad de su ambiciosa agenda de integración sudamericana y que no consideró las dinámicas de la gobernanza global y las capacidades reales de sus estados miembros en el ámbito económico y político. Cabe aclarar que Unasur abordó mínimamente temas económicos y los proyectos de IIRSA, acogidos por el COSIPLAN también quedaron literalmente sobre el tapete.

Frente a ello, se debe abordar la incidencia que tiene el multilateralismo y su crisis en el regionalismo, especialmente en Sudamérica. De acuerdo al profesor Grabendorff⁷², el regionalismo está vinculado con el multilateralismo y que funciona bien en el multilateralismo regional, debido a la interdependencia compleja. Enuncia algunos puntos que se deben tener en cuenta: 1. El regionalismo puede subsistir como complemento con el multilateralismo bien concebido; 2. El regionalismo y el multilateralismo está ligado al Fin de la Guerra Fría; 3. El fracaso del regionalismo latinoamericano es parte de la ruptura del multilateralismo. 4. El regionalismo depende al menos en Latinoamérica de factores regionales externos, ya que debilita el regionalismo latinoamericano en el sistema internacional; 5. El multilateralismo se nutre de los poderes hegemónicos – económicos; 6. El multilateralismo es producto de la post-guerra, esto es, inicia como parte de la división del

⁷² Véase en: Ciclo de diálogo sobre Estudios Internacionales: ¿Todavía sirve el multilateralismo en el sistema internacional? Disponible en: Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, 2020.

poder luego de 1945; 7. El sistema internacional no ha dejado de cambiar; y 8. Han cambiado las relaciones de poder entre los Estados. Estima que, “a nivel global se ha preferido el multilateralismo, pero que, en el período de la post-guerra, imperó el bilateralismo (EE. UU. – URSS), utilizado por los poderes hegemónicos únicamente cuando les convenía”.

Por mi parte, puedo agregar que, el regionalismo es una reacción frente a las dificultades del multilateralismo global, es un complemento y puede co-existir con el multilateralismo, pero asimismo lo erosiona, confluyendo, por lo tanto, ambas condiciones.

Grabendorff además sostiene que en las “[i]nstituciones financieras de Breton Woods [FMI, BM, BID] hay mucho interés político e incluso EE. UU. pugna por poner a su candidato al frente del BID⁷³ y que, China está muy atenta a la designación del nuevo titular del BID toda vez que es Estado miembro y tiene interés por la Ruta de la Seda en la región latinoamericana”. Asimismo, se reconoce al gigante asiático como el *poder hegemónico* en ascenso, que ha aprovechado el multilateralismo para su beneficio. Por ello sostengo que China está de cierta manera *nivelando la cancha* para compartir el liderazgo mundial.

Por su parte, Astroza⁷⁴ (2020), manifiesta que: “[L]a pandemia del Covid-19 aceleró transformaciones en el sistema multilateral” y que, frente a tal hecho el órgano técnico de la ONU, “[I]a OMS llamada a responder adecuadamente ante la crisis sanitaria global fue cuestionada por su mala gestión de la pandemia”, lo cual constituye una excepción a la regla que tradicionalmente mantenía a los órganos técnicos como invulnerables en su gestión a nivel internacional, en contraposición a otro órgano internacional como la Organización de Aviación Civil Internacional OACI que se encuentra al margen de los eventos políticos.

Finalmente sostiene que: “[I]a lucha económica rompe el esquema tradicional de que el nuevo líder mundial ocupará el primer lugar por una conflagración bélica” y recuerda que en el Fin de la Guerra Fría no se disparó ni una bala.

En esa misma línea de la crisis del multilateralismo y su incidencia en el declive y muerte de Unasur, se ratifica que no hay soluciones individuales sino colectivas a problemas comunes,

⁷³ En efecto, el 12 de septiembre de 2020, se designó al candidato el estadounidense Mauricio Claver-Carone como Presidente del BID, rompiendo una regla y acuerdo no escrito, que funcionó durante más de seis décadas –desde 1959-. El BID, es un organismo financiero que, bajo un criterio geopolítico basado en el equilibrio le correspondía asumir a América Latina, ya que el Banco Mundial lo asume EE. UU. y el FMI la UE.

⁷⁴ Véase en: ¿Relaciones peligrosas? Paulina Astroza. Universidad Concepción (Chile), DW-TV Deutsche Welle: 2020. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=9A6zLWBUIIg>.

debido a la interdependencia. En el caso sudamericano se ha evidenciado la pugna por el liderazgo regional, lo cual obstaculiza los consensos y avances políticos y, sobre todo, el convencimiento que se requiere un representante por el sub-continente; aspiración imposible de lograr en virtud de las especificidades ya enunciadas. Así, dentro de la crisis del multilateralismo se abonaron problemas globales y regionales que repercutieron en Unasur; y, que, junto a los ciclos políticos llevaron a su inoperancia *-zombie-* desde 2017-2019 y su consecuente desaparición *-muerte y reemplazo-* en 2019.

Explicar las dificultades, contradicciones, estancamiento y la desaparición de una OIG en América Latina, específicamente Unasur, reviste cierta complejidad que se aclara enfocando su carácter institucional o estructural, el ámbito histórico, los contextos políticos, los factores económicos como catalizadores de olas de integración y la evolución de los objetivos de los Estados y, sobre todo, los actores y tomadores de decisiones que en el caso de Unasur, accionaron en contra de su permanencia en el escenario internacional.

Es claro que su creación o nacimiento obedeció al traspaso de la CSN a Unasur, como un proyecto de cooperación que debía hacer frente al ALCA, con una organización interna otorgada a los Consejos, Comités y Grupos de Trabajo, como brazos ejecutores de los entes ejecutivos de Unasur. Dicha particularidad notablemente marcó la diferencia entre otras OIG regionales y globales, toda vez que como se ha visto, los Consejos se fueron creando paulatinamente y fueron fruto de estudios previos sobre su necesidad y factibilidad.

Académicos que abordan la temática, como Dubé y Zuluaga (2019: 43-62), señalan: “[l]a debilidad de la integración latinoamericana puede explicarse por la instrumentalización, es decir, el uso estratégico que los actores políticos hacen de las organizaciones regionales para la promoción de sus propios intereses en las disputas políticas a nivel interno”. Moravcsik (1993b: 485), por su parte indica que “[l]os gobiernos nacionales tienen un interés en cooperar cuando la coordinación de políticas aumenta su control sobre los resultados de las políticas públicas nacionales, permitiendo el alcance de objetivos imposibles por otras vías”. Según Dabène (2009) “[l]a debilidad de las instituciones nacionales es un factor que hace improbable que se vayan construyendo instituciones supranacionales fuertes en la región”. Al respecto, Malamud (2015) sostiene que “[e]l control que tiene el Poder Ejecutivo sobre las políticas exteriores y, por ende, sobre las decisiones relacionadas con el regionalismo explica la ausencia de organizaciones regionales fuertes con burocracias autónomas”.

Además, como sugiere Hill (2003), “[l]a relación entre los Estados y las organizaciones regionales obliga superar la separación entre la política interna y la política exterior”.

Sin embargo, según Dubé y Zuluaga (2019: 43-62): “[l]as políticas exteriores pueden ser vistas como menos sujetas a disputas partidistas por ser «políticas de Estado» o porque suscitan menos interés por parte de políticos enfocados hacia lo nacional y lo local, [...] siendo políticas públicas”. Para Gardini y Lambert (2011), “[l]as políticas exteriores latinoamericanas dependen de consideraciones tanto pragmáticas como ideológicas”, y sus «macro orientaciones», como la decisión de perseguir un mayor acercamiento hacia los países del norte o de buscar una mayor autonomía regional, también dependen de la ideología del gobierno de turno (Merke y Reynoso 2016).

Por su parte, Legler (2011) estima que “[l]a región latinoamericana carece de un liderazgo fuerte favorable a la integración. Ese último fenómeno puede explicarse por el rechazo de otros países de ver a algún Estado acceder al «rango» de líder de la región (Wehner 2011), o simplemente por la falta de convicciones en el regionalismo latinoamericano”.

Además, “[l]a multiplicación de los tratados y organizaciones lleva a una «sobreoferta» de integración que resulta ineficiente por la dificultad de coordinar las acciones de numerosos organismos”, según sostiene Borbón (2011: 211). De acuerdo a Dubé y Zuluaga (2019: 43-62), “[e]sa sobreoferta también se ve ilustrada por una dinámica excesiva de «diplomacia de cumbres»”. Para ello, cita la investigación de Portales (2016) “[q]uien contabilizó más de 300 cumbres internacionales involucrando a líderes latinoamericanos, organizadas entre los años 1992 y 2010, lo que significa estadísticamente una cumbre cada mes”. Dichas reuniones por lo común terminan con declaraciones fatuas y optimistas “en cuanto a sus supuestos resultados, en general desconectados de los alcances reales de las distintas iniciativas de integración en la región”, según afirma Mace et al (2016).

De otra parte, según Rifkin (2007: 15), “[a]gunas regiones del planeta se han asociado en bloques económicos [...]”. En Asia, América Latina y África están en marcha procesos políticos de integración para construir un escenario de cooperación rumbo a una nueva era mundial transnacional. Al respecto, Beckfield (2010, 1052) señala que “los Estados se están uniendo y las organizaciones se están desmoronando, por lo que, la política mundial se parece más a *un mundo de regiones*”. El último hecho hace pensar que la necesidad de crear

UNASUR obedeció a la necesidad de construir una región ante la construcción de otras alrededor del mundo.

Entre las perspectivas de cambio en el sistema internacional, se puede mencionar que, la Unión Africana defiende una reforma que incluya países del continente africano y con ello tener mayor representatividad de su región. Cabe resaltar que África tiene un cuarto de los representantes de la Asamblea General y es el continente donde hay el mayor número de actividades de la ONU, especialmente las relacionadas a la cooperación internacional y las asociadas al ámbito de la seguridad por parte del Consejo de Seguridad, órgano en el cual aspira ingresar, tener derecho a voto y veto.

Asimismo, según Pérez Le-Fort (2006), en las relaciones sino-latinoamericanas, China está tratando de reducir la influencia taiwanesa al tiempo que aumenta su influencia en Sudamérica a través de la *diplomacia económica*, debido a la concesión de créditos.

Por ello, en el ámbito de la Cooperación Sur - Sur se está viviendo un reordenamiento de jerarquías y equilibrios de poder tanto a nivel geopolítico como geoeconómico. El sistema internacional se encuentra en un proceso en transición. Asimismo, hemos visto que Brasil ha tratado de capitalizar su poderío económico en expansión política cristalizando su *regionalismo estratégico*, en función de sus intereses nacionales.

Conclusiones

Las relaciones internacionales y el sistema multilateral son espacios dinámicos y la vez complejos, por lo que, las OIG no son ajenas a esa realidad; y en el caso de estudio, Unasur trató de jugar un papel complementario al multilateralismo regional, aunque con un periodo corto de plena vigencia de seis años (2011-2017).

Asimismo, en América Latina han transcurrido cerca de seis décadas de intentos de integración y/o cooperación regional, con un modesto avance, positivo pero insuficiente. En las primeras décadas del siglo XXI, Sudamérica experimentó un auge de alianzas políticas, foros y OIG⁷⁵, -en la que se incluye Unasur-, que obedecen a las agendas de política exterior de los principales actores de la región como Brasil, Venezuela y Argentina, a las cuales se ven atraídas el resto de países de la región, por el temor de perder o ver reducidas sus ventajas comerciales e influencia en las relaciones internacionales ante el evento de no integrarse o formar parte de la cooperación regional. Así, la convergencia de intereses comunes permitió que los países sudamericanos establezcan mecanismos y parámetros de integración, cooperación y alianzas.

Conforme se ha evidenciado Unasur, se encontró inmerso en las dinámicas políticas e ideológicas generadas por gobiernos considerados *progresistas*, así como también a cambios en el entorno global y regional tanto en lo económico y político. Sin embargo, el gradual desplazamiento del poder desde el *populismo* a la *derecha*, repercutió en la desatención hacia Unasur, ya que fue catalogada como una OIG ideologizada por el *Socialismo del Siglo XXI*. Asimismo, a partir de 2017, Unasur al no elegir a su Secretario General, estuvo a la deriva, porque precisamente su mecanismo de votación basado en el consenso derivó en que, a falta de éste, en una región que se estaba fragmentando y un *péndulo* que favorecía a los gobiernos de derecha, la mayoría de sus integrantes optaron por *reemplazarla* por Prosur, como la salida más fácil y cómoda frente a la crisis y pérdida de legitimidad de esa OIG regional.

⁷⁵ OIG sudamericanas en el siglo XXI: Comunidad de Naciones Sudamericanas CSN (2004), Alianza Bolivariana para las Américas ALBA (2004-Alianza Política), Unión de Naciones Sudamericanas UNASUR (2008), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños CELAC (2010-Foro), Alianza del Pacífico AP (2011), Foro para el Progreso de América del Sur PROSUR (2019-Foro).

Según las investigaciones de Elstrup- Sangiovanni (2020), en razón al conjunto de datos de la OIG COW, “se emplean dos criterios para definir la *muerte* de las OIG. Primero, una OIG se codifica como muerta si han pasado diez años consecutivos sin una reunión plenaria u otra actividad evidente. Segundo, una OIG se considera *muerta* si ha sido reemplazada o fusionada con otra organización (Pevehouse et al. 2004)”. La bibliografía sobre derecho institucional internacional indica cinco mecanismos a través de los cuales las OIG pueden morir: vencimiento, disolución, sucesión, fusión y desuso.

El citado autor⁷⁶ se apoya en el trabajo de Gray (2018), quien sugiere que “[l]as OIG se dividen en tres categorías: aquellas que están vivas y en funcionamiento; las que han muerto por salida o abandono; y aquellas que persisten en el nombre, pero muestran niveles mínimos de actividad *zombies*”.

Entre ambas posturas que han aportado mucho para aclarar y sustentar mi trabajo de investigación y sobre todo a responder mi pregunta de investigación, Unasur en la actualidad es una OIG *muerta* en virtud de su *reemplazo* por Prosur, de conformidad a la Declaración de Santiago 2019. Pese a ello, evaluar el desempeño de Prosur será motivo de otro trabajo académico y, sobre todo, a la fecha 2020, ha transcurrido sólo un año para adelantar cualquier evaluación o cuestionamiento.

El citado investigador, sugiere que “[l]as muertes de las OIG están fuertemente correlacionadas con los cambios en los equilibrios de poder internacionales y los conflictos geopolíticos”; y asegura que, “[a]unque se adopte una perspectiva realista, racionalista institucionalista o constructivista, se espera que las conmociones dramáticas en el sistema internacional, como el conflicto armado, desencadenen un cambio institucional, ya sea como resultado directo de cambios en los equilibrios de poder e interés (Gilpin 1981: 14; Ikenberry 2001: 3), como resultado de cambios en los cálculos de costo-beneficio (ya que las nuevas constelaciones de interés reducen los beneficios futuros esperados de las instituciones

⁷⁶ Elstrup-Sangiovanni, prosigue, “[d]e las 218 OIG que murieron desde 1815, cincuenta y ocho (27%) terminaron por disolución, mientras que cuarenta y ocho (22%) desaparecieron por desuso. Cuarenta OIG (19%) fueron absorbidas o fusionadas con otra organización, mientras que 61 (28%) fueron reemplazadas por un sucesor”. Indica que, “[s]ólo cuatro OIG terminaron debido a la expiración de sus tratados fundacionales. En resumen, la mayoría de las muertes de OIG fueron el resultado de una decisión explícita de los estados miembros de terminar la cooperación, mientras que un subconjunto más pequeño de OIG -menos de una cuarta parte- se desvaneció por desuso, o se les permitió expirar. Las tasas de mortalidad mundiales se mantuvieron medio-altas durante las décadas de 1950 y 1960, y las muertes se concentraron principalmente en África. Las tasas de mortalidad disminuyeron en todo el mundo durante los años setenta y ochenta, solo para aumentar nuevamente durante los años noventa”.

actuales), o como resultado de la disputa normativa que Bloosen (s) se compromete con las identidades y normas de comportamiento existentes”. Encuentra que “[l]as terminaciones de OIG aumentan durante los períodos de inestabilidad geopolítica”. Finalmente señala que, “[l]as OIG centradas en cuestiones técnicas-científicas son significativamente menos propensas a la terminación que las organizaciones centradas en la seguridad o la cooperación económica”. Sin embargo, este criterio es cuestionado por el inadecuado manejo de la crisis sanitaria derivada del COVID-19 por parte de la OMS, que no pudo en primer lugar, transparentar la peligrosidad del contagio y la cantidad de decesos a nivel mundial, situación que mereció las denuncias y el retiro de los EE. UU.

En lo que a Prosur concierne *-reemplazo de Unasur-*, según las declaraciones de sus fundadores y su Declaración de Fundación, posee a diferencia de Unasur una estructura flexible, incluye una agenda comercial asequible y pragmática con objetivos claros y alcanzables, muy al contrario de la amplia y abundante agenda que promovió Unasur.

En ese contexto regional, una mayor flexibilidad como la iniciativa de Prosur y la AP es la tendencia más adecuada para la era globalizante, ya que propone un esquema de adaptabilidad arraigado en el plano comercial, como fuente de desarrollo y por fuera de retóricas integracionistas, sino más bien impulsando la cooperación y sin improntas ideológicas.

En ese contexto, las nuevas OIG sudamericanas, se involucran en el área del Asia-Pacífico, como el espacio más efectivo para la inserción en el mercado internacional, ya que, como polo de desarrollo está marcando el compás de las relaciones internacionales, que influyen en las decisiones que adoptan diferentes regiones del mundo, frente a las que Sudamérica en conjunto no tiene una agenda, visión y perspectiva común.

El reemplazo de Unasur por Prosur, conlleva a pensar en el desafío que representa consensuar los niveles de convergencia, los intereses comunes, los bienes públicos regionales como la seguridad y encontrar la forma de lograrlo, por sobre posiciones ideológicas o egos políticos. De otra parte, ambas OIG regionales Prosur y AP, abonan para que la región sea catalogada como un espacio para la *desintegración regional*, ya que alienta la división de los países de la región. Frente a ello, más bien se podría potenciar a las OIG regionales existentes como ALADI, SELA, MERCOSUR, CAN o la OEA, volviéndolas más participativas y operativas; aunque existen voces que señalan que tanto SELA como CELAC se han convertido en

inoperantes, vegetativas y sin una visión de futuro para la región, por lo que es pertinente actualizar sus enfoques de acuerdo al vigente contexto global. Esto indudablemente ahorraría gastos que involucra la creación de nuevas OIG, su infraestructura y la contratación de personal que se requiere para mantenerlas activas.

Las elevadas expectativas que se generaron sobre Unasur llevaron a establecer una amplia y variada agenda regional sin una estrategia gradual y realista para el corto, mediano y largo plazo, y sin que sus Estados miembros las adopten como Política de Estado dentro de sus relaciones internacionales y regionales.

A lo largo del Capítulo 2, se ha podido observar que, en Sudamérica, existen algunas OIG a la medida, esto es, unas con intereses comunes como AP o ALBA, de acuerdo a enfoques políticos específicos. Asimismo, desde la conformación de la CSN, Unasur, Prosur y AP, se aprecia un cambio del ideologismo político al pragmatismo económico, lo cual obedece a la desaparición de las ideologías de derecha e izquierda luego de la caída del muro de Berlín, la reunificación alemana y la desintegración de la URSS. Así, las ideologías han perdido peso, pero las contradicciones identitarias por la desigualdad se han intensificado.

Finalmente, la propuesta del cambio hacia un orden mundial multipolar no es nueva, debido a que en los años setenta del siglo pasado, Alemania y Japón, irrumpieron en el escenario internacional como economías fuertes y sostenidas, a las que se han sumado economías emergentes como China, India y los tigres asiáticos, países que ya forman parte del grupo de Estados que guían el comercio mundial, desplazando poco a poco la influencia que ha conservado EE. UU. desde el Fin de la Segunda Mundial.

En ese contexto global y regional, Unasur al ser una OIG altamente ideologizada, sucumbió debido a que la retórica que enarbolaba de la integración regional formaba parte del discurso anticuado y superado por los eventos mundiales enunciados en el párrafo anterior. Por ende, al no existir ideologías que se enfrenten como en otrora ocurrió entre el capitalismo estadounidense y el comunismo soviético, es el comercio y las estrechas relaciones de interdependencia mundial las que prevalecen y, es en esa ruta sobre la cual las OIG globales y regionales deben apuntar; pero los eventos derivados de la pandemia provocada por el Covid-19 han desnudado las deficiencias del sistema multilateral cuyos efectos serán duraderos en el largo plazo y también se constata el ascenso del proteccionismo.

En consecuencia, se puede asegurar que en Sudamérica no existe la suficiente madurez política que sostenga una adecuada gobernabilidad a través de las OIG. En ese contexto, no han existido las condiciones para que se construya un proyecto integrador, de asociación o cooperación, exitoso, estable o con perspectivas de estabilidad a largo plazo. La excepción a la regla podría ser la CAN, integrada por pocos países y con metas alcanzables, sin embargo, su funcionamiento y utilidad se vio severamente cuestionado ante la pandemia del COVID-19 donde todos los sistemas sanitarios de la región colapsaron.

Finalmente, un tema no menor es que los problemas de política interna de sus Estados miembros contribuyeron para que los países tengan menos recursos políticos y económicos para destinarlos al esfuerzo colectivo que significaba Unasur; además, la abundancia de sus temáticas generó dispersión y le restó legitimidad, con lo que se volvió cada vez menos atractivo participar en ellas puesto que cambiaron las prioridades de los Estados participantes.

Adicionalmente, cabe recordar que, el sistema multilateral e internacional afrontan una transición compleja, que genera cambios que comprometen desplazamientos y reconfiguraciones geoeconómicas y geopolíticas a nivel global y regional. Dichas transformaciones están relacionadas a la globalización, gobernanza global-regional y el neoliberalismo.

La interdependencia económica global caracterizada por su asimetría y la distribución desigual de los beneficios influyen en la creación de OIG y, en el caso concreto de Unasur, la cómoda situación comercial derivada del *boom de los commodities* le permitió tener los recursos necesarios para crearla y sostenerla hasta que factores internos y externos, sobre todo de las crisis económicas y el descuido de la prioridad de la política exterior de los principales países como Brasil, Argentina y Venezuela la convirtieron en inoperativa.

Las OIG, instituciones internacionales y la ley internacional son instrumentos del poder, controlados por las potencias mundiales *-estados centristas-*, de tal modo que no poseen una real autonomía para alcanzar sus objetivos. En ese caso su dinámica depende de los factores externos relacionados con el sistema internacional.

Las Teorías de las Relaciones Internacionales, de manera especial el liberal – institucionalismo, ayuda a comprender de mejor manera el desenvolvimiento del sistema multilateral toda vez que las OIG son una expresión de ellas.

El esquema multilateral implementado luego de la Segunda Guerra Mundial y aún aplicado en la actualidad debe tener un nuevo enfoque en virtud de los nuevos polos de desarrollo que no son recientes, ya que desde 1970 Alemania y Japón más la Unión Soviética instauraron un sistema multipolar. Al fin de la Guerra Fría, se pensó que únicamente EE. UU. era el ente unipolar de control del mundo, pero como lo tengo anotado Alemania y Japón fueron sus contrapesos económicos en el mundo. En la actualidad los roles de China, India y los países del sudeste asiático han ampliado ese sistema multipolar. En ese contexto, las OIG y el sistema multilateral están abocados a redefinirse en la nueva era de la globalización y gobernanza global.

Las instituciones de Breton Woods, vienen siendo desplazadas por los bancos y entes multilaterales creados en el sudeste asiático, por lo que el sistema multilateral se encuentra fragmentado con un nuevo centro de desarrollo.

En el contexto global, EE. UU. percibió como contraproducente la creación de Unasur, pero sobre todo la prioridad de su política exterior vinculada a la represión por los atentados terroristas en septiembre de 2001, abrió la pauta para que Sudamérica piense en crear una OIG que la represente en el contexto internacional con una sola voz.

Unasur, fue un proyecto de integración de Brasil, cuyo origen se debe a dos políticos como el Presidente Enrique Cardoso y el Canciller Celso Amorim, quienes impulsaron a Unasur como plataforma para expandir su influencia comercial, política y económica en el mundo. En esa línea, Brasil tuvo una política de gobierno sobre Unasur y no planificó una de Estado para que la OIG sudamericana se mantenga al menor en el corto y mediano plazo.

A raíz de la división del mundo en regiones o bloques, en la primera década del siglo XX, la aparición de gobiernos contestatarios al neoliberalismo constituyó el momento para aspirar, aunque sin éxito una América para los americanos.

Uno de los factores trascendentales en la fragmentación y consecuente inoperatividad, *muerte* y *reemplazo* de Unasur fue el ego y la vanidad de los gobernantes de Brasil y Venezuela, que

pugnaron por figurar como autores del liderazgo regional. Así, la desaparición de las OIG, son el resultado de sus propias estructuras que siguen rutas circunstanciales o situacionales, ya sea externas o internas.

En la región sudamericana, las OIG se han constituido en intentos de *cooperación* sin una proyección estable en lo económico y comercial, por lo que, están condenadas a su desaparición y desintegración como sucedió con Unasur.

La abundancia de temáticas en Unasur y la gran cantidad de países que la conformaron, hicieron inviables cumplir sus expectativas, debido a sus contradicciones, heterogeneidades y propias especificidades. Por ello, lo adecuado era que la agenda sea implementada gradualmente en la medida de sus reales posibilidades políticas y económicas.

Unasur con el pasar del tiempo, en realidad no fue una OIG de importancia prioritaria para Brasil, a pesar de su retórica, ya que únicamente la utilizó como plataforma para ser considerado como interlocutor latinoamericano en el escenario global. Un ejemplo de ello fue el envío de un diplomático de medio nivel como su representante en Quito, restándole importancia a la OIG que impulsó.

Finalmente, Unasur no contó con países con economías sostenibles y estables, lo que coadyuvo a que sus problemas políticos y sociales derivados de éstos, alejen de su agenda nacional los compromisos en el plano regional. En ese contexto, el bilateralismo más que nunca se ha consolidado frente a las expectativas del sistema multilateral, conllevando a que los Estados protejan sus intereses de manera soberana y sin injerencias externas y/o dependientes de una OIG en particular.

Lista de referencias:

- Acharya, Amitav. 2016. "Why govern? Rethinking demand and progress in global governance". Cambridge University Press.
- Amorim, Celso. 2007. "Brasil e EUA: o sentido de uma visita". En Folha de São Paulo. Brasil.
http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalle3.asp?ID_DISCURSO=3057.
- Andrade, Pablo, 2020. "Nuevos Enfoques para el estudio de los Estados Latinoamericanos". Revista Biblioteca de Ciencias Sociales Nro. 82. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito.
- Baldwin, David. 1993. "Neoliberalism, Neorealism and World Politics". En David Baldwin, ed. (1993), Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate. New York: Columbia University Press.
- Benzi, Daniel. 2008. "Alba-TPC. Anatomía de la Integración que no fue". Buenos Aires. Pág. 10.
- , 2014. "Geopolítica y geoeconomía de la integración".
- Benzi, Daniel y Giuseppe Lo Brutto. 2013. "Volver al desarrollo o salir de él. Límites y potencialidades del cambio desde América Latina". Coordinadores: Aceves López y Sotomayor Castilla. México. Pág. 238.
- Brown, Chris. 2009. "Introduction: Defining International Relational". En Brown Chris y Chis Ainley (2009): Understanding International Relations. New York: Pelgrave Macmillan.
- , 2009. "The Development of International Relations Theory in the Twentieth Century" y "International Relations Theory Today". En Brown Chris y Kirsten Ainley (2009): Understanding International Relations. New York: Pelgrave Macmillan.
- Bulmer-Thomas, Víctor. 1998. "El área de libre comercio de las Américas". En Revista CEPAL, octubre/1998. Pág. 243-258. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/19384/bulmer.htm>.

Caamaño Aramburu, Luis. 2014. “La eficacia del multilateralismo en las relaciones internacionales”. Instituto Español de Estudios Estratégicos, IEEEE.ES. Nro. 87.

Cardona, Diego. 2008. “El ABC de Unasur: Doce preguntas y respuestas”. En: Revista de la Integración: La construcción de la integración suramericana. Secretaria General CAN, Nro. 2, julio. Pág. 21, 23-24. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org>.

-----, 2019. Conversatorio ¿Qué pasa en América Latina?, Universidad Andina Simón Bolívar. Quito. Noviembre.

Chomsky, Noam. 2019. ¿Quién domina el mundo? Penguin Random House, Colombia.

-----, 2017. “Hegemonía o Supervivencia. La estrategia imperialista de los Estados Unidos”. Colombia.

Costa Fernández, Oriol. “Introducción: El multilateralismo en crisis”. En: Revista CIDOB d’Afers Internacionals, Nro. 101.

Cox, Robert. 1981. “Fuerzas sociales, Estado y órdenes mundiales: Más allá de la teoría de las relaciones internacionales”. En: Relaciones Internacionales, Nro. 24.

Deutsch, Karl W. 1957. “Political Community in the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience”. Princeton.

Di Filippo, Armando. 2013 “La Comunidad Suramericana de Naciones como proyecto”.

Dunne, Tim, et al. “The End of International Relations Theory”. En: European Journal of International Relations. Vol. 19 – 3.

Dunne, See Tim y Matt McDonald. 2013. “The politics of liberal internationalism”. En: International Politics. Nro. 50: Pág. 1–17.

Eilstrup-Sangiovanni, Mette. 2018. “Death of international organizations. The organizational ecology of intergovernmental organizations, 1815–2015”. The Review of International Organizations. Pág. 15:339–370.

Fernández Alons, José. “Gobernando el desarrollo en América del Sur entre viejos y nuevos desafíos”.

- Fortuna Biato, Marcel. 2017. ¿Qué está haciendo Brasil por la gobernabilidad global? En: Nueva Sociedad. Nro. 210, julio-agosto. Pág. 17-27.
- Fraga, Rosendo. 2015. “Se inició el proceso de elecciones presidenciales en América Latina”. En: Nueva Mayoría. Disponible en: <http://www.nuevamayoria.com/ES/ANALISIS/?id=fraga/lat&file=051202.html>.
- Garzón, Jorge y Nolte Detlef. “El nuevo minilateralismo en la gobernanza económica regional. El regionalismo cruzado y la Alianza del Pacífico”.
- Gray, Julia. 2018. “Life, Death, or Zombie? The Vitality of International Organizations”. En: International Studies Quarterly. Pág. 62, 1–13.
- Greenhill Brian y Lupu Yonatan. 2017. “Clubs of Clubs: Fragmentation in the Network of Intergovernmental Organizations”. En: International Studies Quarterly. Pág. 61, 181–195.
- Grigoryev Leonid y Adrian Pabst. 2019. “Chapter 1 Introduction: International Cooperation in Times of Post-Cold War (Dis)order: Challenges to International Cooperation”.
- Guerra Cabrera, Ángel. 2007. “Banco del Sur: esperanzas y acechanzas”. En: La Jornada, México. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/12/13/index.php?section=opinion&article=038a1mun>.
- Guzzini, Stefano. 2013. The Ends of International Relations Theory: Stages of Reflexivity and Modes of Theorizing”. En: European Journal of International Relations.
- Held, David y Anthony McGrew. 2002. “Globalización/Antiglobalización: sobre la reconstrucción del orden mundial”. Pág. 13. Oxford.
- Hoffman, Stanley. 1970. “International Organization and the International System, International Organization”. Nro. III.
- Howard Michael y Wm. Roger Louis. Editores. 1998. “The Oxford History of the Twentieth Century”. Pág. 334–335.
- Ikenberry, G. John. 2018. “The end of liberal international order?” En: International Affairs Nro. 94: 1. Oxford University Press on behalf of The Royal Institute of International Affairs. Pág. 7–23.

- , 2001. "The Problem of Order", "Varieties of Order", "An Institutional Theory of Order Formation". En: *After Victory*. Princeton University Press.
- Ituassu, Arthur. 2006. "Hora de repensar a autoridade: os Estados Unidos e a integraçao latino-americana". En: *Nueva Sociedad*. Nro. 206, noviembre-diciembre. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3397_2.pdf.
- Jahn, Beate. 2013. "Liberal internationalism: Theory, History, Practice. New York: Palgrave.
- Jervis, Robert. 1999. "Realism, Neoliberalism and Cooperation". En: *International Security*, Vol. 24, Nro. 1.
- Johnson, Paul. 1983. *Tiempos Modernos. Homo Legens*.
- , 2004. "Estados Unidos: la historia". Ediciones B, Argentina.
- Kagan, Robert. 2003. "Poder y Debilidad. Europa y Estados Unidos en el Nuevo Orden Mundial". Santafé de Bogotá. Taurus, 2003.
- , 2008. "El Retorno de la Historia y el Fin de los Sueños. Taurus. España, 2008.
- Keohane, Robert. 1998. "International Institutions: Two Approaches". En: *International Studies Quarterly*. Vol. 32, Nro. 4.
- , 1990. "Multilateralism: An Agenda for Research". En: *International Journal*. Volumen 45. Pág. 731.
- Keohane, Robert y Robert Axerold. 1995. "Achieving Cooperation under Anarchy. Strategies and Institutions". En: *World Politics*. Vol. 38, Nro. 1.
- Kersffeld, Daniel. 2013. "El papel de la UNASUR ante los conflictos internacionales: dos estudios de caso". En: *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. 58, Nro. 218, mayo/ago. México.
- Krasner, Stephen. 1983. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables". En: *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lake, David. 2013. "Theory is Dead, Long Live Theory". En: *European Journal of International Relations*. Vol 19 – 3.

- Linklater, Andrew. 2007. "Critical Theory". En: Martin Griffiths, ed. *International Relations. Theory for the Twenty-First Century. An Introduction*. London: Routledge.
- Malamud, Andrés. 2005. "Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement". En: *Cambridge Review of International Affairs*. Vol. 18. Nro. 3. Pág. 425.
- Mearsheimer, John. 2001. "Introduction", "Anarchy and the Struggle for Power" y "Wealth and Power". En: *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton and Co.
- Merle, Marcel. 2000. "Sociología de las Relaciones Internacionales". Alianza Editorial. Madrid-España.
- Methol Ferré, Alberto y Alver Metalli. "América Latina do século XXI". Op. cit. Pág. 120.
- Moravcsik, Andrew. 1997. "Taking Preferences Seriously. A Liberal Theory of International Politics". En: *International Relations Quarterly*. Vol. 51, Nro. 4.
- , 1991. "Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community". En: *International Organization*, Nro. 45. Pág. 651-688.
- , 1993. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach". En: *Journal of Common Market Studies*. Nro. 31. Pág. 473-524.
- Morgenthau, Hans. 1985. "Teoría y práctica de la política internacional" y "La política internacional como lucha por el poder". En: *Política entre las naciones*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Oppenheimer, Andrés. 2009. "Los Estados Des-Unidos de Latinoamérica". Alga Ediciones, España.
- , 2014. ¡Crear o Morir! La esperanza de América Latina y las cinco claves de la INNOVACIÓN. Editorial Debate. Colombia.

- 2018. ¡Sálvese quien pueda! El futuro del trabajo en la era de la automatización. Penguin Random House Grupo Editorial. Editorial Debate. Colombia.
- Pabst, Adrian. 2019. "Is Global Governance Unravelling? The Revolt Against Liberal Globalisation".
- Pérez Le-Fort, Martín. 2006. "China y América Latina: Estrategias bajo una hegemonía transitoria". En: Nueva Sociedad, Nro. 203, mayo-junio. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3353_1.pdf.
- Reid, Michael. 2018. "El continente olvidado. Una historia de la nueva América Latina". Nueva Edición Revisada y Actualizada. Editorial Planeta. Colombia.
- Rifkin, Jeremy. 2017. "El primero espacio apolítico trasnacional del mundo". En: El País, España. Pág. 15.
- Riggirozzi, Pía y Diana Tussie. "Gobernanza regional en América del Sur. Apoyando al Estado y lidiando con mercados, reelaborando hegemonías".
- Rojas Aravena, Francisco. 2006. "El nuevo mapa político latinoamericano". En: Revista Nueva Sociedad. Nro. 205, septiembre-octubre. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3386_1.pdf.
- Ruggie John Gerard. 2013. "Multilateralism: the anatomy of an institution". En: John Gerard Ruggie, ed., Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form. (New York: Columbia University Press, 1993). Pág. 11. 9.
- Salomón González, Mónica. 2001-2002. "Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones". En: Revista CIDOB d'Afers Internacionals. Nro. 56. Pág. 7-52.
- Sanahuja, José Antonio. 2013. "Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder". Revista CIDOB d'Afers Internacionals. Nro. 101. Pág. 27-54.
- Sennes, Ricardo y Tomazini, Carla. 2006. "Agenda Suramericana de Brasil, ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico? En: Revista Foreign Affairs en español, enero-marzo. Disponible en:

carla-tomazini/agenda-sudamericana-de-brasil-proyectodiplomatico-sectorial-o-estrategico.html.

Seoane Flores, Alfredo. 2007. “Unasur: ¿cambio de nombre o de rumbo?”. En: La Razón, Bolivia. Disponible en:

<http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/larazon22-4-07.htm>.

Serbin, Andrés. 2019. “América Latina y el Caribe y un nuevo orden global: Enfrentando desafíos globales y regionales”.

------. 2019. “Latin America and the Caribbean and a New Global Order: Facing Global and Regional Challenges”. En: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales CRIES. Buenos Aires-Argentina.

------. 2009. “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?”. En: Nueva Sociedad. Nro. 219, enero-febrero. Disponible en: <http://www.nuso.org/>.

------. 2019. “Latin America and the Caribbean and a New Global Order: Facing Global and Regional Challenges”. International Relations. En: Vestnik of Saint Petersburg University. Vol. 12, Issue 2. Pág. 139–152. Disponible en: <https://doi.org/10.21638/11701/spbu06.2019.202>.

Serbin, Andrés y Carolina Silva Pedroso, Andrei Serbin Pont, editores. 2019. “América Latina y el Caribe en un mundo en transición: Actores extrarregionales y estrategias latinoamericanas” En: Revista Pensamiento Propio. 2019. Nro. 49-50.

Strange, Susan. 1988. “States and Markets”. London.

Stuart, Ana María. 2003. “O papel do Brasil na integração sul-americana”. En: Panorama da Conjuntura Internacional, São Paulo, Nro. 19, octubre-noviembre. Pág. 8-9.

Vásquez, John. Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos. Limusa-Noriega Editores.

Vizcarra Pacheco, Octavio. 2015. Diccionario de Diplomacia y Relaciones Internacionales, Corporación de Estudios y Publicaciones.

Wallerstein, Immanuel. 2000. “World System Analysis”. En: The Essential Wallerstein. New York: New York Press.

- , 1974. "The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis, Comparative Studies#". En: Society and History, 16.
- Waltz, Kenneth. 1990. "Realist Thought and Neorealist Theory". En: Journal of International Affairs. Vol. 44, Nro. 1.
- , 1993. "The Emerging Structure of International Politics". En: International Security. Vol. 18, Nro. 2.
- Wendt, Alexander. 1992. "Anarchy is What States Make of It".
- , 1999. "Social Theory of International Politics". En: Studies in International Relations. Nro. 67, Pág. 429. Cambridge University Press.
- Yergin, Daniel y Joseph Stanislaw. 1999. "Pioneros y Líderes de la Globalización. Las claves de la transformación del mundo actual". Grupo Zeta. Buenos Aires-Argentina.
- Zanoni, José Rafael. 2006. "¿Qué pueden hacer las políticas energéticas por la integración?". En: Nueva Sociedad. Nro. 204, julio-agosto. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3373_1.pdf.
- Zenhfuss, Maja. 2001. "Constructivisms in International Relations: Wendt, Onu, y Kratichwil". En: Karin Fierke y Knud Erik Jorgensen. Constructing International Relations. The Next Generation. London: M. E. Sharpe.

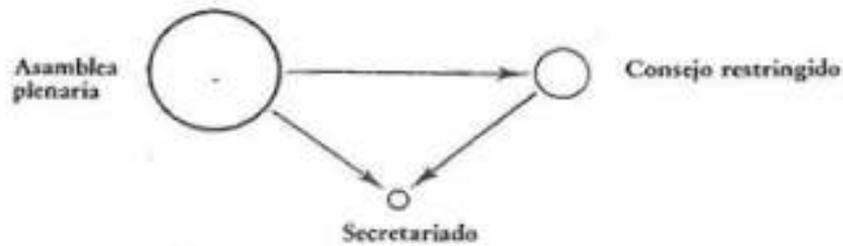
Anexo 1

Organizaciones Intergubernamentales

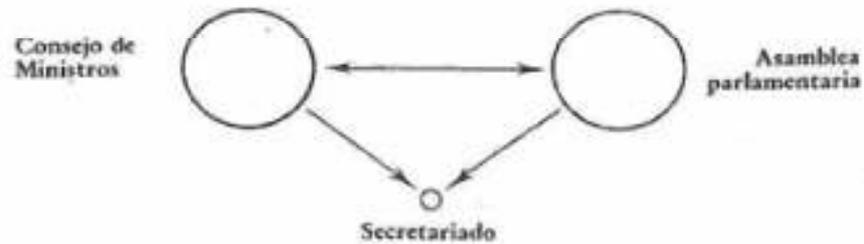
Modelo núm. 1 («Uniones» del siglo XIX o, actualmente, tipo OTAN)



Modelo núm. 2 (Instituciones especializadas de la familia de la ONU)



Modelo núm. 3 (Consejo de Europa)



Modelo núm. 4 (Comunidad Económica Europea)



Fuente: Merle, Marcel. Sociología de las Relaciones Internacionales. Madrid 2000.

Anexo 2

Los catorce puntos de Woodrow Wilson

1. El final de la diplomacia secreta
2. La libertad de navegación y comercio
3. La desaparición de las barreras económicas
4. La reducción de los armamentos militares
5. Reglamentación de las rivalidades coloniales
6. La evacuación de Rusia
7. La restitución de la soberanía en Bélgica
8. La restitución de Alsacia y Lorena a Francia
9. El reajuste de las fronteras de Italia
10. La autonomía de los pueblos del Imperio austrohúngaro
11. La evacuación de Rumanía, Serbia y Montenegro
12. La autonomía de los pueblos del Imperio otomano
13. La restitución de la soberanía de Polonia
14. La creación de una Liga de Naciones (lo que sería la Sociedad de Naciones), antecedente de las Naciones Unidas.

Fuente: Woodrow Wilson Organization.

Anexo 3

Organismos en América Latina y El Caribe

Organismo	Año de creación	Miembros
Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)	1975	28
Organización Latinoamericana de Energía (OLADE)	1973	27
Parlamento Latinoamericano (Parlatino)	1964	23
Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT)	2006	17
Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	1980	13
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	2010	32
Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur)	2019	8
Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)	1995	8
Banco del Sur (BancoSur)	2007	7

Asociación de Estados del Caribe (AEC)	1994	25
Mercado Común del Sur (Mercosur)	1991	4
Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC Plata)	1968	5
Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (PM)	2008	10
Alianza del Pacífico (AP)	2011	4
Sistema Andino de Integración (SAI)	1971	6
SAI Organismo Andino de Salud (ORAS)	1971	6
SAI Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR)	1988	8
SAI Corporación Andina de Fomento (CAF)	1968	5
SAI Universidad Andina Simón Bolívar (UASB)	1985	5

SAI Convenio Sociolaboral Simón Rodríguez	2001	5
SAI Parlamento Andino	1979	5
SAI Comunidad Andina de Naciones CAN	1969	4
SAI Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCA)	1979	4
Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	2004	6
Sistema de Integración Centroamericana (SICA)	1991	8
SICA Parlamento Centroamericano (Parlacen)	1991	6
SICA Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	1960	5
SICA Mercado Común Centroamericano (MCCA)	1960	5
SICA	2006	4

Convenio centroamericano de libre movilidad (CA-4)		
SICA Corte Centroamericana de Justicia (CCJ)	1994	3
Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)	2004	9
Banco del Alba (BANALBA)	2008	7
Comunidad del Caribe (CARICOM)	1973	15
CARICOM Economía y Mercado Único de CARICOM (CSME)	1990	12
CARICOM Corte de Justicia del Caribe (CCJ)	2005	12
Universidad de las Indias Occidentales (UWI)	1948	17
Sistema Regional de Seguridad (SRS)	1982	7
Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS)	1981	7

Suprema Corte del Caribe Oriental (ECSC)	1967	9
Organización de Estados Americanos (OEA)	1948	35
Corte Interamericana de Derechos Humanos	1979	23
Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)	1947	17
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	1959	26
Grupo de Lima (GL)	2017	16

Elaboración: Pablo Javier Barragán Ordóñez

Anexo 4

Declaración de Cuzco

Comunidad Suramericana de Naciones

III Reunión de Presidentes de América del Sur

Cuzco – Perú, 8 diciembre 2004

Los Presidentes de los países de América del Sur reunidos en la ciudad del Cuzco en ocasión de la celebración de las gestas libertarias de Junín y Ayacucho y de la convocatoria del Congreso Anfictiónico de Panamá, siguiendo el ejemplo de El Libertador Simón Bolívar, del Gran Mariscal de Ayacucho Antonio José de Sucre, del Libertador José de San Martín, de nuestros pueblos y héroes independentistas que construyeron, sin fronteras, la gran Patria Americana e interpretando las aspiraciones y anhelos de sus pueblos a favor de la integración, la unidad y la construcción de un futuro común, hemos decidido conformar la Comunidad Suramericana de Naciones.

I. La Comunidad Suramericana de Naciones se conforma teniendo en cuenta:

La historia compartida y solidaria de nuestras naciones, que desde las gestas de la independencia han enfrentado desafíos internos y externos comunes, demuestra que nuestros países poseen potencialidades aún no aprovechadas tanto para utilizar mejor sus aptitudes regionales como para fortalecer las capacidades de negociación y proyección internacionales;

El pensamiento político y filosófico nacido de su tradición, que reconociendo la preeminencia del ser humano, de su dignidad y derechos, la pluralidad de pueblos y culturas, ha consolidado una identidad suramericana compartida y valores comunes, tales como: la democracia, la solidaridad, los derechos humanos, la libertad, la justicia social, el respeto a la integridad territorial, a la diversidad, la no discriminación y la afirmación de su autonomía, la igualdad soberana de los Estados y la solución pacífica de controversias;

La convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad como un factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades internas para su mejor inserción internacional;

La convicción de que el acceso a mejores niveles de vida de sus pueblos y la promoción del desarrollo económico, no puede reducirse sólo a políticas de crecimiento sostenido de la economía, sino comprender también estrategias que, junto con una conciencia ambiental responsable y el reconocimiento de asimetrías en el desarrollo de sus países, aseguren una más justa y equitativa distribución del ingreso, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social, así como la preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible.

En este contexto, el desarrollo de las regiones interiores del espacio suramericano, contribuirá a profundizar el proyecto comunitario, así como a mejorar la calidad de vida de estas zonas que se encuentran entre las de menor desarrollo relativo.

Su compromiso esencial con la lucha contra la pobreza, la eliminación del hambre, la generación de empleo decente y el acceso de todos a la salud y a la educación como herramientas fundamentales para el desarrollo de los pueblos;

Su identificación con los valores de la paz y la seguridad internacionales, a partir de la afirmación de la vigencia del derecho internacional y de un multilateralismo renovado y democrático que integre decididamente y de manera eficaz el desarrollo económico y social en la agenda mundial;

La común pertenencia a sistemas democráticos de gobierno y a una concepción de la gobernabilidad, sustentada en la participación ciudadana que incremente la transparencia en la conducción de los asuntos públicos y privados, y ejerza el poder con estricto apego al estado de derecho, conforme a las disposiciones de la Carta Democrática Interamericana, en un marco de lucha contra la corrupción en todos los ámbitos;

Su determinación de desarrollar un espacio suramericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales.

Nuestra convicción en el sentido que la realización de los valores e intereses compartidos que nos unen, además de comprometer a los Gobiernos, sólo encontrará viabilidad en la

medida que los pueblos asuman el rol protagónico que les corresponde en este proceso. La integración suramericana es y debe ser una integración de los pueblos.

II. El espacio suramericano integrado se desarrollará y perfeccionará impulsando los siguientes procesos:

- La concertación y coordinación política y diplomática que afirme a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas.

- La profundización de la convergencia entre Mercosur, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, apoyándose en lo pertinente en la Resolución 59 del XIII Consejo de Ministros de la ALADI del 18 de octubre de 2004, y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional. Los Gobiernos de Suriname y Guyana se asociarán a este proceso, sin perjuicio de sus obligaciones bajo el Tratado revisado de Chaguaramas.

- La integración física, energética y de comunicaciones en Suramérica sobre la base de la profundización de las experiencias bilaterales, regionales y subregionales existentes, con la consideración de mecanismos financieros innovadores y las propuestas sectoriales en curso que permitan una mejor realización de inversiones en infraestructura física para la región.

- La armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario.

- La transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura.

- La creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil en la dinámica de integración de este espacio suramericano, teniendo en cuenta la responsabilidad social empresarial.

III. La Acción de la Comunidad Suramericana de Naciones:

La Comunidad Suramericana de Naciones establecerá e implementará progresivamente sus niveles y ámbitos de acción conjunta, promoviendo la convergencia y sobre la base de la institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos y sin que implique nuevos gastos financieros.

Los Ministros de Relaciones Exteriores elaborarán una propuesta concreta de cursos de acción que considere, entre otros aspectos, las reuniones de Jefes de Estado como instancia máxima de conducción política y de Cancilleres como ámbito de decisión ejecutiva del proceso. Los Ministros contarán con la cooperación del Presidente del Comité de Representantes Permanentes del Mercosur, del Director de la Secretaría del Mercosur, del Secretario General de la Comunidad Andina, del Secretario General de la ALADI, y de la Secretaría Permanente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, así como de otros esquemas de cooperación e integración subregional. Las reuniones de Jefes de Estado y de Cancilleres sustituirán a las denominadas Cumbres Suramericanas.

El Gobierno del Perú ejercerá la Secretaría Pro Témpore hasta la realización de la Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Suramericana de Naciones, que se realizará en Brasil en el año 2005. La Segunda Reunión se realizará en Bolivia.

Firmado en la ciudad del Cuzco, a los ocho días del mes de diciembre del año 2004.

Por la República del Perú, Alejandro Toledo Por la República de Argentina, Representante Por la República de Bolivia, Carlos Mesa Por la República Federativa del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva Por la República de Chile, Ricardo Lagos Por la República de Colombia, Álvaro Uribe Por la República de Ecuador, Representante Por la República Cooperativa de Guyana, Bharrat Jagdeo Por la República de Paraguay, Representante Por la República de Suriname, Ronald Venetiaan Por la República Oriental del Uruguay, Representante Por la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez.

FUENTE: CAN

Anexo 5

Declaración de Cochabamba

II Cumbre de Unasur

8, 9 diciembre 2006

COLOCANDO LA PIEDRA FUNDAMENTAL PARA UNA UNIÓN SURAMERICANA
A dos años de la Declaración de Cuzco en la que decidimos conformar la Comunidad Suramericana de Naciones, a un año de haber aprobado la agenda prioritaria de Brasilia y después de un proceso muy constructivo de reflexión estratégica, hoy, los Presidentes de las Naciones de Suramérica acordamos en Cochabamba de cara a nuestros pueblos, colocar la piedra fundamental de este proceso de integración suramericano.

1) Un nuevo modelo de integración para el Siglo XXI El fin de la bipolaridad construida después de la Segunda Guerra Mundial acabó con la "guerra fría", trajo aparejado un debilitamiento del multilateralismo y una profundización de las asimetrías entre países e incluso continentes. El proceso de globalización ha influido profundamente en nuestras economías y sociedades. Recientemente, ha sido posible comenzar a construir alternativas que apuntan a retomar el crecimiento, la preservación de equilibrios macroeconómicos, el énfasis en la distribución de la renta como instrumento de eliminación de la exclusión social y de reducción de la pobreza, así como la disminución de la vulnerabilidad externa. Frente a esta situación la integración regional es una alternativa para evitar que la globalización profundice las asimetrías contribuya a la marginalidad económica, social y política y procurar aprovechar las oportunidades para el desarrollo. La construcción de la Comunidad Suramericana de Naciones busca el desarrollo de un espacio integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y en la infraestructura. Esta integración suramericana no es sólo necesaria para resolver los grandes flagelos que afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes, que se han transformado en los últimos años en una preocupación central de todos los gobiernos nacionales, sino que es un paso decisivo para lograr un mundo multipolar, equilibrado, justo y basado en una cultura de paz. Nos planteamos un nuevo modelo de integración con identidad propia, pluralista, en medio de la diversidad y las diferencias, reconociendo las

distintas concepciones políticas e ideológicas, que corresponden a la pluralidad democrática de nuestros países. Este nuevo modelo de integración comprende el ámbito comercial y una articulación económica y productiva más amplia, así como nuevas formas de cooperación política, social y cultural, tanto públicas y privadas, como de otras formas de organización de la sociedad civil. Se trata de una integración innovadora que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos del Mercosur y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos. El objetivo último de este proceso de integración es y será favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur. En un período en que nuestros Estados asumen nuevas responsabilidades, la integración regional surge como un elemento indispensable de realización de nuestros proyectos nacionales de desarrollo, posibilitando la cooperación suramericana a todos los niveles. La Comunidad Suramericana de Naciones, conformada por Estados democráticos y soberanos, se sustenta en una conjunción de objetivos, principios y valores que reconoce el carácter multiétnico, multicultural y plurilingüe de nuestros pueblos. Esta comunidad se sustenta en sus bases históricas, reconociendo el papel de los pueblos originarios, afrodescendientes y migrantes laborales contratados y de las luchas sociales de la región. Estamos convencidos que la unidad suramericana contribuirá al fortalecimiento de la unidad de toda América Latina y el Caribe.

2) Principios rectores de la integración suramericana

Nuestro modelo de integración, recogiendo los postulados de las Declaraciones de Cuzco, Ayacucho y Brasilia tiene como principios rectores:

I. Solidaridad y cooperación en la búsqueda de una mayor equidad, reducción de la pobreza, disminución de las asimetrías y fortalecimiento del multilateralismo como principio rector de las relaciones internacionales. II. Soberanía, respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los Pueblos según los principios y objetivos de las Naciones Unidas, asegurando la prerrogativa de los Estados nacionales a decidir sus estrategias de desarrollo y su inserción a nivel internacional, sin injerencias externas en sus asuntos internos. III. Paz, para que América del Sur continúe siendo una Zona de Paz en la cual los conflictos internacionales se resuelven a través de la solución pacífica de controversias. IV. Democracia y Pluralismo para consolidar una integración sin dictaduras y respetuosa de los derechos

humanos y de la dignidad humana, de los pueblos originarios, de los afrodescendientes y migrantes, con igualdad de género y respeto a todas las minorías y sus manifestaciones lingüísticas y culturales, reconociendo el aporte de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil y su derecho a una participación democrática en cada uno de los países suramericanos y en el proceso de integración. V. Derechos humanos son universales, interdependientes e indivisibles. Se debe dar un impulso similar tanto al desarrollo de los derechos civiles y políticos, como a los derechos económicos, sociales y culturales, reconociendo el derecho al desarrollo como un derecho sustantivo, en la égida integradora y multidisciplinaria de los derechos humanos. VI. Armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible garantizando que las preocupaciones de carácter ambiental y las referidas al cambio climático, estén presentes en todas las iniciativas de desarrollo regional, fundamentalmente en las obras de infraestructura y energía, preservando el equilibrio de los ecosistemas y a la protección de la biodiversidad, con reconocimiento y valoración de los conocimientos tradicionales.

3) Premisas para la construcción de la integración suramericana

El proceso de construcción de esta integración es ambicioso y preciso en sus objetivos estratégicos y al mismo tiempo flexible y gradual en su implementación. Permite a todos ser parte y al mismo tiempo posibilita que cada país asuma los compromisos según su realidad. El camino más adecuado es avanzar en políticas públicas comunes respetando los tiempos y la soberanía de cada país. Nuestra integración se asienta en alianzas estratégicas basadas en el compromiso democrático, el fortalecimiento del diálogo político, la creación de un espacio de concertación y conciliación, la contribución a la estabilidad regional, la articulación de políticas sociales regionales y la valorización de una identidad cultural suramericana con participación de actores locales y regionales.

4) Los objetivos de la integración

La integración suramericana se plantea los siguientes objetivos regionales, que tienen como base un conjunto de acciones de impacto inmediato para revertir el enorme déficit social de la región, haciendo énfasis en esta primera etapa en el avance y desarrollo de los cuatro primeros:

* Superación de las asimetrías para una integración equitativa: desarrollo de mecanismos concretos y efectivos que permitan resolver las grandes desigualdades que existen entre países y regiones de Suramérica.

* Un Nuevo Contrato Social Suramericano: promoción de una integración con rostro humano articulada con la agenda productiva, que se exprese en el establecimiento de metas definidas de desarrollo social y en mecanismos sistemáticos de evaluación.

* Integración energética para el bienestar de todos: articulación de las estrategias y políticas nacionales para un aprovechamiento de los recursos energéticos de la región que sea integral, sostenible, solidario y que reconozca las asimetrías entre los países y regiones.

* Infraestructura para la interconexión de nuestros pueblos y la región: promover la conectividad de la región a partir de la construcción de redes de transporte y telecomunicaciones que interconecten los países, atendiendo criterios de desarrollo social y económicos sustentables para acelerar el proceso de integración, preservando el ambiente y el equilibrio de los ecosistemas.

* Cooperación económica y comercial, para lograr el avance y la consolidación de un proceso de convergencia innovador y dinámico encaminado al establecimiento de un sistema comercial transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo. Será un objetivo fundamental la promoción del crecimiento y desarrollo económico, con la superación de las asimetrías, mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza.

* Integración financiera suramericana: desarrollo de mecanismos financieros compatibles con las condiciones específicas de políticas económicas y fiscales de nuestros países, que apoyen la implementación de los proyectos de integración suramericana.

* Integración industrial y productiva: impulsar acciones de desarrollo industrial y de innovación comunes, privilegiando el importante rol que deben desempeñar las pequeñas y medianas empresas, así como otras formas de organización productiva y facilitando la articulación de iniciativas regionales, tanto públicas como privadas aprovechando, entre otros, el potencial de sinergias.

* Hacia una ciudadanía suramericana: alcanzar progresivamente el reconocimiento de derechos civiles, políticos, laborales y sociales para los nacionales de un Estado miembro en cualquiera de los otros Estados miembros.

* Migración: abordar el tema de la migración con un enfoque integral y comprensivo, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos que conduzca a una cooperación efectiva, particularmente en áreas estratégicas, como la vinculación entre la migración y el desarrollo y la armonización de políticas. En este sentido, destaca la importancia de la Convención Internacional para la Protección de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias.

* Identidad cultural: promover el reconocimiento, la protección y la valoración de todas las expresiones del patrimonio cultural nacional y común suramericano, desarrollar proyectos que promuevan el pluriculturalismo y facilitar la circulación de las expresiones culturales representativas de la memoria e identidad de nuestros pueblos.

* Cooperación en materia ambiental: trabajar en la elaboración de propuestas para preservar la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas y mitigar los efectos del cambio climático, asegurando un desarrollo sostenible y asumiendo acciones de prevención contra diferentes clases de catástrofes.

* Participación ciudadana: desarrollar mecanismos de diálogo entre las instituciones de la Comunidad Suramericana de Naciones y la sociedad civil que le permitan una mayor participación en la formulación de políticas de la integración suramericana.

* Cooperación en materia de defensa: continuar promoviendo el intercambio de información y de experiencias en materia de doctrinas y formación de personal entre los Ministerios de Defensa de los países miembros.

"Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Suramericana"

A) Fortalecimiento de la institucionalidad de la Comunidad Suramericana de Naciones

1. La Comunidad Suramericana de Naciones cuenta con la siguiente institucionalidad:
Reuniones anuales de Jefes de Estado y de Gobierno Reuniones semestrales de Cancilleres
Reuniones ministeriales sectoriales La Comisión de Altos Funcionarios La Secretaría Pro
Témpore

2. Deciden establecer una Comisión de Altos Funcionarios, para asegurar en el plano ejecutivo la implementación de las decisiones presidenciales y ministeriales y la coordinación de las iniciativas existentes, evitando la duplicidad de esfuerzos y sugiriendo iniciativas concretas en el marco de los grandes objetivos regionales y las acciones de impacto inmediato. La Comisión de Altos Funcionarios contará con la cooperación de las secretarías de la CAN, del Mercosur, de CARICOM y ALADI en los casos en que corresponda, así como de otros organismos regionales.
3. La Comisión de Altos Funcionarios, con el apoyo de las organizaciones regionales pertinentes, establecerá Grupos de Trabajo en las áreas de infraestructura, integración energética y políticas sociales. Estos Grupos de Trabajo deberán proponer, a consideración de los Cancilleres y Ministros sectoriales, las agendas e iniciativas concretas en estas áreas.
4. Igualmente en el ámbito de la Comisión de Altos Funcionarios, un Grupo de Trabajo, con el apoyo de la CAF, profundizará los estudios y la elaboración de propuestas relativas a la constitución o adaptación de mecanismos financieros y de fomento para América del Sur.
5. La Comisión de Altos Funcionarios deberá asegurar la profundización de los vínculos institucionales entre el Mercosur y la CAN, con plena participación de Chile, Guyana y Suriname. Promoverán la realización de reuniones conjuntas de los órganos del Mercosur y la CAN que actúen en áreas afines en el campo político y social, y harán la revisión de los acuerdos ya alcanzados por el Mercosur y la CAN en esas áreas para examinar la posibilidad de su extensión a todos los países de América del Sur.
6. La Comisión de Altos Funcionarios contará con el apoyo técnico de una estructura reducida que estará el primer año en Río de Janeiro. Las propuestas de la Comisión de Altos Funcionarios se aprobarán por consenso.
7. La Comisión de Altos Funcionarios se abocará al estudio de los elementos de un Acuerdo Constitutivo que conduzca a la afirmación, en el plano internacional, de una verdadera identidad y ciudadanía suramericana, fundada en los valores comunes de respeto a la democracia y a los derechos humanos y en la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social.

8. La Comisión de Altos Funcionarios y en particular el Grupo de Trabajo de políticas sociales estarán a cargo de promover un diálogo con diferentes actores de la sociedad civil y proponer mecanismos más institucionalizados que permitan informar sistemáticamente, incentivar la participación y recoger las propuestas de los diferentes sectores, aprovechando las experiencias de la CAN y del Mercosur. En la interacción con la sociedad civil, será tomada especialmente en consideración la experiencia adquirida en la Cumbre Social de Cochabamba.

9. La Comisión de Altos Funcionarios trabajará sobre los siguientes temas a partir de las propuestas que harán llegar los países miembros y los insumos que remitirá la Secretaría Pro Témpore: a. Convergencia institucional; b. Desarrollo económico y generación de empleo; c. Integración comercial; d. Integración energética; e. Integración en Infraestructura para el Transporte y Comunicaciones; f. Asimetrías; g. Integración productiva; h. Innovación, investigación y desarrollo; i. Tecnologías de la información y comunicaciones; j. Mecanismos suramericanos de financiamiento; k. Agenda social suramericana; l. Medioambiente; m. Ciudadanía suramericana; n. Identidad cultural; y o. Participación ciudadana en el proceso de integración.

B) Diálogo Político 1. La concertación política entre los países de la Comunidad será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos y a la dignidad humana, identificando líneas de acción que permitan enfrentar coordinadamente situaciones de interés para los países de la región. Las declaraciones conjuntas de la Comunidad serán adoptadas siempre por consenso. 2. El Foro Suramericano de Consulta y Coordinación Política promoverá el diálogo sobre asuntos de interés común, con iniciativas que afirmen la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas. El Foro actuará siempre por consenso.

C) Diálogo Externo 1. Serán intensificadas las iniciativas de diálogo externo y cooperación de la Comunidad Suramericana de Naciones (Casa/Unasur) con otras regiones y grupos regionales. Los Cancilleres darán continuidad a las iniciativas que deriven de la Cumbre América del Sur-Países Árabes y de la Cumbre América del Sur-África, e iniciarán la preparación de una Cumbre América del Sur-Asia.

D) Coordinación en la OMC e Instituciones Financieras Multilaterales Los Ministros de Relaciones Exteriores, de Comercio Exterior y de Asuntos Económicos de los países de la Comunidad, tomando en consideración las necesidades especiales de economías pequeñas y vulnerables, reforzarán la práctica de construcción de acuerdos y consensos en lo que se refiere a los temas centrales de la agenda internacional. Esta coordinación que ya se lleva a cabo entre varios países de la región en la Ronda para el Desarrollo de la OMC, deberá reproducirse en otros foros relevantes.

E) Parlamentos 1. Los Presidentes invitan al Parlamento Andino y al Parlamento del Mercosur y a los órganos legislativos de Chile, Guyana y Suriname a considerar el diseño de mecanismos conducentes al establecimiento de un espacio parlamentario suramericano.

F) Lugar y fecha de la III Reunión de Jefes de Estado 1. La III Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Suramericana de Naciones tendrá lugar en Cartagena de Indias, Colombia en 2007. Asimismo, la Cumbre de Presidentes sobre Integración Energética tendrá lugar en Venezuela en 2007.

Firmado en Cochabamba al 09 de diciembre de 2006.

Por la República de Bolivia, Evo Morales Por la República de Argentina, Daniel Scioli (vice-presidente) Por la República Federativa del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva Por la República de Chile, Michelle Bachelet Por la República de Colombia, María Consuelo Arauco (canciller) Por la República de Ecuador, Carlos Serrano (vice-presidente) Por la República Cooperativa de Guyana, Bharrat Jagdeo Por la República de Paraguay, Rubén Ramírez Por la República del Perú, Alejandro Toledo Por la República de Suriname, Ronald Venetiaan Por la República Oriental del Uruguay, Tabaré Vázquez Por la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez -

FUENTE: CAN

Anexo 6
Tratado Constitutivo de la
Unión de Naciones Suramericanas

Brasilia, 23 mayo 2008

La República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República del Paraguay, la República del Perú, la República de Suriname, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela,

PREÁMBULO

APOYADAS en la historia compartida y solidaria de nuestras naciones, multiétnicas, plurilingües y multiculturales, que han luchado por la emancipación y la unidad suramericana, honrando el pensamiento de quienes forjaron nuestra independencia y libertad a favor de esa unión y la construcción de un futuro común;

INSPIRADAS en las Declaraciones de Cusco (8 de diciembre de 2004), Brasilia (30 de septiembre de 2005) y Cochabamba (9 de diciembre de 2006);

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;

CONVENCIDAS de que la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes;

SEGURAS de que la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz en un mundo libre de armas nucleares y de destrucción masiva;

RATIFICAN que tanto la integración como la unión suramericanas 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;

ENTIENDEN 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 Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos;

CONSCIENTES de que este proceso de construcción de la integración y la unión suramericanas es ambicioso en sus objetivos estratégicos, que deberá ser flexible y gradual en su implementación, asegurando que cada Estado adquiriera los compromisos según su realidad;

RATIFICAN que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros;

ACUERDAN:

Artículo 1 Constitución de UNASUR

Los Estados Parte del presente Tratado deciden constituir la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como una organización dotada de personalidad jurídica internacional.

Artículo 2 Objetivo

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, 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.

Artículo 3 Objetivos Específicos

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivos específicos:

a) el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional; b) el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región; c) la erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de estudios y títulos; d) la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región; e) el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables; f) la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros; g) la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático; h) el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa; i) 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; j) el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud; k) la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas; l) la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza; m) la integración industrial y productiva, con especial atención

en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva; n) la definición e implementación de políticas y proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica, con miras a incrementar la capacidad, la sustentabilidad y el desarrollo científico y tecnológico propios; o) la promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades; p) la participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana; q) la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado; r) la promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados Miembros de UNASUR; s) el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa; t) la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, y u) la cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación.

Artículo 4 Órganos

Los órganos de UNASUR son: 1. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; 2. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; 3. El Consejo de Delegadas y Delegados; 4. La Secretaría General.

Artículo 5 Desarrollo de la Institucionalidad

Podrán convocarse y conformarse reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales que se requieran, de naturaleza permanente o temporal, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes. Estas instancias rendirán cuenta del desempeño de sus cometidos a través del Consejo de Delegadas y Delegados, que lo elevará al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, según corresponda.

Los acuerdos adoptados por las Reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, los Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales serán presentados a consideración del órgano competente que los ha creado o convocado.

El Consejo Energético de Suramérica, creado en la Declaración de Margarita (17 de abril de 2007), es parte de UNASUR.

Artículo 6 El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno es el órgano máximo de UNASUR.

Sus atribuciones son: a) establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación; b) convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial; c) decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; d) adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros.

Las reuniones ordinarias del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno tendrán una periodicidad anual. A petición de un Estado Miembro se podrá convocar a reuniones extraordinarias, a través de la Presidencia Pro Tempore, con el consenso de todos los Estados Miembros de UNASUR.

Artículo 7 La Presidencia Pro Tempore

La Presidencia Pro Tempore de UNASUR será ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados Miembros, en orden alfabético, por períodos anuales.

Sus atribuciones son: a) preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de UNASUR; b) presentar para su consideración al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y al Consejo de Delegadas y Delegados el Programa anual de actividades de UNASUR, con fechas, sedes y agenda de las reuniones de sus órganos en coordinación con la Secretaría General; c) representar a UNASUR en eventos internacionales, previa delegación aprobada por los Estados Miembros; d) asumir compromisos y firmar Declaraciones con terceros, previo consentimiento de los órganos correspondientes de UNASUR.

Artículo 8 El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tiene las siguientes atribuciones: a) adoptar Resoluciones para implementar las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; b) proponer proyectos de Decisiones y preparar las reuniones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; c) coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana; d) desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional; e) realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto; f) aprobar el Programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de UNASUR; g) aprobar el financiamiento de las iniciativas comunes de UNASUR; r) implementar los lineamientos políticos en las relaciones con terceros; h) aprobar resoluciones y reglamentos de carácter institucional o sobre otros temas que sean de su competencia; j) crear Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades fijadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

Las reuniones ordinarias del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tendrán una periodicidad semestral, pudiendo convocar la Presidencia Pro Tempore a reuniones extraordinarias a petición de la mitad de los Estados Miembros.

Artículo 9 El Consejo de Delegadas y Delegados

El Consejo de Delegadas y Delegados tiene las siguientes atribuciones:

a) implementar mediante la adopción de las Disposiciones pertinentes, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General; b) preparar las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; c) elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y Reglamentos para la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; d) compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos; e) conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo; f) dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre temas de interés regional e internacional; g) promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana

en el proceso de integración suramericana; h) proponer al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento para su consideración y aprobación.

El Consejo de Delegadas y Delegados está conformado por una o un representante acreditado por cada Estado Miembro. Se reúne con una periodicidad preferentemente bimestral, en el territorio del Estado que ejerce la Presidencia Pro Tempore u otro lugar que se acuerde.

Artículo 10 La Secretaría General

La Secretaría General es el órgano que, bajo la conducción del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos. Tiene su sede en Quito, Ecuador.

Sus atribuciones son: a) apoyar al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, al Consejo de Delegadas y Delegados y a la Presidencia Pro Tempore, en el cumplimiento de sus funciones; b) proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de UNASUR; c) participar con derecho a voz y ejercer la función de secretaria en las reuniones de los órganos de UNASUR; d) preparar y presentar la Memoria Anual y los informes respectivos a los órganos correspondientes de UNASUR; e) servir como depositaria de los Acuerdos en el ámbito de UNASUR y disponer su publicación correspondiente; f) preparar el proyecto de presupuesto anual para la consideración del Consejo de Delegadas y Delegados y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución; g) preparar los proyectos de Reglamento para el funcionamiento de la Secretaría General, y someterlos a la consideración y aprobación de los órganos correspondientes; h) coordinar con otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe para el desarrollo de las actividades que le encomienden los órganos de UNASUR; i) celebrar, de acuerdo con los reglamentos, todos los actos jurídicos necesarios para la buena administración y gestión de la Secretaría General.

El Secretario General será designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por una sola vez. El Secretario General no podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad.

Durante el ejercicio de sus funciones, el Secretario General y los funcionarios de la Secretaría tendrán dedicación exclusiva, no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno, ni entidad ajena a UNASUR, y se abstendrán de actuar en forma incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante esta organización internacional.

El Secretario General ejerce la representación legal de la Secretaría General.

En la selección de los funcionarios de la Secretaría General se garantizará una representación equitativa entre los Estados Miembros, tomando en cuenta, en lo posible, criterios de género, idiomas, étnicos y otros.

Artículo 11 Fuentes Jurídicas

Las fuentes jurídicas de UNASUR son las siguientes: 1. El Tratado Constitutivo de UNASUR y los demás instrumentos adicionales; 2. Los Acuerdos que celebren los Estados Miembros de UNASUR sobre la base de los instrumentos mencionados en el punto precedente; 3. Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; 4. Las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; y Las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados.

Artículo 12 Aprobación de la Normativa

Toda la normativa de UNASUR se adoptará por consenso.

Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados, se podrán acordar estando presentes al menos tres cuartos (3/4) de los Estados Miembros.

Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, que se acuerden sin la presencia de todos los Estados Miembros deberán ser consultadas por el Secretario General a los Estados Miembros ausentes, los que deberán pronunciarse en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, luego de haber recibido el documento en el idioma correspondiente. En el caso del Consejo de Delegadas y Delegados, dicho plazo será de quince (15) días.

Los Grupos de Trabajo podrán sesionar y realizar propuestas siempre que el quórum de las reuniones sea de mitad más uno de los Estados Miembros.

Los actos normativos emanados de los órganos de UNASUR, serán obligatorios para los Estados Miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos.

Artículo 13 Adopción de Políticas y Creación de Instituciones, Organizaciones y Programas

Uno o más Estados Miembros podrán someter a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados una propuesta de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes para ser adoptados de manera consensuada, sobre la base de criterios flexibles y graduales de implementación según los objetivos de UNASUR y lo dispuesto en los Artículos 5 y 12 del presente Tratado.

En el caso de programas, instituciones u organizaciones en que participen Estados Miembros con anterioridad a la vigencia de este Tratado podrán ser considerados como programas, instituciones u organizaciones de UNASUR de acuerdo a los procedimientos señalados en este artículo y en consonancia con los objetivos de este Tratado.

Las propuestas se presentarán al Consejo de Delegadas y Delegados. Una vez aprobadas por consenso se remitirán al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y, subsecuentemente, al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, para su aprobación por consenso. Cuando una propuesta no sea objeto de consenso, la misma sólo podrá ser sometida nuevamente al Consejo de Delegadas y Delegados seis meses después de su última inclusión en agenda.

Aprobada una propuesta por la instancia máxima de UNASUR, tres o más Estados Miembros podrán iniciar su desarrollo, siempre y cuando se asegure, tanto la posibilidad de incorporación de otros Estados Miembros, como la información periódica de su avance al Consejo de Delegadas y Delegados.

Cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido, sin que ello impida su posterior incorporación total o parcial a la misma. En el caso de las instituciones, organizaciones o programas que se

creen, cualquiera de los Estados Miembros podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente de participar por tiempo definido o indefinido.

La adopción de políticas y creación de instituciones, organizaciones y programas será reglamentada por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados.

Artículo 14 Diálogo Político

La concertación política entre los Estados Miembros de UNASUR será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos.

Los Estados Miembros reforzarán la práctica de construcción de consensos en lo que se refiere a los temas centrales de la agenda internacional y promoverán iniciativas que afirmen la identidad de la región como un factor dinámico en las relaciones internacionales.

Artículo 15 Relaciones con Terceros

UNASUR promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional o internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional, priorizando proyectos en las áreas de energía, financiamiento, infraestructura, políticas sociales, educación y otras a definirse.

El Consejo de Delegadas y Delegados es el responsable de hacer seguimiento a las actividades de implementación con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y de la Secretaría General. Con el propósito de contar con una adecuada coordinación, el Consejo de Delegadas y Delegados deberá conocer y considerar expresamente las posiciones que sustentará UNASUR en su relacionamiento con terceros.

Artículo 16 Financiamiento

El Consejo de Delegadas y Delegados propondrá para su consideración y aprobación al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el Proyecto de Presupuesto ordinario anual de funcionamiento de la Secretaría General.

El financiamiento del presupuesto ordinario de funcionamiento de la Secretaría General se realizará en base a cuotas diferenciadas de los Estados Miembros a ser determinadas por Resolución del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados, tomando en cuenta la capacidad económica de los Estados Miembros, la responsabilidad común y el principio de equidad.

Artículo 17 Parlamento

La conformación de un Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, será materia de un Protocolo Adicional al presente Tratado.

Artículo 18 Participación Ciudadana

Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR.

Los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta.

Artículo 19 Estados Asociados

Los demás Estados de América Latina y el Caribe que soliciten su participación como Estados Asociados de UNASUR, podrán ser admitidos con la aprobación del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

Los derechos y obligaciones de los Estados Asociados serán objeto de reglamentación por parte del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

Artículo 20 Adhesión de Nuevos Miembros

A partir del quinto año de la entrada en vigor del presente Tratado y teniendo en cuenta el propósito de fortalecer la unidad de América Latina y el Caribe, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno podrá examinar solicitudes de adhesión como Estados Miembros

por parte de Estados Asociados, que tengan este status por cuatro (4) años, mediante recomendación por consenso del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Los respectivos Protocolos de Adhesión entrarán en vigor a los 30 días de la fecha en que se complete su proceso de ratificación por todos los Estados Miembros y el Estado Adherente.

Artículo 21 Solución de Diferencias

Las diferencias que pudieren surgir entre Estados Partes respecto a la interpretación o aplicación de las disposiciones del presente Tratado Constitutivo serán resueltas mediante negociaciones directas.

En caso de no lograr una solución mediante la negociación directa, dichos Estados Miembros someterán la diferencia a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados, el cual, dentro de los 60 días de su recepción, formulará las recomendaciones pertinentes para la solución de la misma.

En caso de no alcanzarse una solución ésta instancia elevará la diferencia al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, para su consideración en su próxima reunión.

Artículo 22 Inmunidades y Privilegios

UNASUR gozará, en el territorio de cada uno de los Estados Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos.

Los representantes de los Estados Miembros de UNASUR y los funcionarios internacionales de ésta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones, en relación con este Tratado.

UNASUR celebrará con la República del Ecuador el correspondiente Acuerdo de Sede, que establecerá los privilegios e inmunidades específicos.

Artículo 23 Idiomas

Los idiomas oficiales de la Unión de Naciones Suramericanas serán el castellano, el inglés, el portugués y el neerlandés.

Artículo 24 Duración y Denuncia

El presente Tratado Constitutivo tendrá una duración indefinida. Podrá ser denunciado por cualquiera de los Estados Miembros mediante notificación escrita al Depositario, que comunicará dicha denuncia a los demás Estados Miembros.

La denuncia surtirá efectos una vez transcurrido el plazo de seis (6) meses desde la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Depositario.

La notificación de denuncia no eximirá al Estado Miembro de la obligación de pago de las contribuciones ordinarias que tuviere pendientes.

Artículo 25 Enmiendas

Cualquier Estado Miembro podrá proponer enmiendas al presente Tratado Constitutivo. Las propuestas de enmienda serán comunicadas a la Secretaría General que las notificará a los Estados Miembros para su consideración por los órganos de UNASUR.

Las enmiendas aprobadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, seguirán el procedimiento establecido en el Artículo 26, para su posterior entrada en vigencia.

Artículo 26 Entrada en Vigor

El presente Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno (9o) instrumento de ratificación.

Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República del Ecuador, que comunicará la fecha de depósito a los demás Estados Miembros, así como la fecha de entrada en vigor del presente Tratado Constitutivo.

Para el Estado Miembro que ratifique el Tratado Constitutivo luego de haber sido depositado el noveno instrumento de ratificación, el mismo entrará en vigor treinta días después de la fecha en que tal Estado Miembro haya depositado su instrumento de ratificación.

Artículo 27 Registro

El presente Tratado Constitutivo y sus enmiendas serán registrados ante la Secretaría de la Organización de Naciones Unidas.

Artículo Transitorio Las Partes acuerdan designar una Comisión Especial, que será coordinada por el Consejo de Delegadas y Delegados y estará integrada por representantes

de los Parlamentos Nacionales, Subregionales y Regionales con el objetivo de elaborar un Proyecto de Protocolo Adicional que será considerado en la IV Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Esta Comisión sesionará en la ciudad de Cochabamba. Dicho Protocolo Adicional establecerá la composición, atribuciones y funcionamiento del Parlamento Suramericano.

Suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, a los veintitrés días del mes de mayo del año dos mil ocho, en originales en los idiomas portugués, castellano, inglés y neerlandés, siendo los cuatro textos igualmente auténticos.

Por la República Federativa del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva; Por la República de Bolivia, Evo Morales; Por la República de Argentina, Cristina Kirchner; Por la República de Chile, Michelle Bachelet; Por la República de Colombia, Álvaro Uribe; Por la República de Ecuador, Rafael Correa; Por la República Cooperativa de Guyana, Bharrat Jagdeo; Por la República de Paraguay, Nicanor Duarte; Por la República del Perú, Alan García; Por la República de Suriname, Ronald Venetiaan; Por la República Oriental del Uruguay, Tabaré Vázquez; Por la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez.

FUENTE: Comunidad Andina de Naciones

Anexo 7

Estructura de Unasur

a) Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, órgano máximo, establece los lineamientos generales de Unasur mediante reuniones ordinarias anuales y, extraordinarias, que pueden ser convocadas por la Presidencia Pro Tém-pore, a pedido de un Estado miembro y con el consenso de todos los miembros de Unasur.

b) Presidencia Pro Tém-pore del Consejo, actúa como representante de Unasur en eventos internacionales y se ejerce de manera rotativa por los estados miembros, por orden alfabético y por períodos anuales⁷⁷. Las responsabilidades de la Presidencia Pro Tém-pore es preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de Unasur; presentar para su consideración el Programa anual de actividades de Unasur, con fechas, sedes y agenda de las reuniones de sus órganos en coordinación con la Secretaría General; representar a Unasur en eventos internacionales, y asumir compromisos y firmar Declaraciones con terceros, previo consentimiento de los órganos correspondientes de Unasur.

c) Consejo de Ministras/os de Relaciones Exteriores, es el principal órgano ejecutivo de los acuerdos del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, aprueba el programa de actividades, presupuesto, y prepara las decisiones a adoptar por el citado Consejo. Se reúne semestralmente de forma ordinaria, y pueden convocarse reuniones extraordinarias a petición de la mitad de los estados miembros. Tiene entre sus atribuciones coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana; desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional; proponer proyectos de Decisiones y preparar las reuniones del Consejo de Jefes/as de Estado; realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto; aprobar el Programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de Unasur; aprobar el financiamiento de las iniciativas comunes; implementar los lineamientos políticos en las relaciones con terceros; aprobar resoluciones y reglamentos de carácter institucional; crear Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades fijadas por el Consejo de Jefes de Estado.

d) Consejo de Delegadas/os, integrado por representantes acreditados de cada Estado miembro, se reúne bimestralmente en el país que asuma la Presidencia Pro Tém-pore para

⁷⁷ El período 2004-2005, la asumió Perú, país anfitrión de la Cumbre de Cuzco, seguido de Brasil 2005-2006. En diciembre de 2006 asumió la Presidencia Pro-Tém-pore Bolivia, que estuvo hasta mayo de 2008, cuando pasó a manos de Chile.

elaborar la agenda, y dar seguimiento a los acuerdos adoptados. El Consejo de Delegados/as debe estar formado por un representante de cada estado miembro y se reúne cada dos meses en el país que ejerce la Presidencia Pro Témpore u otro acordado. Sus responsabilidades son: Implementar mediante la adopción de las disposiciones pertinentes, las decisiones del Consejo de Jefes/as de Estado, y las resoluciones del Consejo de Ministros/as de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Témpore y la Secretaría General. Preparar las reuniones del Consejo de Ministros y elaborar proyectos de decisiones, resoluciones y reglamentos para su consideración; compatibilizar y coordinar las iniciativas de Unasur con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos; conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo; dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre temas de interés regional e internacional; promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana; proponer al Consejo de Ministros/as de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento para su consideración y aprobación. Los Grupos de trabajo se forman según el dialogo y cooperación entre ámbitos específicos.

e) Secretaría General, cuya sede se estableció en Quito, ejecuta los mandatos de los órganos de Unasur y funciones esencialmente de apoyo a los mismos. El Secretario General es designado por el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno por un período de dos años, renovable por una sola vez, no puede ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad y ejerce su representación legal. Entre las atribuciones de la Secretaría General de la Unasur está: apoyar al Consejo de Jefes/ as de Estado, al Consejo de Ministros/as de Relaciones Exteriores, al Consejo de Delegados/as y a la Presidencia Pro Témpore, en el cumplimiento de sus funciones.

La Secretaria General puede proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de Unasur; participar con derecho a voz y ejercer la función de secretaria en las reuniones; preparar la Memoria Anual y los informes respectivos; servir como depositaria de los Acuerdos, disponer su publicación correspondiente; preparar el proyecto de presupuesto anual y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución.

La Secretaría General no tiene funciones políticas, sino técnicas, con acciones limitadas al entorno suramericano. De igual manera, el Tratado Constitutivo previó consejos ministeriales

sectoriales. Entre sus fuentes jurídicas se encuentran: el Tratado Constitutivo y los demás instrumentos adicionales, los acuerdos que celebren los países miembros, las decisiones del Consejo de Jefes/as de Estado, las resoluciones de Consejo de Ministros/as y las disposiciones del Consejo de Delegados/as. En lo atinente a las controversias y problemas que pudiesen surgir entre los estados miembros referentes al Tratado serán resueltas a través de negociaciones directas; en caso que no se alcance una solución, el problema pasará a la consideración del Consejo de Delegados/as, que en un plazo máximo de sesenta días formulará las recomendaciones necesarias.

En el caso de que el Consejo de Delegados no llegue a un consenso, la decisión final queda a cargo del Consejo de Ministros/as de Relaciones Exteriores.

El Tratado Constitutivo definió que, con previo consentimiento de los países miembros, la Secretaría Pro-Témpore del bloque puede representarle y firmar documentos en nombre de Unasur. EL Consejo de Delegados acompaña el proceso de implementación de políticas. Es más rentable para los países suramericanos presentarse en bloque delante del mundo. Esta coordinación política está guiada por unos principios políticos del multilateralismo y el derecho internacional para así reforzar el papel de Sudamérica como un actor global. La práctica del multilateralismo es un instrumento en la construcción de un nuevo orden internacional.

Fuente: Tratado Constitutivo Unasur

Anexo 8

Cuotas Unasur

**ALICUOTAS APLICABLES PARA EL CALCULO DEL APORTE
DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNASUR CORRESPONDIENTE A
LOS PRESUPUESTOS DE LOS EJERCICIOS 2016-2017-2018 y 2019**

Estado	Alicuota para el cálculo de los Aportes de los Estados al Presupuesto Anual de UNASUR correspondiente a los ejercicios:			
	2016	2017	2018	2019
Argentina	16,52%	16,52%	16,48%	16,48%
Bolivia	1,14%	1,14%	1,27%	1,27%
Brasil	38,98%	38,98%	39,00%	39,00%
Chile	7,26%	7,26%	7,32%	7,32%
Colombia	11,10%	11,10%	12,35%	12,35%
Ecuador	3,72%	3,72%	3,44%	3,44%
Guyana	0,11%	0,11%	0,11%	0,11%
Paraguay	1,11%	1,11%	0,97%	0,97%
Perú	7,26%	7,26%	6,98%	6,98%
Suriname	0,12%	0,12%	0,13%	0,13%
Uruguay	1,08%	1,08%	1,15%	1,15%
Venezuela	11,60%	11,60%	10,80%	10,80%
Totales	100%	100%	100%	100%

Fuente: Unasur.

Anexo 9

Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión

Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur

Hacia la Unión Sudamericana de Naciones

Señores Presidentes, La Comunidad Sudamericana de Naciones nació de los ejemplos de nuestros Libertadores y como lo señala la declaración del Cuzco, está inspirada en las gestas libertarias de Junín y Ayacucho, la convocatoria del Congreso Anfictiónico de Panamá, el coraje de nuestros pueblos y héroes independentistas que construyeron, sin fronteras, la gran Patria Suramericana interpretando las aspiraciones y anhelos de sus pueblos a favor de la integración, la unidad y la construcción de un futuro común.

La Comunidad Sudamericana de Naciones se conformó con la decisión de los Presidentes de la región reunidos en Cuzco, Perú, el 8 de diciembre de 2004, y tiene en las Declaraciones de Cuzco y Ayacucho sus documentos fundacionales. Refleja un intenso proceso de aproximación de los dirigentes políticos de la región en los últimos años.

En la reunión Cumbre de Brasilia, del 30 de septiembre de 2005, una Declaración Presidencial definió la Agenda Prioritaria y el Programa de Acción de la Comunidad, al mismo tiempo en que aprobó las Declaraciones sobre la Convergencia de los Procesos de Integración de América del Sur y sobre la Integración en el Área de Infraestructura, entre otras. A pesar de los avances obtenidos, se ponderó la necesidad de dar mayor profundidad a los contenidos de la integración y a las formas institucionales de que deberían revestirse. Esas preocupaciones estuvieron presentes en la carta dirigida a los líderes sudamericanos por los Presidentes Hugo Chávez y Tabaré Vázquez. Se hizo necesario definir sus alcances a los fines de garantizar la construcción de un nuevo modelo de integración, que aproveche efectivamente las experiencias positivas de los mecanismos de integración subregional existentes, como el CARICOM, la CAN y el Mercosur.

En la reunión extraordinaria de Montevideo, en diciembre de 2005, surgió la decisión de crear esta Comisión de Reflexión, constituida por representantes personales de los Presidentes, con la tarea de producir un Documento de Reflexión para ser sometido a la II Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, en fines de 2006.

La Comisión Estratégica de Reflexión se reunió en cinco ocasiones durante el año de 2006 para dar cumplimiento a su mandato de formular propuestas con miras a impulsar el proceso de integración sudamericano en todos sus aspectos. La Comisión instituyó un grupo de trabajo ad hoc sobre integración financiera, que se reunió en dos ocasiones.

Optamos por un documento que pretende reflejar la naturaleza general del debate y que es un insumo para el proceso en desarrollo, toda vez que hay propuestas que requieren de un análisis más profundo. En los anexos, se recoge un conjunto de aportes nacionales individuales presentados a lo largo de los trabajos de la Comisión, sobre los cuales sería necesario un esfuerzo adicional de análisis y deliberación.

Agradecemos la confianza depositada en la Comisión Estratégica y esperamos que este trabajo pueda contribuir para un impulso renovado y decisivo a la integración de América del Sur, en beneficio de nuestros pueblos.

Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur Hacia la Unión Sudamericana de Naciones

1. Introducción

La integración regional se presenta como la respuesta más adecuada para enfrentar las circunstancias internacionales actuales y permitirá una presencia más sólida y competitiva de nuestra región en el mundo, más acostumbrada a las necesidades y desafíos particulares de América del Sur.

El establecimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones debe sustentarse fundamentalmente en las bases históricas de los pueblos sudamericanos y en las fortalezas que ofrece el proceso de integración, para la construcción de una unión de Repúblicas democráticas y soberanas.

En lugar de basarse en la contraposición y en el antagonismo a otros bloques y regiones, la Comunidad debe explotar fundamentalmente las virtualidades de los procesos de integración y de asociación internacional.

Contribuirá asimismo para el fortalecimiento de la unidad de toda América Latina y Caribe. Es necesario plantear un nuevo modelo de integración con identidad propia, en

medio de la diversidad y las diferencias, que permita construir la ciudadanía sudamericana. La posibilidad de concretar estas aspiraciones pasa por construir una visión estratégica y de largo aliento, que se base en el patrimonio de integración acumulado en la región.

1. 1. La integración de América del Sur: oportunidades

América del Sur es una región que presenta un enorme potencial. Posee una extensión de 17.6 millones de km². La diversidad de su territorio abriga ecosistemas diversos, como el Caribe, la Amazonia, la Cordillera andina, el Pantanal, la Pampa, el Cerrado o las regiones heladas del sur del continente. Su población es de 377 millones de habitantes y su producto bruto interno es de US\$ 1,5 billón.

Los países de la región se encuentran, hoy, en proceso de expansión económica, habiendo registrado en conjunto, en 2005, un crecimiento del 4.7%, con bajos índices de inflación, tasas de interés en descenso y disminución de la vulnerabilidad externa, en función del crecimiento de sus exportaciones.

Las estimativas preliminares apuntan que, en 2006, el crecimiento del Producto Bruto Interno será del orden de 5,4% en promedio. La región dispone de elementos fundamentales para el futuro de la humanidad: (a) abundantes recursos energéticos renovables y no renovables; (b) grandes reservas minerales; (c) significativos manantiales de agua; (d) enorme potencial de producción de alimentos y (d) riquísima biodiversidad. Dispone además de un importante y diversificado parque industrial, Universidades y centros de investigación científica y tecnológica de excelencia.

A diferencia de otras regiones, hay pocos litigios territoriales entre las naciones sudamericanas, todos ellos con grandes posibilidades de que sean resueltos por la vía de la negociación diplomática. América del Sur es una zona de paz, libre de manifestaciones de intolerancia política, ideológica o religiosa.

El continente presenta hoy día una enorme vitalidad democrática, que se expresa en la sucesión de elecciones libres y justas, en las reformas políticas que dan solidez institucional a los Estados, en la creciente promoción y defensa de los derechos humanos

y, sobre todo, en la ampliación de la participación popular, especialmente de sectores social y étnicamente marginados a lo largo de nuestra historia.

Más allá de las lenguas de los pueblos originarios, que constituyen un rico patrimonio, existe en América del Sur una considerable homogeneidad lingüística, lo que facilita el diálogo cultural.

Los grandes flagelos que afectan a la región, como conjunto, son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes, que se han transformado en los últimos años en una preocupación central de todos los gobiernos nacionales, los cuales han reconocido la impostergable necesidad de atender al déficit social.

La percepción del difícil cuadro internacional, por un lado, y de las potencialidades que la región posee, por otro, reforzaron en los gobiernos, pero también en los movimientos sociales y la sociedad civil como conjunto, la conciencia sobre la necesidad de la integración. Sin embargo, este reforzamiento no se hace sin contradicciones. Al mismo tiempo en que el Mercosur se expandió, con la integración de Venezuela como miembro pleno y de muchos otros países como miembros asociados, además de la asociación del bloque con la CAN, cobra importancia el problema de las asimetrías entre los países miembros, incluso las de naturaleza geográfica que afectan los países mediterráneos de la región, todas las cuales exigen la máxima atención y soluciones adecuadas.

La construcción de un nuevo modelo de integración no puede estar basada únicamente en las relaciones comerciales, sobre todo cuando es bien sabido que la región admite regímenes distintos: Mercosur, CAN, CARICOM y Chile. Con miras a la construcción de una integración equilibrada y la consolidación de una Agenda de Integración Social y Productiva, los países de América del Sur, dando énfasis a la convergencia comercial, deben buscar una articulación económica y productiva más amplia, así como formas de cooperación política, social y cultural. Ella debe favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur.

En un período de reafirmación del Estado Nacional, la integración regional surge como un elemento indispensable de realización de nuestros proyectos nacionales de desarrollo. Se abren fuertes posibilidades de cooperación en materia de infraestructura, energía,

complementación industrial y agrícola, medio ambiente, combate a la pobreza y a la exclusión social, fuentes de financiamiento para el desarrollo, seguridad, educación, cultura, ciencia y tecnología. Estas distintas formas de cooperación exigirán soluciones institucionales integradas.

No fueron pocas las diferencias entre las naciones sudamericanas en estos últimos meses. Paradójicamente, éstas se dieron cuando parecían haberse reunido condiciones excepcionales, objetivas y subjetivas, para la integración regional. Sin desconocer estas cuestiones, ni dejar de buscar soluciones inmediatas para ellas, es fundamental pensar la integración como un proyecto estratégico y con sentido de política de Estado, superior a las contingencias adversas que puedan surgir puntualmente.

Sin perder nunca su dimensión “utópica” – un legado valioso de nuestros próceres – es evidente que la integración sudamericana tiene sus fundamentos en la realidad más apremiante de nuestro continente. Así como también es cierto, que es y será pluralista, porque abriga distintas concepciones políticas e ideológicas, que corresponden a la diversidad democrática interna de nuestros países.

En este sentido, la construcción integral de la Comunidad Sudamericana de Naciones debe buscar el desarrollo de un espacio integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y en la infraestructura. Ese proceso debe fortalecer la identidad propia de América del Sur, basada en el carácter multiétnico, multicultural y plurilingüe de nuestros pueblos. Debe reconocer el papel de los pueblos originarios, de los afrodescendientes y de los inmigrantes que tuvieron rol importante en la formación y en las luchas sociales del continente. Desde esa perspectiva, debe contribuir, en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe, otorgándole una mayor gravitación y representación en los foros internacionales.

1.2 La integración de América del Sur: desafíos

La última década del siglo pasado fue marcada por importantes transformaciones del orden internacional en sus dimensiones económica, social y política.

El fin de la bipolaridad construida inmediatamente después de la Segunda Guerra si, por un lado, puso fin a la "Guerra Fría", por el otro profundizó las asimetrías, en la medida en que el multilateralismo entró en crisis y, con él, el conjunto de organizaciones internacionales surgidas en el siglo XX.

Expresión de esto son las dificultades que enfrentan hoy el proceso de reforma de la ONU y las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha, en el ámbito de la OMC, para citar dos ejemplos significativos.

Frente a este difícil cuadro, apenas aludido aquí, la integración regional se constituye en una alternativa para enfrentar una globalización que profundiza asimetrías, y contribuye a la marginalidad económica, social y política de decenas de países y de miles de millones de seres humanos.

El proceso de globalización afectó profundamente nuestras economías, agravando todavía más la situación social de nuestros países. Más recientemente, cuando se hicieron visibles las consecuencias de ese proceso - en algunos casos, en situaciones dramáticas - fue posible comenzar a construir alternativas que apuntan a retomar el crecimiento, a la preservación de equilibrios macroeconómicos, al énfasis en la distribución de la renta como instrumento de eliminación de la exclusión social y de reducción de la pobreza o también a la disminución de la vulnerabilidad externa.

En el plano político, al lado de una clara opción por la democracia, después de dolorosas experiencias autoritarias en muchos países, cobró importancia la tesis de que nuestros problemas podrán ser mejor enfrentados cuando tengamos la capacidad de unir esfuerzos en torno de una serie de objetivos comunes.

2. Principios rectores y elementos de la integración sudamericana

Debe considerarse un conjunto de principios básicos de la integración que informen un nuevo modelo de integración y la estructura que le regirá. Dichos principios deben ser:

I. Solidaridad y Cooperación: promoción de instancias que expresen de modo vinculante la voluntad integradora de los Estados, más allá de sus fronteras y un tratamiento sistemático de las asimetrías tanto entre los países sudamericanos como internamente al

espacio nacional. La solidaridad supone mayor equidad, reducción de la pobreza y refuerzo del multilateralismo como principio rector de las relaciones internacionales.

II. Soberanía y Autodeterminación de los Pueblos: respecto a la soberanía nacional de los Estados de América del Sur y a sus prerrogativas para definir estrategias nacionales de desarrollo y las pautas de su inserción internacional.

III. Paz: reforzar la decisión de hacer de América del Sur zona de paz en la cual los conflictos internacionales sean resueltos por medios pacíficos, en conformidad con la Declaración de Guayaquil del 2002.

IV. Democracia y Pluralismo: promoción de la democracia y compromiso de su perfeccionamiento. Una integración sin dictaduras y respetuosa de los derechos humanos. Reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios, de los afro descendentes y migrantes, con igualdad de género y respecto a todas minorías y sus manifestaciones lingüísticas y culturales. Valoración de los aportes de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil y su derecho a espacios de participación democrática en cada uno de los países sudamericanos.

V. Armonía con la Naturaleza: promoción del desarrollo sostenible. Las preocupaciones de naturaleza ambiental deben estar presentes en todas las iniciativas de desarrollo regional, sobre todo en las obras de infraestructura y energía. Equilibrio de los ecosistemas y protección de la biodiversidad, con reconocimiento y valoración de los conocimientos tradicionales.

3. Objetivos de la integración sudamericana

El proceso de construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones debe ser ambicioso y preciso en sus objetivos estratégicos, al tiempo que flexible y gradual en su implementación.

Debe fundamentarse en alianzas estratégicas pautadas por el compromiso democrático, el refuerzo del diálogo político, la creación de un espacio de concertación y conciliación, la contribución a la estabilidad regional, la articulación de políticas sociales regionales y la valorización de una identidad cultural sudamericana.

Debe darse de manera articulada en las esferas nacional y subnacional, propiciando un involucramiento directo en el proceso de los actores locales y regionales, a partir de estrategias horizontales y descentralizadas.

Debe tener por objetivo la conformación de una zona de libre comercio, teniendo en cuenta los acuerdos existentes de integración económica y atenta al tratamiento de las asimetrías constatadas.

Debe perseguir objetivos económicos y sociales estructurantes, coadyuvantes a la consolidación de un espacio sudamericano integrado.

La construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones debe constituirse a partir de grandes objetivos regionales y tomando por base un conjunto de acciones de impacto inmediato, con énfasis en la reversión del enorme déficit social de la región.

Una vez aceptadas las premisas aquí presentadas, cabrá a los Presidentes definir y aprobar la prioridad, el ritmo y el alcance de las acciones concretas, basados en una evaluación realista, aunque ambiciosa, de las posibilidades de implementación en cada país.

- Un Nuevo Contrato Social Sudamericano: promoción de una integración con rostro humano articulada con la agenda productiva, que se exprese en el establecimiento de metas definidas de desarrollo social y en mecanismos sistemáticos de evaluación.

- Establecimiento de un marco institucional permanente para el intercambio de experiencias nacionales en el desarrollo de políticas públicas en el campo social, especialmente para promover la cohesión social y enfrentar el hambre y las situaciones más agudas de exclusión y pobreza extrema.

- Fortalecimiento de la capacidad del Estado de ejecutar políticas públicas eficientes en el campo social. - Precisión de los indicadores que van a permitir medir los avances en ese modelo de integración sudamericano en lo social.

- Definición de metas sociales compartidas a ser alcanzadas en la región, en conformidad con los Objetivos del Milenio, y de mecanismos de seguimiento de su implementación, en áreas como erradicación del analfabetismo, combate a la desnutrición, el paludismo, la tuberculosis, las enfermedades tropicales y otros flagelos de la extrema pobreza.

- Formulación de un plan regional de Empleo Decente.
- Promoción del acceso universal a los servicios de educación, salud, saneamiento, agua potable y electrificación rural.
- Creación de una red sudamericana de vigilancia y control de la salud pública, que articule programas regionales de vacunación y el desarrollo de proyectos para la compra conjunta o producción concertada de medicamentos esenciales y vacunas.
- Estudiar la posibilidad de una convención sudamericana del agua, tomando en cuenta la legislación interna de cada país.
- Promoción de la agricultura familiar y de la seguridad alimentaria.
- Coordinación en el área de educación, con énfasis en el estudio de las lenguas de la comunidad y en el reconocimiento de diplomas y títulos de graduación y de posgraduación.
- Creación de una Universidad Sudamericana.
- Seguridad energética de la región: la energía, al lado de la infraestructura física, debe cumplir un papel análogo al que el carbón y el acero representaron para la integración europea.
- Articulación de las políticas energéticas nacionales.
- Construcción de redes regionales de gasoductos, sistemas de interconexión eléctrica, programas de producción de biocombustibles y actividades industriales conexas en el sector de plataformas de explotación y sistemas de transporte de combustibles.
- Convocación de una reunión extraordinaria de Presidentes de América del Sur para avanzar en las grandes líneas de una planificación energética continental, teniendo en cuenta los estudios que se están realizando en este sector hace más de un año.
- Infraestructura física, conectividad y comunicaciones: es necesario actualizar la información sobre los proyectos prioritarios de infra-estructura consensuados en agosto de 2003 en el marco de la IIRSA, que es parte integrante de la Comunidad.

- Realizar una evaluación de dicho plan a fin de garantizar su orientación hacia la construcción de redes de transporte que interconecten los países, atendiendo criterios de desarrollo social y económicos sustentables para acelerar el proceso de integración, preservando el ambiente y el equilibrio de los ecosistemas.
- El primer grande objetivo común debe ser la interconexión entre el Pacífico y el Atlántico, por medio de los llamados corredores bioceánicos, en articulación y en beneficio de los países mediterráneos de la región.
- Integración industrial y productiva: implica acciones de política industrial y de innovación comunes, privilegiando inicialmente la articulación de las industrias regionales en determinados sectores con potencial de sinergias y de establecimiento de consorcios, tales como construcción naval, industria aeronáutica, industria de material militar e industria farmacéutica.
- Promoción de un proceso de integración de cadenas y redes productivas a nivel regional, privilegiando la PyMES, cooperativas y las distintas formas de economía social. Consolidación del programa común de combate a la aftosa.
- Realización de Foros Empresariales y Ruedas de Negocios sudamericanos.
- Realización de talleres y seminarios en temas que aporten soluciones para la cuestión de las asimetrías y a la construcción de instrumentos efectivos que permitan avanzar en la complementación económica y productiva y en el desarrollo en una estrategia de integración basada en los principios de gradualidad, flexibilidad, equilibrio y reconocimiento de las asimetrías a través del trato especial y diferenciado, teniendo en cuenta el desarrollo desigual de países y regiones.
- Integración financiera sudamericana: desarrollo de mecanismos financieros que apoyen la implementación de la agenda de integración sudamericana en el área social, productiva y de infraestructura, teniendo en cuenta las discusiones llevadas a cabo en el grupo de trabajo sobre la integración financiera reproducida en Anexo. Valorización y universalización de los instrumentos y mecanismos ya existentes en la región. En ese sentido, cobra relevancia una mayor utilización del Convenio de Créditos Recíprocos

(CCR) de ALADI y la incorporación a la CAF de todos los países sudamericanos que así lo soliciten como socios plenos en la categoría A.

- Identidad cultural: promover el reconocimiento y la valorización del patrimonio cultural común sudamericano y facilitar la circulación de las expresiones culturales representativas de la memoria e identidad de nuestros pueblos. En ese contexto, iniciativas comprometidas con la investigación, la conservación y la difusión del patrimonio lingüístico de la comunidad deben ser estimuladas.

- Participación ciudadana: creación de mecanismos que permitan a la sociedad civil, en particular a los movimientos sociales organizados, participar de manera más eficaz en la definición de las grandes políticas de integración, inclusive a través del diálogo reforzado entre los mecanismos existentes del Mercosur (Foro Consultivo Económico y Social, por ejemplo) y de la CAN, incluyendo a Chile, Guyana y Surinam. Apoyo a la realización de un Foro Social Sudamericano, como preparación para el Foro Social Mundial.

- Coordinación en el área de defensa: teniendo en cuenta la especificidad de la problemática de la seguridad colectiva, es de fundamental importancia una reflexión sobre el posible desarrollo de una doctrina de defensa regional, que refleje las reales necesidades y preocupaciones de la región, y el diseño de organismos que podrán implementarla en el futuro, tales como una Junta Sudamericana de Defensa. En ese sentido, la Declaración de Bogotá (julio de 2006) de los Ministros de Defensa de la región subraya la importancia de los principios de soberanía y no intervención y apunta hacia una serie de iniciativas de cooperación en la materia.

- Promoción de una política migratoria sudamericana: asegurar la libre circulación de las personas, teniendo como base el respecto a los derechos humanos, que lleve a la realización de proyectos que promuevan el pluriculturalismo y la plena integración de los migrantes en los países de destino. Los países sudamericanos deben concertar y promover una política que asegure globalmente, inclusive ante los países desarrollados, un tratamiento integral de la problemática migratoria y la adopción de normas universales sobre circulación de las personas. El acuerdo para exención de visas y pasaportes, firmado por los Cancilleres de la Comunidad en Santiago (noviembre 2006), es el primer paso para la libre circulación y contribuye a la consolidación de una ciudadanía sudamericana.

- Integración en el plano subnacional: la construcción de la Comunidad Sudamericana debería incorporar la integración en el plano subnacional, promoviendo la participación de los actores políticos y sociales, por cuanto parte importante de procesos involucrados en la misma se suceden a nivel local y regional y especialmente en las zonas fronterizas. Podría promoverse la participación de los gobiernos regionales y locales, aprovechando la articulación de las experiencias bilaterales y regionales que se están desarrollando en varias áreas de frontera de nuestros países. Consolidación del programa común de combate a la aftosa.

- Lucha contra la corrupción y coordinación sudamericana para derrotar el narcotráfico: coordinación de esfuerzos e intercambio de información y de experiencias en la lucha contra el crimen organizado y la impunidad.

- Política de información sudamericana: aproximación de los esfuerzos actualmente existentes en las áreas de la tecnología de la información y de las comunicaciones. Las experiencias nacionales y regionales deben ser aprovechadas. Consolidación de la página de internet de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

- Política de ciencia y tecnología: utilizar como herramienta poderosa de comunicación e integración el uso de internet, mediante el desarrollo de una plataforma sudamericana con base en un servidor propio. Promoción de la ciencia y tecnología como bienes públicos e integración de una red sudamericana que vincule las comunidades científicas. Programas regionales de innovación y de generación de excelencia en áreas consideradas estratégicas, tales como energías renovables y no renovables, especialmente biocombustibles, y el ciclo de desarrollo industrial de ellos derivados; fármacos, con énfasis en políticas públicas de impacto social; biotecnología y tecnología de la información y la comunicación.

- Coordinación de políticas ambientales: ante la importancia que representan los temas ambientales para la región, particularmente la biodiversidad, establecer una agenda concertada en esa materia. Coordinación interestatal de América del Sur en la prevención de catástrofes.

4. Arquitectura institucional

Aunque deba tomarse en cuenta el planteamiento de definir la institucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones a partir de la convergencia de los esquemas de integración existentes, es evidente que ese modelo, por sí sólo, no garantizará la solidez y la rapidez necesarias para la consolidación de la Comunidad.

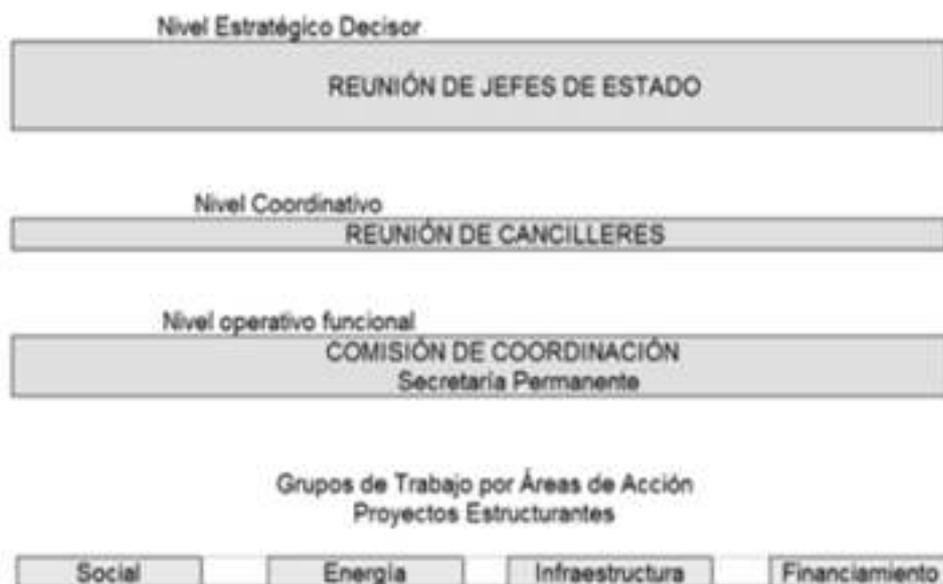
Es imprescindible que se den pasos en materia de fortalecimiento institucional, más allá de las reuniones Presidenciales, Ministeriales y sectoriales. Para lograr los objetivos de efectiva coordinación de la Comunidad, se hacen necesarias instancias orgánicas, que garanticen la planificación, implementación y continuidad de los proyectos e iniciativas regionales. Desde esa perspectiva, se propone, como medidas inmediatas:

- Establecer una Comisión de Coordinación, de la que participen todos los países de la región, a través de representantes designados por sus gobiernos, así como los Secretariados del Mercosur, de la CAN y representantes del CARICOM y de ALADI, la cual garantizará la implementación de las decisiones presidenciales y ministeriales y la coordinación de las iniciativas ya existentes. La Comisión de Coordinación deberá contar con una Secretaria Permanente, con estructura reducida, para apoyar las actividades de la Comunidad Sudamericana de Naciones, incluyendo los Grupos de Trabajo. Los costos de la Secretaria Permanente serán cubiertos por el país sede, que designará su personal técnico y de apoyo, pudiendo la Secretaria incorporar funcionarios designados por los países miembros que, a su propio costo, así lo deseen.
- Crear Grupos de Trabajo permanentes, coordinados por encargados de misión de alto nivel, inicialmente para los temas de infraestructura, integración energética y políticas sociales y, a juicio de los Presidentes, para otras áreas contempladas en este documento.
- Crear un Grupo de Trabajo ad hoc para la profundización de los estudios pertinentes y elaboración de las propuestas de decisiones relativas a la constitución de los mecanismos financieros y de fomento para América del Sur, sobre la base de las conclusiones que figuran en Anexo.
- Establecer un Observatorio Social de América del Sur, bajo la supervisión del Grupo de Trabajo sobre políticas sociales, capaz de fijar parámetros teóricos y metodológicos regionales homogéneos para las acciones en el área social, en consonancia con los Objetivos del Milenio.

- Apoyar la convergencia y la articulación gradual de los parlamentos subregionales ya existentes o en proceso de instalación, con miras a la institución de un espacio parlamentario sudamericano, con participación de Chile, Guyana y Surinam.
- Consolidar y profundizar el Foro Sudamericano de Consulta y Coordinación Política establecido por el Programa de Acción de la Comunidad Sudamericana de Naciones.
- Promover la participación de la sociedad civil, a través de diálogo institucional reforzado entre los mecanismos existentes en el Mercosur (Foro Consultivo Económico y Social, por ejemplo) y en la CAN, incluyendo a Chile, Guyana y Surinam, y por medio del apoyo a iniciativas como la plataforma “Somos MERCOSUR” y congéneres andinas, en las cuales convergen los actores sociales y políticos, las organizaciones y movimientos sociales con las esferas gubernamentales.

Se debe considerar la necesidad de negociación de un Tratado Fundacional y constitutivo de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que de nueva densidad jurídica a la iniciativa y que apunte a la creación de una Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Los Presidentes, caso así lo consideren, podrán prorrogar el mandato de la presente Comisión Estratégica de Reflexión para que elabore, con asesoramiento de un comité de juristas, proyecto de Tratado para consideración de los Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Estructura Funcional



5. Relacionamiento externo de la Comunidad Sudamericana de Naciones

Los ejercicios de la Cumbre América del Sur-Países Árabes (Brasília, abril de 2005) y de la próxima Cumbre América del Sur-África (Nigeria, noviembre de 2006) denotan la existencia de una base concreta para una actuación externa coordinada de América del Sur.

El proceso de Cumbres regionales debe tener continuidad, con la futura realización de una Cumbre América del Sur-Asia, como forma de fortalecer la presencia internacional concertada de la región.

Hay un gran potencial para la participación coordinada de los países de la región en operaciones de paz de las Naciones Unidas y en acciones de solidaridad internacional.

De manera general, la región ha revelado un sustancial acuerdo sobre las grandes cuestiones internacionales y sobre la agenda multilateral. Esa práctica debe ser estimulada y reforzada, inclusive en el ámbito del Foro Sudamericano de Consultas y Coordinación Política.

En los temas centrales de la agenda internacional en que puedan construirse acuerdos y posiciones comunes, es importante realizar ejercicios de acción conjunta, a ejemplo de lo que ya ocurre en las negociaciones de la Ronda de Doha.

Esta actuación coordinada puede ser reproducida en lo que respecta a instituciones de Bretton Woods y otras. Los países de América del Sur están llamados a intervenir en varias instancias, como la OEA, las Conferencias Iberoamericanas o las Cumbres Europa-América Latina/Caribe. Sin perder la identidad de las políticas externas nacionales, es posible pensar en la convergencia de acciones de la Comunidad también en esos ámbitos.

ANEXO

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE INTEGRACIÓN FINANCIERA

Sistema Financiero Sudamericano

Considerando el crecimiento acelerado del comercio intra-regional, la generación y acumulación de flujos importantes de ahorro interno y la nueva realidad política internacional, acordaron elevar a la Comisión Estratégica de Reflexión del Proceso de Integración Sudamericano las siguientes consideraciones:

1. Desarrollar la estrategia de Integración Financiera con la visión estratégica de darle garantía de ejecución a la Agenda Social y a la Agenda para la Integración Productiva Sudamericana.
2. Construir la institucionalidad de un Sistema de Integración Financiera de Sudamérica con los objetivos estratégicos de sentar las bases de la autonomía financiera y transformar el ahorro de la región en inversión productiva, que fortalezca, coordine y complemente a las instituciones financieras regionales (FLAR, BLADEX, CAF, FONPLATA, Banco de Desarrollo del Caribe) y a los Bancos de Desarrollo Nacionales, permitiéndoles mejorar su desempeño y que propicie la disminución del riesgo país en la región. Dicha institucionalidad tendrá entre otros principios el tratamiento especial a favor de los países de menor desarrollo económico relativo.
3. Implementar un Sistema Multilateral de Pagos con moneda local para la región (mecanismo de intercambio comercial compensado), tomando como referencia las experiencias acumuladas en la región, facilitando mecanismos de consultas y coordinación de políticas macroeconómicas.

4. Desarrollar mercados de deuda regional, siguiendo las iniciativas desplegadas por algunos países de la región.

5. Constituir un Fondo de Estabilización Macroeconómica (Fondo de Reserva), el cual operaría por medio de una línea de acceso rápido a recursos y podría prevenir los flujos de capital especulativos.

6. Contemplar la propuesta de creación del Banco del Sur, como parte de la nueva institucionalidad financiera sudamericana, articulando su gestión con los Bancos de Desarrollo Nacionales y Regionales, en particular mediante un Fondo de Garantías y de operaciones de fondeo a favor de tales bancos. La nueva institucionalidad debe estar caracterizada por la eficiencia y la complementariedad dentro de un marco de competitividad y rigurosidad técnica con resultados a corto plazo.

7. Optimizar el uso de las reservas internacionales.

8. Implementar de manera rápida el financiamiento a proyectos de inversión productiva y proyectos de infraestructura a través de los Bancos de Desarrollo Nacionales, triangulando los recursos mediante el Banco del Sur.

9. Encomendar a un equipo técnico conformado por los Ministerios de Economía/Finanzas, Ministerio de Relaciones Exteriores y Bancos de Desarrollos Nacionales de los países de la Comunidad Sudamericana de Naciones, a objeto de conformar una institución financiera multilateral para coordinar el manejo de recursos de los respectivos Bancos de Desarrollo, como paso inicial de la creación del Banco del Sur.

10. La delegación de Venezuela presentó la siguiente propuesta: -

- El Banco del Sur es un pilar fundamental en el desarrollo de un sistema financiero integrado para la Unión Sudamericana, con autonomía financiera, capaz de transformar el ahorro de la región en inversión productiva.

- Para alcanzar sus fines intervendrá en el mercado de capitales regionales, apalancándose con los aportes de los países miembros, captación de reservas internacionales.

- Financiará proyectos de inversión de infraestructura y productivos a través de la red de bancos de desarrollos de la región, se articulará con la banca multilateral de fomento regional, para identificar oportunidades de cooperación estratégicas.
- Contribuirá con los programas de desarrollo social mediante el soporte al Fondo Sudamericano Social, creará fondos de ciencia y tecnología, pre inversión y riesgo.
- Actuará como agente financiero y operacional del Fondo Sudamericano de Reservas además de impulsar el desarrollo de los mercados de commodities regional.

11. La Delegación de Brasil propone el trabajo por módulos para la integración financiera de América del Sur, fundamentada en un concepto de institucionalización gradual y de implementación inmediata, basada en la utilización de recursos existentes y en las mejores experiencias de los países de la región. Los módulos propuestos para desarrollos simultáneos serían los siguientes:

- Creación de un mecanismo multilateral para manejo de los fondos de los bancos nacionales de desarrollo de la región, operando de manera pasiva, que permita de manera inmediata el acceso al crédito.
- Creación de un mercado de capitales para la deuda regional
- Constitución de un mecanismo de estabilización externa que ofrezca líneas de acceso rápido a recursos para prevenir movimientos de capitales especulativos
- Desarrollo de un sistema multilateral de pagos con moneda local
- Establecimiento de mecanismos de coordinación de políticas macroeconómicas
- Creación de un mercado de “commodities” regional. Brasil sugiere que la CAF elabore una propuesta de garantía bancaria que complemente la acción del mecanismo multilateral mencionado. La Delegación de Argentina suscribe la metodología y los temas planteados por los representantes brasileños, para el trabajo de integración financiera, considerando además que la propuesta venezolana constituye un estadio superior resultante del trabajo en dicha temática.

12. La Delegación de Bolivia manifiesta la voluntad de su gobierno en relación al apoyo del proceso de integración financiera propuesto, y particularmente a la constitución del Banco del Sur.

13. La delegación de la República Oriental del Uruguay entiende como positivas las propuestas presentadas y está dispuesta apoyarlas en la medida que se presenten los soportes técnicos y jurídicos que demuestren la viabilidad de las mismas.

14. Las Delegaciones de Colombia y Perú recomiendan a la Comisión de Reflexión adelantar los trabajos pertinentes para que la CAF realice estudios de viabilidad de una nueva institución de Integración Financiera. Igualmente, reafirmaron que se deben aprovechar las capacidades y fortalezas de las instituciones financieras existentes en la región.

15. La Delegación de Chile deja constancia que se reserva el derecho de formular posteriormente sus comentarios sobre el presente documento.