

# MIRADAS SOBRE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR) Y LA COMUNIDAD DE ESTADOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CELAC)



Honorable  
**SENADO**  
de la Nación Argentina

**DGRI**

Dirección General de Relaciones Internacionales



# **MIRADAS SOBRE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR) Y LA COMUNIDAD DE ESTADOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CELAC)**

Coordinación del equipo desarrollador  
Buenos Aires, Argentina

Agosto de 2013

**Dirección General de Relaciones Internacionales del HSN**

Miradas sobre la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC).

1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires:  
Honorable Senado de la Nación, 2014.

124 p.; 15x23 cm.

ISBN 978-950-9660-73-1

1. Ciencias Sociales. 2. Relaciones Internacionales.  
CDD 327.1

ISBN 978-950-9660-73-1

Impreso en Argentina.

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723  
Prohibida la reproducción sin la expresa autorización por escrito.

Dirección General de Relaciones Internacionales del Honorable  
Senado de la Nación  
Av. Entre Ríos 149, 3° H  
C. Autónoma de Buenos Aires  
CP 1089  
Tel.: + 541128225471  
Mail: [privadadgri@hotmail.com](mailto:privadadgri@hotmail.com)

**AUTORIDADES DEL HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN ARGENTINA**

- Lic. Amado BOUDOU - PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN
- Dr. Gerarado ZAMORA - PRESIDENTE PROVISIONAL
- Dr. Juan Carlos MARINO - VICEPRESIDENTE
- Dr. Luis JUEZ - VICEPRESIDENTE PRIMERO
- Dr. Juan C. ROMERO - VICEPRESIDENTE SEGUNDO
- Dn. Juan H. ZABALETA - SECRETARIO ADMINISTRATIVO
- Dr. Juan H. ESTRADA - SECRETARIO PARLAMENTARIO
- Dn. Mario DANIELE - PROSECRETARIO ADMINISTRATIVO
- Dn. Luis BORSANI - PROSECRETARIO PARLAMENTARIO
- Lic. José LEPERE - PROSECRETARIO COORDINACIÓN OPERATIVA
- Lic. Sabino VACA NARVAJA - DIRECTOR GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES
- Dr. Axel ELJATIB - SUBDIRECTOR GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES

**AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LANÚS**

- Dra. Ana JARAMILLO - RECTORA
- Dr. Nerio NEIROTTI - VICERRECTOR

**EQUIPO DE INVESTIGACIÓN**

**COORDINADOR**

- Dr. Sebastián Cruz BARBOSA

**EDITOR GENERAL**

- Lic. Sabino VACA NARVAJA

**INVESTIGADORES**

- Dr. Damián PAIKIN
- Lic. Eduardo BARROS

**CONSEJO EDITOR**

- Dr. Axel ELJATIB
- Lic. Fernando BULGGIANI
- Lic. Milagros MARTINEZ GARBINO

## PRÓLOGO

*Como Presidente del Honorable Senado de la Nación, tengo el agrado de presentar esta obra que tiene como propósito analizar el rol político de la UNASUR y CELAC en el proceso de integración regional, haciendo especial hincapié en los avances conseguidos por los mencionados organismos, pero a la vez haciendo referencia a los desafíos y oportunidades que habrán de presentárseles a futuro.*

*Es importante destacar estos espacios de integración y cooperación, luego de una década en que la agenda suramericana estuvo dominada por asuntos ligados a las reformas económicas —tal fue el espíritu de los años noventa—, determinando en consecuencia la política exterior de los países de la región. Hoy, América Latina se pone nuevamente de pie y vuelve a colocar en primer plano la actividad política, haciendo de instancias claves como la UNASUR y CELAC herramientas imprescindibles para la gobernabilidad regional y global. Sin lugar a equivocarnos, podemos afirmar que hoy es posible institucionalizar muchas de las transformaciones que están teniendo lugar en nuestro continente.*

*Para pensar estas nuevas construcciones es necesario entender previamente los cambios en las relaciones de poder a nivel mundial: tras la caída de la estructura bipolar y luego de que fuese puesta en cuestión la posición hegemónica de la gran potencia del Norte, América Latina y el Caribe han recuperado los postulados latinoamericanistas que dicesen sentido a nuestra independencia, recorriendo un sendero de integración y cooperación basado en principios de solidaridad regional.*

*De tal modo, los países del sur del Río Grande se han propuesto la notable tarea de escribir una nueva hoja de ruta que exprese, en primer término, una crítica al modelo asociativo formulado por Washington. Esta nueva arquitectura del poder tiene como implicancia en la región la posibilidad de consolidar un espacio más autónomo para la discusión de políticas concertadas, integradas y solidarias entre los países de América Latina y el Caribe.*

*Este nuevo diseño no debe quedar en palabra muerta. Por tal motivo, los países que componemos este espacio nos hemos propuesto defender y afianzar los procesos democráticos y ayudarnos unos a otros. Ya no hay lugar para la adopción de prácticas genuflexas o condescendientes, ni para la aplicación de aquellas recetas que nos quisieron imponer en el pasado las instituciones globales, con el costo que esas políticas tuvieron para los países de la región. Detengámonos a reflexionar un instante sobre este último concepto: la crisis actual se originó en los países desarrollados e impactó en las economías emergentes, donde comenzó a notarse una marcada desaceleración en las proyecciones de crecimiento. En este escenario, las recetas de ajuste demostraron ser social y económicamente inviables. Es por eso que insisto en este pensamiento: es muy importante en un momento tan difícil del mundo, cuando vemos tanta crisis en Europa y en los Estados Unidos, que estemos trabajando juntos todos los países de Sudamérica, y que a la vez podamos indicar que una alternativa real a los recetarios tradicionales es posible.*

*La crisis internacional nos dio la oportunidad de unimos, y en lugar de seguir el canto de sirena de los organismos internacionales y frenar nuestras economías, supimos*

*profundizar el crecimiento en conjunto a través de estas maravillosas herramientas de integración y unión de los pueblos que son la UNASUR y CELAC. Ha sido a través de estos mecanismos que nuestros países pudieron lograr una sinergia en los esfuerzos lo cual les ha permitido fomentar el comercio intrarregional y avanzar con la inversión en infraestructura para generar una mejor conexión.*

*Dentro de este novedoso marco regional de cooperación y asistencia —y en sintonía con lo que hemos hasta aquí señalado—, los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe han decidido llevar adelante propuestas concretas con el fin de promover el comercio intrarregional, incorporando valor agregado y consecuentemente empleo y bienestar para nuestros compatriotas. Esto fue posible a través del logro de consensos para afrontar una crisis que tuvo impacto global. Asimismo, se avanzó en la construcción de redes de infraestructura para la integración física, atendiendo a los criterios de desarrollo social y económico sustentables; además, se ha fomentado el uso intensivo de tecnologías de información y comunicación a fin de superar las barreras geográficas y operativas que pudiesen aún subsistir hacia el interior de la región.*

*Dijimos que uno de los mecanismos propuestos desde estas instancias para afrontar los efectos de la crisis financiera internacional ha sido el diseño de un ambicioso plan de infraestructura. Por un lado, la UNASUR, a través del compromiso ratificado en la reciente reunión del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (CO-SIPLAN) llevada a cabo en los últimos meses de 2012, dio prioridad a treinta y un proyectos —con una inversión de diecisiete mil millones de dólares—, esencialmente en las áreas viales y ferroviarias y de telecomunicaciones.*

*Por su parte la CELAC, a través del Plan de Acción de Caracas, está realizando importantes progresos en materia de integración energética regional, a la vez que se propone articular todos los proyectos y programas en curso para lograr una estrategia para el desarrollo e integración de la infraestructura física, de la conectividad y de las regiones fronterizas en América Latina y el Caribe, destinada a disminuir la brecha de infraestructura que caracterizó a la región.*

*Si bien podríamos señalar todos y cada uno de los proyectos que en materia asociativa se están llevando a cabo entre los países de América Latina y el Caribe, quiero destacar uno por su valor simbólico y material: estoy haciendo referencia al hospital comunitario “Néstor Kirchner”, trabajo desarrollado en conjunto por la Argentina, Cuba, Haití y Venezuela, en el marco de la cooperación Sur-Sur; este trabajo, que avanzó sin intermediarios, ni consultoras ni organismos financieros, llegó directamente al pueblo haitiano para llevar soluciones concretas.*

*Debemos, no obstante, hacer una aclaración antes de continuar. De no hacerlo, correríamos el riesgo de hablar en abstracto: si podemos discutir un nuevo paradigma basado en lógicas de asociatividad regional distintas a las que se expresaban en el pasado, y si hoy los países de la región se encuentran muy bien preparados para enfrentar la crisis global, esto se debe a que los Estados de América Latina y el Caribe han recuperado la fortaleza para provocar los cambios que modifiquen la compleja realidad social, e ir resolviendo los problemas de Latinoamérica profunda. En nuestro país, esa nueva concepción de República, de Estado, es la que se viene desarrollando desde 2003 en adelante con Néstor Kirchner primero, y luego con Cristina Fernández de Kirchner.*

*Así como desde las más altas esferas de nuestro país se decidió asumir el gran desafío de continuar escribiendo junto a los pueblos hermanos nuestra historia común, la soñada por Bolívar y San Martín, pero también por O’Higgins, Artigas, José Martí y otros tantos patriotas latinoamericanos, desde el Senado de la Nación adoptamos los compromisos asumidos por nuestra Nación y las implicancias parlamentarias de los mismos, ya sea en términos de producción legislativa como en términos de diplomacia parlamentaria.*

*En consecuencia, entendemos que las instituciones —y aquí nos referimos particularmente al Senado—, deben servir no solo para resolver problemas coyunturales sino también para construir una ciudadanía diferente, más participativa y comprometida con los problemas comunes y su solución. Y al hablar de problemas comunes, no estamos señalando solamente los problemas de los argentinos: hacemos referencia a una identidad mayor, una identidad que estamos llamados a construir en forma permanente, la identidad latinoamericana.*

*Por encima de los intereses particulares, sean económicos, políticos, ideológicos o de cualquier otra naturaleza, hoy nos encontramos ante el desafío histórico de seguir avanzando junto a los países hermanos de Latinoamérica y el Caribe, en la senda propuesta por nuestros libertadores, teniendo como mayor objetivo alcanzar el ideal sanmartiniano y bolivariano de la Patria Grande.*

**Lic. Amado Boudou**  
**Presidente del Honorable Senado de la Nación**

## **PRESENTACIÓN**

*Recientemente, en ocasión de recibir a representantes de delegaciones de América Latina y el Caribe, expresé lo importante que es para nosotros, los pueblos hermanos de Latinoamérica, poder caminar juntos y, a partir de esto, seguir fortaleciendo las relaciones mutuas no solo en lo comercial sino también en lo relacionado con otros procesos que han de forjar el ideario común y el destino de la Patria Grande.*

*La integración de América Latina y el Caribe ya no debe verse como una utopía, como sucedió no hace mucho tiempo atrás. Es un proyecto que hoy vemos materializarse a través de instrumentos como la UNASUR y CELAC. Estos organismos no constituyen un hecho anecdótico en la historia de Latinoamérica, son el camino a seguir. Y esto solo será posible profundizando la integración y cooperación de nuestros pueblos hermanos.*

*Esta obra resume el espíritu de esa reflexión. Y expresa a la vez el creciente interés que la Dirección General de Relaciones Internacionales del Honorable Senado de la Nación posee en promover vínculos con aquellas instituciones que, como la Universidad Nacional de Lanús, han desarrollado actividades en áreas que resultan de interés a la Cámara.*

*En este sentido, esta dirección ha juzgado necesario coordinar esfuerzos con las universidades públicas a fin de promover su participación en el análisis y evaluación de las políticas públicas, especialmente en aquellas áreas que resulten de interés para la labor parlamentaria.*

*De igual modo, cabe señalar que el seguimiento y el estudio de la política internacional, a partir del desempeño y las políticas de los organismos internacionales, constituyen un insumo importante para la mejora de la gestión política y la representación legislativa.*

**Lic. Sabino Vaca Narvaja**  
**Director General de Relaciones Internacionales**  
**del Honorable Senado de la Nación**

**Integración regional, acción parlamentaria  
y construcción de la ciudadanía sudamericana  
y latinoamericana**

**Miradas sobre la Unión de Naciones  
Suramericanas (UNASUR)  
y la Comunidad de Estados  
de América Latina y el Caribe  
(CELAC)**



**ÍNDICE**

Introducción /18

**Desarrollo de la UNASUR****Parte I****Antecedentes de la UNASUR: Los principios y experiencias de la unidad latinoamericana /21****1- LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA: DEBATES EN TORNO A LA AUTONOMÍA Y EL DESARROLLO /21**

- 1.1 El siglo XX y la preocupación por el desarrollo /23
- 1.2 Los años '90 y la integración comercial /25
- 1.3 La integración en el nuevo siglo: autonomía, desarrollo y el tercer elemento /26

**2- LOS DESARROLLOS DEL MERCOSUR Y LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN) A COMIENZOS DEL NUEVO SIGLO /29**

- 2.1 La Comunidad Andina de Naciones (CAN) /30
- 2.2 El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) /32
- 2.3 La Cumbre de Mar del Plata y el NO al ALCA /37

**Parte II****La UNASUR: La región bajo la lógica de la construcción de la paz /40****1- LOS OBJETIVOS Y LA FUNCIÓN DE LA UNASUR /42**

- 1.1 El respeto a la democracia /46
- 1.2 La situación en Paraguay y los límites de la intervención punitiva /47

**Parte III****La estructura institucional de la UNASUR y las nuevas agendas regionales / 49****1- ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA UNASUR / 49**

- 1.1 Aprobación de la normativa /53
- 1.2 Adopción de políticas y creación de instituciones y programas /53

**2- LAS PRINCIPALES ACCIONES DE LOS CONSEJOS SURAMERICANOS /54**

- 2.1 Consejo de Desarrollo Social /54
- 2.2 Consejo Energético Suramericano /55
- 2.3 Consejo de Defensa Suramericano (CDS) /57
- 2.4 Consejo de Salud Suramericano (UNASUR - Salud) /59
- 2.5 Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) /62
- 2.6 Consejo Suramericano de Educación, de Cultura, y de Ciencia, Tecnología e Innovación (ex COSECCTI) /65
- 2.7 Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas /66
- 2.8 Consejo Suramericano de Economía y Finanzas /66
- 2.9 Consejo Suramericano en Materia de Seguridad ciudadana, Justicia y Coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional /67
- 2.10 Consejo Electoral de la UNASUR /67

**Parte IV****La dimensión parlamentaria de la UNASUR: El proyecto del Parlamento Suramericano y los debates en torno a su instalación /68****1- LA DISCUSIÓN POR LA INSTALACIÓN DEL PARLAMENTO REGIONAL /68**

- 1.1 El debate sobre el déficit democrático /69
- 1.2 El problema de la representación ciudadana /71

**Desarrollo de la CELAC****Avances y desafíos de la integración regional /75****Parte I****Historia y desarrollo de la CELAC /77****1- LA POSICIÓN DE AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO DE LA "GUERRA FRÍA" /77**

- 1.1 Estados Unidos y su influencia en la política regional /77
- 1.2 El posicionamiento latinoamericano ante la situación centroamericana y la influencia de las transiciones a la democracia en la "latinoamericanización" del conflicto /80

**2- ANTECEDENTES DE LA CELAC /83**

- 2.1 El "Grupo Contadora" como promotor de la paz en Centroamérica /83
- 2.2 El "Grupo de Lima" o "Grupo de Apoyo a Contadora". La contribución argentina en el proceso de pacificación de Centroamérica /85
- 2.3 El "Grupo de los Ocho". Paz, desarrollo y tratamiento de la deuda externa regional /86
- 2.4 El camino hacia la integración regional /89
  - 2.4.1 El "Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política" o "Grupo de Río" /89
  - 2.4.2 Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) /90
- 2.5 Cuadro. Antecedentes de la CELAC /92

**Parte II****La CELAC en el proceso de integración regional /93****1- CONSTITUCIÓN DE LA CELAC. OBJETIVOS, PROPÓSITOS Y PROCEDIMIENTOS DE FUNCIONAMIENTO ORGÁNICO /93**

- 1.1 Objetivos y propósitos del Organismo /93
- 1.2 Programa de trabajo de la CELAC: líneas de acción prioritarias /94
- 1.3 Estructura institucional y procedimientos para el funcionamiento orgánico /98
- 1.4 La concertación política regional como fundamento de la integración política, económica y tecnológica de la región /100

**2- REVISIÓN DE LOS DEBATES SOBRE PANAMERICANISMO Y LATINOAMERICANISMO /102**

- a. Dos concepciones de integración /102
- b. Las distintas miradas desde Argentina sobre los procesos de integración /107

**3- LA CELAC COMO INSTANCIA DE CONSTRUCCIÓN DE PODER MULTIPOLAR /109**

- a. La reformulación del mundo multipolar y las formas de construcción del poder /109
- b. La consolidación de un espacio autónomo para la discusión regional /111

**CONCLUSIONES /115**

## DESARROLLO DE LA UNASUR

### INTRODUCCIÓN

Desde los comienzos de la vida independiente de nuestro continente, la idea de integrar aquel gran territorio que hoy forma Latinoamérica estuvo presente, tanto como posibilidad pero también como desafío, para aquellos que han pensado el destino de sus pueblos a partir de la premisa de poder construir en estas tierras un camino de autonomía política y desarrollo económico.

Fue un sendero que combinó avances y retrocesos, tras los primeros intentos de crear, apenas lograda la independencia, aquel Congreso Anfictiónico de Panamá bajo la conducción del Libertador Simón Bolívar y la pluma esclarecida de Bernardo de Monteagudo. La influencia externa, contraria a la unión, y la presencia en cada uno de los países de aquellos que por sus propios intereses prefirieron un camino en soledad y dependencia antes que apostar a la trabajosa construcción de un proyecto común, fueron mellando la voluntad integracionista.

Sin embargo, con la llegada del siglo XXI, y el quiebre de la hegemonía neoliberal, una nueva etapa de unidad comenzó a gestarse en América Latina, al tiempo que los distintos gobiernos y países fueron entendiendo la imposibilidad de continuar un camino solitario en el marco de un mundo de bloques tanto políticos como económicos.

Pero este entendimiento no fue ajeno también a la necesidad de construir, para lograr un verdadero y sostenible desarrollo económico y social de nuestros pueblos, un marco claro de generación de espacios cada vez mayores de autonomía política, entendida como la capacidad de diseñar, sin tutelajes ni imposiciones, nuestro propio camino.

Claramente, la Cumbre de Mar del Plata de 2005, donde se definió el fin del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas impulsado por los Estados Unidos, fue el punto central de este nuevo amanecer. Allí se quebró el marco conceptual y político que sustentaba al panamericanismo para retomar el ideario latinoamericano pensado y soñado por Manuel Ugarte o José Martí, entre otros, a finales del siglo XIX y principios del XX.

Con este giro, cayeron también las viejas instituciones que se habían formado bajo ese paradigma. Sobre todo, la Organización de Estados Americanos (OEA), comandada y sostenida por los Estados Unidos, comenzó a perder fuerza dejando tras de sí un espacio necesario de ser llenado con una nueva institucionalidad que, bajo otras lógicas, volviera a pensar la integración regional.

Nace así en 2008 la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como primer paso de esta nueva construcción, que bajo la mirada latinoamericana, nucleaba a toda Sudamérica bajo tres ejes fundacionales, nacidos de la propia autorreflexión sobre los ámbitos en donde la cooperación se volvía no solo necesaria, sino urgente. La primera, la defensa irrestricta de la paz y la democracia, como principios fundantes de una región que definía a partir de valores su identidad. La segunda, la defensa común de los recursos naturales y su manejo cooperativo, entendiendo esta riqueza como el principal recurso estratégico de la región. Y la tercera, la infraestructura, la cual permitiría romper la lógica de aislamiento interno del continente, para construir a partir de rutas, hidrovías y redes ferroviarias, los vasos comunicantes de nuestras naciones.

De esta manera UNASUR nace como el primer paso de este sueño latinoamericano, que se completa dos años después con la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que comprende, además de Sudamérica, a Centroamérica y el Caribe, logrando así unir bajo una entidad común a todos aquellos territorios ubicados entre el Río Grande, en el Norte, y la Patagonia austral, en el Sur.

El signo de esta nueva instancia será, nuevamente, la autonomía. Autonomía del gigante norteamericano, de aquel que construyó para la región del Caribe y Centroamérica las doctrinas del *big stick*, del presidente Theodore Roosevelt.

Pero además de la redefinición del vínculo con los Estados Unidos, las nuevas instituciones tienen también el desafío de contribuir a una renovada discusión de los vínculos entre los propios países latinoamericanos, superando sus diferencias históricas, sus conflictos atávicos de tipo territorial o cultural, su lógica de “suma 0” en relación al resto del mundo y sus asimetrías, tanto en términos de riqueza como de influencia política.

Este quizás, aunque menos promocionado, sea el mayor desafío que se abrió justamente tras aquella cumbre de 2005 en Mar del Plata. Ahora, el destino nos pertenece. Progresar en armonía y unidad solo depende de nosotros.

En este sentido, el presente trabajo pretende ayudar a comprender mejor esta “época de cambios”, de conocer más profundamente la historia y la actualidad de la UNASUR y la CELAC, para finalmente pensar el rol parlamentario de ambos espacios de integración, tanto en su sentido institucional —es decir, informando de la existencia o no de un parlamento regional y de los debates existentes en torno a esta realidad—, como en el sentido político —debatendo y planteando cuestiones acerca del vínculo y el rol que les cabe a los parlamentarios nacionales en la construcción de esta nueva realidad—.

Porque en este contexto de globalización y mundo de bloques, la propia nación no se puede pensar en soledad y la integración regional aparece entonces no como un problema de política exterior, sino como una verdadera política de construcción nacional. En definitiva, nunca más presente que hoy, aquella frase de Simón Bolívar: “*la Patria es una sola, o no hay Patria*”.

**PARTE I:****Antecedentes de la UNASUR: los principios y experiencias de la unidad latinoamericana****1) LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA: DEBATES EN TORNO A LA AUTONOMÍA Y EL DESARROLLO**

La unidad continental de lo que hoy se define como América Latina ha tenido, desde la independencia, avances y retrocesos. Sin embargo, la idea, el concepto, siempre ha sostenido su vigencia a lo largo y ancho de estas tierras. En ninguna otra parte del globo, el ideario unitario ha tenido tal desarrollo y persistencia, aunque se puedan citar casos, como el europeo, donde el proceso de integración parece hoy haber alcanzado un estadio más avanzado. Sin embargo incluso allí, la búsqueda de unidad es mucho más reciente y su sentido, construido sobre las cenizas del horror y de la guerra, distinto al pensado en nuestro continente.

Desde las luchas independentistas, el vocablo “América” o “Americanos” fue empleado para distinguir a aquellos que buscaban la independencia frente al yugo español. En ese sentido, antes que las propias naciones actuales tomaran cuerpo, una identidad anterior se construía frente al opresor. Nació así, de la mano de Francisco Miranda, Simón Bolívar, José de San Martín, Bernardo de Monteagudo y tantos otros, la Nación Americana.

Así, será Bernardo de Monteagudo quien a través de su texto “Ensayo sobre la necesidad de una Federación General de Estados Hispanoamericanos y su plan de organización”, explicita los ejes iniciales sobre los que se debe construir esta nueva entidad que debería nacer en el planeado Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826, comandado por la figura de Simón Bolívar.

Monteagudo plantea tres ejes fundamentales: paz, independencia y garantías recíprocas para el comercio. Paz, entre las naciones hermanas, independencia frente al imperio, garantías recíprocas como forma de facilitar el comercio interior y regular su desarrollo. De ellas, claramente hará énfasis en la independencia entendida como la posibilidad de constituir en las nuevas naciones una vida autónoma frente al poderío imperial.

La autonomía, entonces, será a partir de allí uno de los fundamentos sustanciales de la unidad pensada en abierta oposición con la potencia hegemónica, la cual irá cambiando a lo largo de los años hasta generar a mediados del siglo XX un quiebre fundamental: la separación entre la América Sajona y la América Latina, ante el avance económico y militar de los Estados Unidos al sur de su frontera. Tres hechos serán, según Barrios (2007), fundamentales para este quiebre e irán generando, cada uno de ellos, un avance en el planteo de un nuevo concepto: el antiimperialismo latinoamericano.

El primer hecho fundamental fue la guerra de los Estados Unidos con México de 1846, mediante la cual el país del Norte incorporó a su dominio un importante territorio similar en extensión al México actual que para ese tiempo se encontraba bajo control del gobierno azteca. Así, Texas, Nuevo México, Arizona, Colorado, Nevada y California, entre otros actuales estados, pasaron de manos mexicanas a estadounidenses. Este hecho planteó el inicio de una nueva mirada sobre los Estados Unidos que pasó de ser un aliado frente al imperialismo europeo a convertirse en una amenaza.

El segundo evento fue la invasión de William Walker a Nicaragua en 1856, bajo el apoyo del gobierno estadounidense, con la intención de explorar la generación de un canal bioceánico por el río San Juan, dando inicio a la reacción latina frente al avance sajón. Fueron los poetas quienes primero observaron esta situación, buscando a través de su prédica levantar el sentimiento unitario en los gobiernos de la región de manera tal de enfrentar en conjunto el peligro latente.

*“Mas aislados, se encuentran desunidos / Esos pueblos nacidos para aliarse: / La unión es su deber, su ley amarse: / Igual origen tienen y misión: / La raza de la América Latina / Al frente tiene la sajona raza / Enemigo mortal que ya amenaza / Su libertad destruir, y su pendón”.* (Torres Caicedo; Las dos Américas, 1856)

*“¡Seamos Sudamericanos frente a la América del Norte! Que nuestra mutilada familia, que cuenta tantas denominaciones de mutua hostilidad, “peruanos”, “chilenos”, “colombianos”, “argentinos”, sea un solo nombre y delante del nombre americano. [...] Que nuestras divididas repúblicas sean una sola América delante de las repúblicas unidas del norte, que son una sola América también* (Vicuña Maqueda, citado en Ardao, 1975:26)

Finalmente, la invasión a Cuba, de 1898, fin de la presencia española en América, va a dar vida a la Generación del '900, conjunto de pensadores entre los que destacan el uruguayo José Rodó, autor del célebre *Ariel*, y el argentino Manuel Ugarte, cuyo eje principal fue plantear la necesidad de unidad latinoamericana frente al peligro estadounidense. Nuevamente, la autonomía política, aparece como el eje de la propuesta de estos autores, volcados a la creación de los Estados Unidos del Sur, antítesis del gigante norteamericano.

En este sentido, la integración al servicio de la autonomía fue dominante entre los años de la independencia y principios del siglo XX. De hecho, tal como plantea Briceño Ruiz (2012): “Desde Bolívar hasta José Martí, la defensa de la autonomía de las nacientes repúblicas frente a las potencias europeas y, posteriormente, frente a Estados Unidos, se manifestó en propuestas de creación de confederaciones o pactos de unión político-militar”.

### 1.1 El siglo XX y la preocupación por el desarrollo

Con la llegada del siglo XX, una nueva corriente integracionista comienza a tomar fuerza a partir del giro contextual sobre todo existente en América del Sur, donde el peligro militar comienza a alejarse de sus costas. Ya Juan Bautista Alberdi, en 1844, había previsto los nuevos desafíos que se esperaban para el continente de cara al nuevo tiempo. “La actual causa de América es la causa de su población, de su riqueza, de su civilización y provisión de rutas, de su marina, de su industria y comercio. Ya la Europa no piensa en conquistar nuestros territorios desiertos; lo que quiere arrebatarlos es el comercio, la industria, para plantar en vez de ellos, su comercio, su industria en ella: sus armas son sus fábricas, su marina, no sus cañones; las nuestras deben ser las aduanas, las tarifas, no los soldados”.

El nuevo eje, entonces, será buscar construir, de la mano de la integración, un espacio de desarrollo económico a partir de la posibilidad de contar con mercados de escala, lógicas de asociatividad regional y barreras al ingreso de mercaderías externas de forma tal de favorecer la sustitución de importaciones.

Para esta nueva visión, la obra del economista argentino Alejandro Bunge y sus colaboradores nucleados en la Revista de Economía Argentina (REA) es fundamental. Seguidor del pensamiento proteccionista de Federico List, promotor de la unidad económica alemana bajo el *Zollverein*, Bunge reflexionó sobre las economías sudamericanas tras el fin de la Primera Guerra Mundial, observando los frenos para su desarrollo que significaba el libre mercado.

Decía Bunge: “Los que sostienen doctrinas internacionalistas en nuestro país suelen también simpatizar con la producción uniforme y simple y con el libre cambio y resultan colaboradores con la política de los estados astros. Ellos dividen al mundo en zonas: esta es apta para el trigo, aquella para el algodón, la de más allá para el hierro, etc. El bienestar consiste para ellos en que las poblaciones respectivas se dediquen a producir muy barato algunos artículos y los cambien con los de las demás zonas. ¿Qué naciones practican esta doctrina? Solamente las más atrasadas. [...] No se podrá citar un solo país adelantado que no haya multiplicado los objetos de su producción y de sus industrias” (1921: 462-463).

Ante esto, su propuesta se basó en la conformación de lo que denominó como la Unión Aduanera del Sur, donde debían incluirse la Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil y Chile, siendo sus límites sorprendentemente similares a los del MERCOSUR actual. Los fines de esta Unión: la protección arancelaria y la industrialización de las economías sudamericanas para evitar la trampa del libre comercio.

Pionero, sus ideas luego fueron retomadas por el propio Manuel Ugarte y posteriormente por Raúl Prebisch, quien será nodal para el desarrollo de la propuesta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de su análisis sobre la dependencia regional construida bajo el modelo de centro-periferia.

En esta nueva mirada, la integración actuaba como garante de la posibilidad de superar la lógica del intercambio comercial global y de la trampa del deterioro de los términos de intercambio, planteada por Prebisch, de manera tal de permitir, a partir del desvío de comercio producto de la barrera arancelaria, nuevos circuitos productivos, dando paso a una industrialización general de las economías.

Esta visión dio paso a la primera experiencia concreta de asociación del siglo XX, denominada Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), nacida en 1960, bajo la impronta cepalina. Sin embargo, las diferencias internas entre los países produjeron quiebres insalvables que fueron llevando paulatinamente a un debilitamiento de la asociación. El problema inicial: las asimetrías, punto central que se presentaría de aquí al futuro en todo proceso de integración económica existente en la región.

Si bien la idea cepalina, en teoría, daba cuenta de las diferencias entre el centro y la periferia, su propuesta práctica de integración no hizo más que reproducir la misma lógica, ahora al interior del continente. El desvío de comercio, producto de la lógica arancelaria, generó efectivamente un aumento de los flujos comerciales interregionales, pero el sentido de los mismos solo benefició a las principales economías (Argentina, Brasil y México), las cuales comenzaron a exportar productos industriales a la región sin por eso favorecer a las más pequeñas, que se encontraron con la necesidad de contar con divisas para importar productos, no ya de los principales países sino de sus aliados regionales, a un precio incluso mayor. (Devés Valdés, 2003).

Frente a esto, los países andinos generaron en 1969 una primera ruptura de la ALALC a partir de lo que se conoció como Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino. En él, Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia y Chile (con el ingreso posterior de Venezuela y el retiro de Chile por cuestiones políticas a partir del golpe de Pinochet en 1973), plantearon la necesidad de dar cuenta de las asimetrías y los “distintos tiempos” de la integración, generando para sí un espacio común y un modelo de velocidades asimétricas que pusiera el eje del debate en la posibilidad de un desarrollo armónico.

Dictaduras, crisis de la deuda y escenario global polarizado pusieron fin a este primer intento integrador, que aceptó su fin con la constitución de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en 1980, cuya creación buscaba flexibilizar en la práctica las premisas de la ALALC, dando respuesta a un nuevo orden mundial naciente: el de la globalización.

Si bien será la década del '90 el punto de inflexión del modelo cepalino, los '80 serán un momento de transición, donde la crisis del denominado “regionalismo cerrado” dará paso al surgimiento de un intento de recomposición de la lógica autónoma a partir de dos iniciativas. Por un lado, el Grupo de Contadora, y su anexo, el Grupo de Apoyo a Contadora, centrado en la búsqueda de la paz en Centroamérica,

con especial énfasis en el conflicto nicaragüense y en la no intromisión militar de actores externos (léase Estados Unidos).

Por el otro, el Grupo de Cartagena, planteado en torno al problema de la Deuda Externa, donde se denunciaba el cariz político de la dependencia económica y la corresponsabilidad existente tanto de los deudores como acreedores en el desarrollo de su crisis y eventual solución.

Asimismo, el inicio de las conversaciones entre Argentina y Brasil en torno al tema nuclear, como así también a cuestiones vinculadas con el desarrollo productivo y la defensa de la democracia, completan un panorama donde se observa un intento por reconsiderar algunos elementos de una integración de características profundamente políticas, donde la figura teórica del argentino Juan Carlos Puig, o el brasileño Helio Jaguaribe comienzan a tomar relevancia.

Para ambos autores, con sus matices, el punto central de la integración estriba en la posibilidad de obtener dosis de autonomía política cada vez mayores, entendiendo esta ya no como independencia o soberanía territorial, sino como capacidad de actuar de acuerdo con su propio criterio, frente a las limitaciones permanentes del escenario global.

## **1.2 Los años '90 y la integración comercial**

Durante los años '90, la impronta del pensamiento neoliberal tuvo su correlato en relación a la integración regional. Abandonando la lógica cepalina de sustitución de importaciones y la lógica autonomista de confrontación, o al menos distanciamiento, con las grandes potencias, la integración pasó a ser un eficaz mecanismo para la liberalización comercial y el ordenamiento en términos geopolíticos, en el marco de un mundo crecientemente unipolar. Esta etapa fue definida por sus defensores bajo el nombre de “regionalismo abierto”.

De esta forma, los años '90 vieron emerger en toda América Latina, procesos de integración basados en el art. 24 del GATT (Acuerdo General de Tarifas y Comercio, transformado en 1995 en Organización Mundial de Comercio), donde se aceptaban a los acuerdos regionales como paso intermedio y previo a la liberalización comercial global. Ya no eran espacios para la industrialización, sino que los bloques regionales pasan a entenderse como una forma gradual de baja generalizada de aranceles en el camino del libre mercado.

Nacen así en 1991 el Mercado Común del Sur —integrado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay—, en 1994 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y en 1996 la Comunidad Andina de Naciones —la cual a partir del Protocolo de Trujillo y tras la crisis de su antecesor, el Pacto Andino, cambia de nombre y objetivos para adaptarse a la nueva mirada neoliberal de la integración.

En todos estos casos, el instrumento central de integración fue construido a partir de un acuerdo de disminución de aranceles, gradual, pero automático, capaz de conformar zonas de libre comercio en tiempos prefijados. Obviamente, todos los procesos aceptaron excepciones, pero a diferencia de la idea de acuerdos sectoriales, que va produciendo una liberalización controlada, en este caso la lógica fue inversa, al generar un proceso de liberalización para el conjunto de la economía, y aceptar excepciones compuestas preferentemente de plazos diferenciados, generando mediante este mecanismo reajustes profundos en las estructuras productivas de los países involucrados, provocando ganadores y perdedores a cada lado de la frontera.

### **1.3 La integración en el nuevo siglo: autonomía, desarrollo y el tercer elemento**

Tras la crisis del modelo neoliberal, nuevamente la integración regional redefinió su lugar en las agendas nacionales, dando lugar a la aparición de nuevos conceptos, nuevos objetivos y nuevas instituciones, entre las cuales se encuentra la creación de la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR), nodo fundamental del presente trabajo.

Esta nueva etapa significó una superación del modelo de integración de los años '90, en el sentido de que, a la faceta comercial que mantuvo su vigencia, se le incorporó una fuerte preocupación por otros ejes de debate, como son la integración productiva, la defensa de la democracia y de la paz (que ciertamente ya se había hecho presente a fin de los años '90, al menos en el MERCOSUR a partir del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático), y la integración social, poniendo el eje en la cuestión migratoria, educativa y socio-laboral.

En este sentido, los años 2000 dan cuenta de un retorno combinado tanto del eje de la autonomía —en relación con la capacidad de resolución de conflictos sin injerencias externas, sea de conflictos entre países o al interior de los mismos, en tanto y en cuanto esto podría afectar la continuidad democrática en la región—, como del eje del desarrollo —a partir de un intento acelerado de generar mecanismos que permitan ampliar la oferta regional de productos por sobre la oferta mundial, sin por ello provocar un aislamiento del comercio internacional—. Así, antes que una agenda restrictiva a partir de la lógica arancelaria, se plantea la generación de una agenda propositiva, a partir de la lógica de la integración productiva, donde el modelo de “suma cero” comercial deja paso a otro esquema de ganancias compartidas a partir de la asociación y la creación de cadenas de valor regionales tanto para nutrir al propio mercado como para alcanzar, en conjunto, nuevos mercados externos.

Pero el nuevo enfoque no se detiene allí, y suma a estos dos ítems un componente geoestratégico de la región, basado en la defensa común de sus recursos

naturales, de sus alimentos, del agua, de su petróleo y sus minerales.

De alguna manera, este enfoque —plasmado hoy en iniciativas como el Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR, en que se ha construido, como veremos más adelante, una nueva definición del propio concepto de “defensa” bajo la lógica regional— ha tenido su antecedente político y teórico en la obra del ex presidente Juan Domingo Perón, y en aquellos que, como el uruguayo Alberto Methol Ferré, han definido la integración regional en términos geopolíticos.

Perón planteaba la necesidad de la integración no en virtud de un pasado común —como en el planteo de Bolívar o Ugarte, por citar solo dos nombres— que predispondría a los pueblos a un destino común, ni tampoco meramente con relación a la cuestión del desarrollo, pensada esta en términos de aumento del comercio o la producción. Lo hacía a partir de un análisis conceptual del devenir de la humanidad, por un lado, y, por otro, de un análisis de su tiempo, de la coyuntura que le tocó vivir.

En relación con el desarrollo de las organizaciones humanas, Perón entendía que de las agregaciones más pequeñas, como la familia, el ser humano habría comenzado una tendencia imparable hacia la constitución de comunidades más inclusivas, pasando de la familia a la tribu, de allí a las ciudades y luego al Estado Nación, modelo hegemónico durante el siglo XIX y principios del XX. Pero tras la Segunda Guerra Mundial, lo que aparecía en el horizonte no eran ya las grandes naciones europeas sino lo que él define como “Estados Continentales Industriales”, los EEUU y la Unión Soviética, que a partir de ese momento regirían los designios del mundo.

Dentro de este contexto, la humanidad se preparaba para enfrentar una lucha total por el control de las materias primas (recursos estratégicos para la producción) por un lado, y el alimento por el otro. Tal como planteaba el propio Perón en su discurso de la Escuela Nacional de Guerra de 1953: “Analizando nuestros problemas, podríamos decir que el futuro del mundo, el futuro de los pueblos y el futuro de las naciones estará extraordinariamente influido por la magnitud de las reservas que posean: reservas de alimentos y reservas de materias primas. [...] Es indudable que nuestro continente, en especial Sudamérica, es la zona del mundo donde todavía, en razón de su falta de población y de su falta de explotación extractiva, está la mayor reserva de materia prima y alimentos del mundo. Esto nos indicaría que el porvenir es nuestro. [...] Pero precisamente en estas circunstancias radica nuestro mayor peligro, porque es indudable que la humanidad ha demostrado a lo largo de la historia de todos los tiempos que cuando se ha carecido de alimentos o de elementos indispensables para la vida, como serían las materias primas y otros, se ha dispuesto de ellos quitándolos por las buenas o por las malas, vale decir, con habilidosas combinaciones o por la fuerza.”

De aquí se traduce, entonces, la necesidad de la unidad. Para defender los recursos en materias primas y alimentos, por un lado, dando inicio al nuevo

concepto de defensa regional, y, por el otro, para la construcción de lo que denomina “Unidad Económica”, definida como la capacidad de proveerse de los recursos estratégicos antes mencionados.

Ambas ideas tienen una fuerte actualidad en el marco de los nuevos procesos de integración, como es la UNASUR, donde se conjuga el perfil autonomista —antes que desarrollista que queda más reservado a ámbitos como el MERCOSUR— con esta mirada estratégica que plantea la defensa de los recursos naturales como eje central de la unidad.

**Cuadro de comparación histórica de procesos de integración regional latinoamericanos**

Años	Figuras	Propuesta Programática	Formulación Práctica
1810 - 1826	Simón Bolívar; Bernardo de Monteagudo	Independencia Política y defensa frente al imperio español	Federación de Estados Hispanoamericanos. Congreso Anfictiónico de Panamá
1898 - 1920	José Martí, Manuel Ugarte, José Rodó	Antiimperialismo frente a los Estados Unidos	Estados Unidos del Sur. Unidad Latinoamericana
1920 - 1940	Alejandro Bunge	Desarrollo industrial - Creación de mercado interno para la venta de bienes industriales producidos en la región	Unión Aduanera del Sur
1950 - 1955	Juan D. Perón	Defensa Regional de los recursos naturales, alimentos y materias primas. Mirada geoestratégica	Nuevo ABC (Unión Argentina / Brasil / Chile )
1960 - 1980	Raúl Prebisch (CEPAL)	Generación de mercados de escala para bienes industriales regionales. Sustitución de importaciones industriales y modificación de la lógica de intercambio	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)
1980 - 1990	Transición	Retorno a la democracia, crisis del modelo cepalino	Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

1990 - 2000	Jon Williamson, Consenso de Washington, nueva CEPAL	Regionalismo abierto. Apertura gradual, lineal y automática en pos de la liberalización completa de los mercados	Mercado Común del Sur (MERCOSUR); Transformación de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Protocolo de Trujillo (1996), ALCA
2001 - 2013	Hugo Chávez, Marco Aurelio García; Alí Rodríguez Araque	Recuperación de la autonomía política; defensa de los recursos naturales; búsqueda de desarrollo endógeno y construcción de infraestructura regional	Unión de Naciones Suramericanas. MERCOSUR post 2003, ALBA, CELAC

Cuadro de elaboración propia

De esta forma el nuevo siglo parece condensar la historia pasada, retomando de las experiencias y tiempos anteriores, ideas, conceptos y miradas que han permitido volver a posicionar a la unidad como uno de los ejes deseados de los países latinoamericanos, más allá del posicionamiento político de cada uno de los gobiernos, algo que claramente se expresa en UNASUR. Allí conviven y acuerdan Jefes de Estado y de Gobierno con miradas antagónicas en muchos aspectos pero no en la integración, en la cual todos coinciden, aportando sus saberes y esfuerzos para reforzar el trabajo colectivo.

Llegar a este punto de unidad, que tiene en la UNASUR un ejemplo central para el subcontinente sudamericano, implicó un camino no exento de dificultades que encuentra sus orígenes a mediados de los años '80 y en el cual, incluso los años '90 cumplieron un rol preformativo a favor de la integración.

Por ello, a continuación, buscaremos poner de relieve sintéticamente los dos procesos de integración que sirvieron como antecedentes de la UNASUR, tal como se expresa incluso en su texto fundacional, donde se plantea al nuevo espacio como compilador del acervo normativo, político y cultural construido a partir de la experiencia del MERCOSUR y de la CAN. Es por esto que vale la pena detenerse brevemente a repasar la historia de cada una de estas experiencias.

**2) LOS DESARROLLOS DEL MERCOSUR Y LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES A COMIENZOS DEL NUEVO SIGLO**

Pese a tener historias diferentes con relación a su pasado, sus construcciones simbólicas y sus fórmulas institucionales, tanto el MERCOSUR como la CAN parecen converger a mediados de los años '90 en una propuesta de integración de

tipo liberal bajo una conducción fuertemente presidencialista como es la construida a partir del Protocolo de Ouro Preto (1994), para el caso del MERCOSUR, y el Protocolo de Trujillo (1996) para el caso andino.

Fue un punto en el tiempo de inusual convergencia que terminaría abruptamente con la llegada del siglo XXI, cuando el MERCOSUR pareció soportar con más firmeza los avatares de las crisis que se sucedieron en algunos de sus países, como en el caso argentino, así como también la presión externa por la firma de acuerdos unilaterales de libre comercio. La CAN, por su parte, encontró en la discusión sobre el acuerdo con los Estados Unidos su punto de quiebre, a partir del cual se sucedió la salida de Venezuela y su virtual parálisis —de la que hoy, afortunadamente, parece ir recuperándose a partir de la reconversión de los objetivos principales del bloque, de una mirada profundamente comercial hacia un planteo que hace hincapié en la ciudadanía y la identidad andina.

Lo que queda claro es que la riqueza en la historia de ambos procesos nutrió en forma determinante la construcción de la UNASUR, la cual pudo, gracias a su flexibilidad, tomar lo mejor de cada experiencia sin por ello buscar reemplazarlas ni coartar su desarrollo. Son, en cierto sentido, las hermanas mayores de esta nueva institución que llega al 2013 con apenas cinco años de vida, contra los cuarenta y cuatro de la CAN y los veintidós del MERCOSUR.

## **2.1 La Comunidad Andina de Naciones (CAN)**

Tal como se mencionó anteriormente, la CAN, más bien su antecesor, el Pacto Andino, nace en 1969 tras la firma del Acuerdo de Cartagena que buscaba crear condiciones particulares para los países andinos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Su principal interés fue dar cuenta de la necesidad de “diferentes velocidades” en relación a la integración según el desarrollo relativo de cada uno de los países involucrados, con la intención de no repetir a nivel regional la lógica centro-periferia que se criticaba a escala global.

En este sentido, entre los firmantes se privilegió otorgar ventajas preferenciales para Ecuador y Bolivia de modo de ser consecuentes con el discurso. Asimismo, el Pacto Andino definió un modelo institucional similar al europeo, privilegiando la existencia de una instancia supranacional, la Junta, que velara por el interés regional y pudiera contrapesar los intereses nacionales de los Estados.

De esta forma, los primeros años produjeron un crecimiento sustancial del comercio intrarregional, pasando de 111 millones de U\$S en 1970, a 613 millones en 1976, abriendo el camino a un fuerte optimismo sobre el destino del bloque. Sin embargo, las dificultades para cumplir los plazos de la apertura comercial intrabloque, así como la llegada de las dictaduras a la región, puso fin a este inicial impulso, pro-

vocando lo que los autores como Andrés Casas Casas y María Elvira Correa (2007) definen como una era de estancamiento. En este sentido los autores plantean: “Se frenó el proceso en su dinámica de crecimiento, al restablecer obstáculos al comercio a través de dispositivos unilaterales de los gobiernos, lo que afectó seriamente la credibilidad de parte del sector productivo y dificultó el entendimiento entre los países, pasando a ser prioritarios nuevamente los dispositivos para arreglar los problemas locales antes que respetar lo avanzado en materia regional” (p. 596).

La salida de esta etapa se dio a partir de la llegada de los años '90, donde el quiebre ideológico vinculado al cambio de paradigma en torno a la integración, que llevó a transformar los objetivos regionales de una búsqueda de la industrialización interna a un escalón en la liberación comercial, trastocó el statu quo. Abandonado el poder de la Junta, institución supranacional creada a imagen y semejanza de la Comisión Europea y trasladada la lógica de poder a las figuras presidenciales, el proceso renace de la mano, nuevamente, del crecimiento comercial y de un nuevo esquema institucional definido como Sistema Andino de Integración (SAI) donde, bajo la égida del Consejo Presidencial Andino, se encolumnaban el conjunto de las instituciones andinas entre las que se cuentan el Parlamento Andino —institución que retomaremos más adelante a la hora de pensar la dimensión legislativa de la UNASUR—, la Corporación Andina de Fomento, como entidad financiera, y la Universidad Simón Bolívar.

Sin embargo, el apego a los preceptos neoliberales y al libre mercado, al tiempo que en una primera instancia favoreció el aumento del comercio, fue generando tensiones en las lógicas restrictivas que planteaba el bloque regional, ante los ofrecimientos a los países miembros de firmar acuerdos de libre comercio de parte de las grandes potencias mundiales. Este proceso, incipiente al principio de la década de 2000, ordenada de alguna manera bajo el intento englobador de la estrategia estadounidense del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), se disparó tras el fracaso de dicha iniciativa en las orillas del Mar Argentino, en la Cumbre de Mar del Plata de 2005.

Este hecho generó, por un lado, el avance de los Estados Unidos bajo una estrategia bilateral, particularmente con Colombia y Perú, que generó una fuerte tensión en la Comunidad Andina, pero por otro lado, un proceso de aceleramiento de las negociaciones bloque a bloque que se venían desarrollando con la Unión Europea. Ante el fracaso del ALCA, los Estados Unidos redoblaron sus esfuerzos para lograr integrar a su lógica política y comercial a la mayor cantidad de países posible.

El resultado de este apresuramiento generó el quiebre de la CAN, con la salida de Venezuela del bloque y la firma unilateral de acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos por parte de Colombia y Perú, los cuales de todas formas tardaron años en ratificarse ante la negativa de amplios sectores del Congreso norteamericano. Obviamente, el planteo del presidente venezolano Hugo Chávez, ya



expresado con fuerza en Mar del Plata, en contra del ALCA y los acuerdos de libre comercio, colocaba virtualmente a Venezuela fuera de la CAN. Pero también vale decir que la decisión de los gobiernos de Colombia y Perú de reformar la decisión 598 del bloque, que planteaba la unidad política del mismo frente a los terceros países —impugnando la votación de Bolivia por falta de pago de sus acreencias ante la Secretaría—, no puede ser definida como un signo de acercamiento.

Este quiebre, que puso fin a la Comunidad Andina como unidad económica y política ante el fuerte distanciamiento tanto de Bolivia como de Ecuador (ambos con sendos pedidos de ingreso al MERCOSUR como socios plenos) del planteo de apertura comercial unilateral, no ha generado sin embargo el fin de una multiplicidad de aspectos en términos sociales, culturales y educativos, entre otros ámbitos donde la CAN ha generado, a partir de la coordinación de políticas, una amplia y valiosa tradición que debe ser retomada por UNASUR.

## 2.2 El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

El nacimiento del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), producido el día 26 de marzo de 1991 en la ciudad de Asunción, fue a la vez culminación y quiebre de un proceso que se había abierto años antes a partir del giro de las relaciones entre Argentina y Brasil desde la recuperación democrática.

Culminación, porque fue el cierre de una etapa nacida en el año 1985 a partir de la inauguración del puente internacional Tancredo Neves, que une las ciudades de Foz do Iguazú con Puerto Iguazú, por parte de los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney. En ese momento, el eje central de la unidad pasó por, a partir de la cooperación y la construcción de confianza entre los gobiernos civiles, debilitar las hipótesis de conflictos existentes y, a partir del desarrollo conjunto, la posibilidad de ampliar los marcos de acción de sus alicaídas economías.

Como afirma Jorge Schvarzer (2001:24): “La paz y la integración económica facilitaban la reducción del poder militar a ambos lados de la frontera. No es casual que uno de los acuerdos firmados entre la Argentina y Brasil, a mediados de la década de los ochenta, se refiriera a la cooperación en el tema nuclear”.

Pero este comienzo fue luego ampliándose hacia otras cuestiones vinculadas al desarrollo económico. En el período de Alfonsín y Sarney, en que se firmaron los acuerdos del Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil (PICAB), la idea prioritaria se centraba en la construcción de un proceso gradual, flexible y progresivo, basado en la integración de ramas productivas.

En este momento (1986) la metodología elegida —propuesta por la Argentina— fue la de trabajar con lo que se denominó “proyectos integrados”, es decir “acuerdos de complementación e integración dentro de ramas productivas, en las

cuales definir las metas de integración, los instrumentos precisos y las condiciones de equilibrio dinámico, con sus consecuentes formas de reequilibrio en la medida en que se produjeran desvíos” (Lavagna, 1998; p. 99).

La intención manifiesta de este mecanismo fue evitar la especialización sectorial, para lo cual los conceptos de gradualidad, flexibilidad y progresividad, antes mencionados, tomaban una importancia central. La gradualidad se definía en este caso como opuesta a la masividad, es decir que lo que se buscaba era la integración de algunos sectores, e incluso de algunas ramas sectoriales, con el fin de evitar poner en evidencia las diferencias existentes en economías tan dispares.

Por su parte, la flexibilidad daba cuenta de la capacidad de corregir errores sobre la marcha, al tiempo que la progresividad actuaba como un elemento dinamizador del proceso, ya que existía la posibilidad, ante los recaudos tomados en los dos primeros conceptos, de estancamiento. Por ello, se construyó un cronograma de metas semestrales para ir avanzando en el proceso de integración (Lavagna, 1998).

Dentro de este marco, se tomó la decisión de definir los bienes de capital como el núcleo central del acuerdo, por ser la madre de todas las industrias y además porque allí la diferencia no era tan grande estructuralmente entre Argentina y Brasil.

Con estas pautas, finalmente en 1988 los presidentes Alfonsín y Sarney firman el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, poniendo como meta la creación de un Mercado Común en un plazo de 10 años, siendo el mismo refrendado por el Congreso argentino en 1989, una semana antes del cambio de gobierno.

Con la llegada al poder del presidente Menem en la Argentina, y de Collor de Melo en Brasil, la idea madre de la integración fue trastocada de inmediato. Así, en el Acta de Buenos Aires firmada en junio de 1990, es decir solo 7 meses después de la puesta en marcha del Tratado, se establece en el Anexo 1 que “la columna vertebral de este proceso de conformación del Mercado Común —que ya se había modificado para el 31 de diciembre de 1994— estará dada por rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas para llegar a la fecha prevista con arancel cero”.

De esta forma, en menos de un año, los conceptos de gradualidad, flexibilidad y progresividad son reemplazados por una baja general, lineal y automática de aranceles que implicó, por un lado, un incremento fenomenal del comercio, sobre todo del lado argentino, pero también del brasileño, que vio incrementar la importancia de sus exportaciones a su vecino sobre el total de las mismas, del 2% que representaban en 1990 al 13 % en 1998<sup>1</sup>; por el otro, la exacerbación de las asimetrías y un fuerte proceso de especialización de acuerdo a las ventajas comparativas.

<sup>1</sup> En 1990 las exportaciones brasileñas a la Argentina se ubicaban en el orden de los 645 millones de U\$S para convertirse en 1500 millones en 1998 (Moniz Bandiera, 2002)

Con este nuevo concepto, y con la incorporación de Uruguay y Paraguay se firma en 1991 el Tratado de Asunción que da vida al MERCOSUR, instrumento que va a ser complementado en 1994 con el Protocolo de Ouro Preto, por el cual se establece el organigrama institucional del MERCOSUR. En este punto vale decir que si bien la necesidad de participación de un espacio de vinculación parlamentaria fue planteada en el propio Tratado de Asunción, en su último artículo, el 24, recién será luego de Ouro Preto que quedará conformada efectivamente la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR.

Esta primera década del MERCOSUR se inscribirá dentro del denominado “regionalismo abierto” planteado por la CEPAL y cuyo eje será la idea de pensar la integración como un escalón hacia la liberalización comercial mundial. Tal como se lee en el documento “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad” (1994), el regionalismo abierto es definido como:

1) El proceso que surge de combinar la interdependencia 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.

2) Lo que diferencia al regionalismo abierto de la apertura y de la promoción no discriminatoria de las exportaciones es que comprende un ingrediente preferencial, reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región.

3) Un objetivo complementario es hacer de la integración un cimiento que favorezca una economía internacional más abierta y transparente, en vez de convertirse en un obstáculo que lo impida, limitando así las opciones al alcance de los países de América Latina y el Caribe. Ello significa que los acuerdos de integración deberían tender a eliminar las barreras aplicables a la mayor parte del comercio de bienes y servicios entre los signatarios en el marco de sus políticas de liberalización comercial frente a terceros, al tiempo que se favorece la adhesión de nuevos miembros a los acuerdos.

Bajo estos preceptos, el MERCOSUR generó a lo largo de los años '90 un importante aumento de las transacciones comerciales interregionales, produciendo, sin embargo, procesos de especialización y profundización de las asimetrías entre los diversos países.

En este marco de hegemonía de la mirada comercial, sin dudas el mayor cimbronazo del MERCOSUR sucedió en el año 1999 con la devaluación del Real, la moneda brasileña que había sido atada —como el peso argentino— al dólar. Ello

produjo una modificación real en la paridad de los tipos de cambio y una sensación de espanto en la prensa y sectores empresariales argentinos, quienes creyeron estar frente a una invasión de productos brasileños baratos que mermarían la fuerza de la economía argentina.

Ambas situaciones fueron dañinas para el MERCOSUR. El cambio en la relación de precios internos trajo como principal resultado, por un lado, la caída de alrededor del 30% de las exportaciones argentinas a Brasil durante el año 1999, lo que representó una pérdida de 2200 millones de dólares, siendo la industria más afectada la automotriz, seguida por la de los combustibles y la de las hortalizas (Cimadamore, 2001). Por otro lado, el horror frente a la supuesta invasión de productos brasileños (irreal, ya que en ese año, según datos del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil, las exportaciones brasileñas a la Argentina cayeron un 20%) redundó en una pérdida de confianza en el MERCOSUR y en un refuerzo de la posición que planteaba como preferible la negociación directa con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

La crisis de 2001 Argentina, precedida por el desplome de la economía brasileña en 1999 y el fin del ciclo neoliberal en gran parte de América del Sur, arrastró consigo no solo las bases del proyecto de integración basado únicamente en la liberalización comercial sino también gran parte de la propia mirada del rol que la región entendía debía cumplir en el concierto internacional pasando progresivamente a lo largo de la nueva década desde una total sumisión a una disputa de algunos segmentos de la construcción de los sentidos de la agenda mundial.

En el caso del MERCOSUR, la nueva era es inaugurada con un documento denominado Declaración de Buenos Aires, del año 2003, firmado por los presidentes Luiz Inácio “Lula” Da Silva y Néstor Kirchner. También llamado “Consenso de Buenos Aires” —como expresión de su oposición al “Consenso de Washington” de la década anterior—, esta nueva hoja de ruta, sin abandonar el componente comercial de la integración en el MERCOSUR, plantea nuevos desafíos, en otros:

- destaca y revaloriza el *derecho de los pueblos al desarrollo* para lograr su bienestar, reafirmando la voluntad de cooperar bilateral y regionalmente en pos de este objetivo;
- señala la necesidad de *fortalecer la democracia* en la región y la responsabilidad histórica de combatir la pobreza, la desigualdad, el hambre, el analfabetismo y la enfermedad, pues constriñen el pleno ejercicio de la ciudadanía;
- indica la preocupación por aumentar la *participación social* en la región;
- *reconoce la situación de asimetrías*, los desequilibrios y las desigualdades, proponiendo instrumentar políticas de desarrollo regional que contemplen y respeten la diversidad del territorio;

- ratifica una profunda convicción de que el Mercosur no es solo un bloque comercial sino que constituye un *espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido*;

- entiende que *la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo*, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando la voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, destacan que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos (Consenso de Buenos Aires, 2003; el destacado es nuestro).

El Consenso de Buenos Aires se plasmó, luego, en el MERCOSUR, en el Programa de Trabajo 2004-2006 (adoptado por la decisión CMC N° 26/03).

A partir de esta planificación de la integración regional entendida como integral, el MERCOSUR abrió una nueva fase con logros puntuales en diversos puntos del programa. Así, tal como afirma Perrotta (2011), “las orientaciones de política regional y política nacional confluyeron nuevamente: de la misma manera que la reforma del Estado encontró en el nuevo regionalismo un aliado, ahora el esquema de integración se orienta en torno a un modelo de desarrollo que contempla beneficios para un mayor número de actores, en especial aquellos que habían sido relegados en la etapa anterior, en consonancia con los gobiernos nacionales progresistas y/o de tinte redistribucionista que delinear el mapa político sudamericano. Las políticas del MERCOSUR no son sino un reflejo y amplificación/potenciación de las modificaciones experimentadas a nivel doméstico, a la vez que lo retroalimentan”.

Entre estos logros se puede destacar la creación de los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) por medio de los cuales las principales economías aportan a las menores en busca de reducir las asimetrías de la región; la constitución del Instituto Social del MERCOSUR, con sede en Asunción, como espacio de coordinación de la intervención en políticas sociales de los países; el desarrollo del sector educativo del MERCOSUR, con sus programas de reconocimiento de títulos a nivel primario y secundario, así como programas de vinculación a nivel universitario; y, por último, la concreción del Parlamento del MERCOSUR, en el año 2007, como espacio de representación legislativa y social de los pueblos del MERCOSUR<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Un interesante racconto de los logros del MERCOSUR puede ser encontrado en el libro “Paz, Democracia e Integración Regional en América del Sur. Visibilizando los logros políticos, sociales y culturales del MERCOSUR y de la integración regional en América Latina y el Caribe”, Vázquez, M. y Perrotta, D. (coordinadoras), *Identidad Mercosur*, 2013. Disponible en [www.identidadmercosur.org](http://www.identidadmercosur.org)

Asimismo, desde la Cumbre de Córdoba de mediados de 2006 se asiste a un proceso de Cumbres Sociales con alta participación de la sociedad civil, entre las que resaltan instituciones como la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, la red de MERCOCIUDADES y numerosas organizaciones y movimientos sociales interesados y vinculados a la temática, no desde la lógica de “Contracumbre”, sino como un espacio de vinculación entre el mundo social y el mundo institucional (Inchauspe y Perrotta, 2008).

Sin embargo, en este recorrido de luces y sombras respecto del modelo anterior, se evidencian las disfuncionalidades del modelo institucional, donde la presencia de los poderes ejecutivos nacionales, y particularmente de los presidentes, a partir de la denominada “Diplomacia Presidencial”, ocupa no solo el centro, sino también los márgenes de la escena, dejando al resto de las instancias gubernamentales y movimientos sociales poco espacio de actuación. A título ilustrativo, vale la pena mencionar el hecho de que el Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del MERCOSUR (FCCR) conformado por gobernadores e intendentes de cada uno de los países continúa dependiendo funcionalmente del Grupo del Mercado Común (GMC), espacio integrado por funcionarios de segunda o tercera línea de las Cancillerías.

Es decir que este nuevo Consenso de Buenos Aires logró algunos avances importantes en la imposición de nuevas agendas, sin lograr aún modificar sustancialmente el entramado institucional, como tampoco lograr quitar del centro de la escena el componente comercial, el cual, sin embargo, se ha visto complementado con nuevas visiones y demandas, como el problema migratorio o de ciudadanía, contracara necesaria de la libre circulación de bienes y servicios.

### **2.3 La Cumbre de Mar del Plata y el NO al ALCA**

Tras el quiebre del modelo neoliberal de integración en el Cono Sur, la continuidad del proyecto hegemónico norteamericano comenzó a ponerse en tela de juicio. Si hasta el año 2000 la discusión pasaba por si entrar al ALCA en bloque o en forma individual, luego del 2003, el resurgir de la idea de la autonomía política y el desarrollo económico planteó un límite claro a dicha estrategia.

El lugar donde se produjo el quiebre definitivo fue la Cumbre de Mar del Plata, realizada en el mes de noviembre del año 2005. Allí se pusieron en tensión diversos aspectos de la construcción continental. En primer lugar, la idea del panamericanismo vs. el latinoamericanismo. Estas dos corrientes en pugna planteaban en forma opuesta las raíces históricas culturales que debían dar vida a la unidad continental, así como el modo en que las naciones debían vincularse.

Pese a la existencia, dentro del proyecto bolivariano, de una voluntad de integrar a los Estados Unidos al esquema de unidad, prontamente este planteo fue

dejado de lado ante la denominada doctrina del *big stick* impuesta por los Estados Unidos principalmente sobre Centroamérica. Como se ha mencionado, surgió a mediados de la década de 1850 y con más fuerza con la llegada del nuevo siglo, el movimiento latinoamericanista, como respuesta directa al avance de los Estados Unidos sobre la región. Profundamente antiimperialista, esta corriente excluye al gigante norteamericano del marco común y propugna una unidad defensiva de aquellos que, por historia, constituyen un cuerpo fragmentado pero con inequívocas raíces comunes.

En reacción a esta propuesta, desde los Estados Unidos se plantea el panamericanismo que, más allá del pasado común, propone la unidad frente a la intervención exterior al continente. Nace así, en 1889-1890, la 1ª Conferencia Panamericana, con sede en la ciudad de New York, con la intención de coordinar y coercionar al conjunto de las naciones en pos de la construcción de posiciones comunes vinculadas con la defensa continental.

Se establece entonces, a partir de allí, la “Doctrina Monroe”, sintetizada en la famosa frase “América para los americanos”, donde la primera “América” refiere efectivamente al continente, pero lo segundo solo a los estadounidenses. Se expresa, en esta frase, la voluntad de los Estados Unidos de intervenir militarmente en cualquier parte del continente en defensa de sus intereses y del orden interior, al tiempo que deja claro su prioridad por sobre el resto de las potencias, particularmente Francia y Alemania, sobre el continente.

Del devenir de las conferencias panamericanas surgirá en 1948 la Organización de Estados Americanos (OEA), con sede en Washington, como expresión institucional del panamericanismo, el cual nunca —hasta finales del siglo XIX, pese a diversos intentos parciales— se planteó exclusivamente desde la faceta comercial.

En este sentido, la propuesta del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) es una novedad en la tradición panamericanista, planteada al calor del avance de las propuestas neoliberales y de cierta retracción de la capacidad política de los Estados Unidos en relación con América Latina a partir de los límites que el nuevo contexto mundial (respeto por la democracia y derechos humanos; dificultad para legitimar la acción militar directa sobre el continente) le imponía a la súper potencia.

Basado en el modelo impuesto en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por su sigla en inglés) que incluye a México y Canadá, además de los Estados Unidos, la administración de George W. Bush propuso en el año 1994 la conformación de un área de libre comercio continental. Las características principales de dicho acuerdo excedían el marco del comercio, para incluir aspectos como derechos de los inversores externos, compras gubernamentales, patentes y regulación de servicios, ámbitos en que el acuerdo encontró fuertes resistencias por parte de diversos gobiernos, como fue el caso del presidente venezolano, Hugo Chávez, y

de numerosos movimientos y organizaciones sociales.

Desde esta oposición nació en 2004 la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), promovida por el gobierno venezolano y el cubano, único país de América que quedaba excluido de las negociaciones por el ALCA. Fuertemente definido como antiimperialista, sus bases se expresaban en contradicción con los principios del área de libre comercio y se pensaban desde la lógica de la solidaridad, la reciprocidad y la transferencia de tecnologías, mostrando como primer ejemplo de estas ideas el programa cubano-venezolano Médicos por Petróleo, según el cual la isla caribeña recibía combustible a cambio del envío de profesionales de la salud a Venezuela.

Pese a estos obstáculos, el acuerdo por el ALCA avanzó, proponiéndose la cumbre continental del año 2005 como el punto final del proceso de negociación y el momento de la firma del tratado fundacional del nuevo instrumento de integración comercial.

Sin embargo, en Mar del Plata se expresó claramente el cambio de época mencionado a partir del año 2003, particularmente al interior del MERCOSUR y el quiebre del proyecto panamericanista en pos de una recuperación de la lógica de autonomía regional.

Este quiebre dio paso a un nuevo tiempo que será fundamental para la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y, sobre todo, para la definición de sus objetivos y prácticas, donde el punto nodal de todo su accionar es claramente la recomposición de la autonomía política regional.

## PARTE II

### LA UNASUR: La región bajo la lógica de la construcción de la paz

La salida del proceso del ALCA determinó, en un primer momento, el reforzamiento del MERCOSUR como espacio de antagonismo y proyecto integrador de una nueva mirada en torno a la integración regional, tal como quedó planteado por el pedido de ingreso de Venezuela y la realización de la Cumbre de Presidentes de Córdoba del año 2006, donde concurrieron, además de los presidentes de los países miembros, el presidente de Bolivia Evo Morales y el líder de la Revolución Cubana, Fidel Castro, en lo que sería su último viaje fuera de la isla.

Su presencia daría cuenta de la propuesta, sostenida sobre todo por la Argentina, de convertir al MERCOSUR en el espacio de confluencia del pensamiento alternativo regional, retomando de esta manera el liderazgo que alguna vez supo tener en relación con el mundo hispanoamericano. En Córdoba se expresó la voluntad de constituir una nueva lógica geopolítica que reconstituyera los marcos del tradicional pensamiento latinoamericanista argentino, forjado por pensadores como Manuel Ugarte.

Sin embargo, las diferencias en torno a las cuestiones comerciales ya definidas en el MERCOSUR (arancel externo común, zona de libre comercio interno) que pusieron freno al ingreso por caso de Bolivia (país que pedía su ingreso sin abandonar la Comunidad Andina de Naciones), así como también una mirada geopolítica diferente planteada desde Brasil, pusieron freno a esta iniciativa y giraron la mirada hacia un nuevo marco, el suramericano.

El proyecto de unidad suramericana era un profundo anhelo de la diplomacia brasileña sobre todo a partir de la segunda mitad de los años '90, cuando el peso de su economía comienza a colocarlo en posibilidad de empezar a plantearse como un jugador global, para lo cual la existencia de un espacio propio de influencia y hegemonía era fundamental, así como también un refuerzo de su tradicional relación dialéctica con los Estados Unidos, basada en la lógica de “oposición limitada y contención acotada”, tal como la definen Russell y Tokatlian (2003).

Dichos autores plantean que el Brasil, desde la década de los noventa a la actualidad, desarrolló una “política mixta hacia EEUU en la que combinan desacuerdo y colaboración, concertación y obstrucción, deferencia y resistencia”.

Otorgando un papel clave al Estado en la definición del rumbo de la economía como en las intervenciones políticas, los países que ejercen este tipo de política exterior consideran además como herramienta fundamental la integración regional. Pues es a partir del incremento de la capacidad de negociación conjunta frente a los Estados Unidos que lograrán una inserción relativamente autónoma en el pla-

no internacional. Argentina, Venezuela, Bolivia y Ecuador también responden a este modelo de política exterior que, según Russell y Tokatlian (2003), “propicia la reforma del orden global al que considera inequitativo, percibe a EEUU como un poder dual (amenaza y oportunidad) y asigna gran importancia a los vínculos con la región”.

En el caso de Brasil además, se trata del único país en América Latina con aspiración de liderar la región y desarrollarse como potencia emergente en el plano global. Es por ello que la definición de su política exterior oscila entre la proximidad y la reducción de la dependencia de los Estados Unidos, dado que por un lado su desarrollo como potencia emergente implica ver a los Estados Unidos como un competidor continental a la vez que de su relación con la potencia mundial hegemónica dependen también la proyección y el reconocimiento de Brasil en las esferas política y económica internacionales.

En este sentido, Brasil ha desarrollado una estrategia de “contención acotada”, la cual supone “la creación progresiva de espacios e instrumentos regionales de acción propios que reduzcan, excluyan o prevengan la influencia de EEUU en una determinada área geográfica de la región, al tiempo favorezcan la capacidad colectiva de interacción con Washington” (Russell y Tokatlian: 2003).

Justamente, la UNASUR y su antecesora la Comunidad Sudamericana de Naciones responden a este planteo que, claramente, se muestra divergente de la mención latinoamericanista de la tradición argentina, más confrontativo en su anti-imperialismo.

Esto llevó a algunas desavenencias entre ambos países en relación a este proyecto sudamericano, que llevó a la ausencia del ex presidente Néstor Kirchner en la cumbre de lanzamiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), en la ciudad de Cuzco en el año 2004 y a una cierta distancia con respecto a la UNASUR en sus primeros años de vida, que recién serán dejadas de lado el 4 de mayo de 2010, cuando con la designación de Kirchner como Secretario General la Argentina se sumará fuertemente al armado de este bloque regional.



## MAPAS COMPARATIVOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN A. LATINA

**MERCOSUR:** Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela

**UNASUR:** Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Uruguay, Surinam, Venezuela

**ALBA-TCP:** Venezuela, Cuba, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, Antigua y Barbuda, Dominica, San Vicente y las Granadinas. Honduras, fue miembro hasta el año 2010, cuando, con el golpe a Manuel Zelaya, se definió su salida.

### 1) LOS OBJETIVOS Y LA FUNCIÓN DE LA UNASUR

Finalmente, tras duras negociaciones se firma el 23 de mayo de 2008, en Brasilia, el Protocolo Constitutivo de la UNASUR. Entre los objetivos iniciales del bloque son centrales los siguientes seis ejes:

- Diálogo político, a fin de constituirse como un foro autónomo de la presencia de los Estados Unidos para la definición de visiones comunes a nivel sudamericano y de marcos de acción conjunta en el terreno internacional;

- Interconexión física y energética, en tanto construcción de propuestas de vinculación vial, principalmente, capaces de constituir rutas de trazado bioceánico, así como también oleoductos y gasoductos que permitan conectar los grandes pro-

ductores de petróleo y gas (Venezuela, Bolivia principalmente) con las economías dependientes (Brasil, Argentina, Colombia, Perú, Chile), con el objetivo de constituir un anillo energético que permita el autoabastecimiento regional de combustibles;

- Integración financiera, que giró en los primeros años con relación a la propuesta de la constitución del Banco del Sur, como espacio de depósito de reservas y préstamos para el desarrollo, el cual aún no se concretó. Tras la crisis de 2008, el eje financiero y los trabajos realizados en el Consejo de Ministros del área se orientó a coordinar acciones para dar respuesta a la crisis global;

- Defensa, que desde el inicio se planteó en el debate entre la posición venezolana de la constitución de una fuerza sudamericana unificada y la posición brasileña, más moderada, de la constitución de un espacio de coordinación de políticas, de replanteo de la propia noción de defensa y seguridad en el espacio sudamericano, la que finalmente se impuso;

- Defensa irrestricta de la democracia y de la voluntad de los pueblos en la constitución de sus propios gobiernos. Aquí, nuevamente, se propuso el respeto de la voluntad popular por sobre concepciones de democracia más restrictivas, planteadas en el seno de la OEA, donde se atacaba la situación de algunos países (Venezuela, Bolivia, Ecuador) como “democracias plebiscitarias”, que violarían las libertades individuales (básicamente la libertad de empresa y la libertad de expresión);

- Finalmente, la solución pacífica de los conflictos y la constitución de Sudamérica como zona de paz, aparece como otro de los ejes centrales del bloque, quizás aquel que le dará una marca indeleble a su constitución y un rol particular, como institución regional, que vale la pena resaltar.

Hasta los años '90, la región, si bien no se contaba entre las más conflictivas del planeta, había visto sucederse una serie de conflictos abiertos (como la guerra Perú-Ecuador, del año 1995) o latentes (como los conflictos limítrofes entre Argentina y Chile, o el diferendo por la salida al mar boliviano-chilena), que habían llegado a una mediación a partir de la participación de poderes externos, como las Naciones Unidas, los Estados Unidos, o el propio Vaticano, como fue el caso de la mediación del cardenal Samoré tras el conflicto por el Beagle entre los vecinos cordilleranos.

En este sentido, los procesos de integración regional, particularmente el MERCOSUR, ya habían mostrado su preocupación por esos años por convertirse en garantes de la paz, tal como quedó expresado en la Declaración de Ushuaia de 1998, donde se declara al bloque como zona de paz.

Sin embargo, será recién con la UNASUR cuando este punto tome centralidad al vincular el anhelo pacifista con una búsqueda activa de mediación frente a los conflictos en forma autónoma con respecto a los poderes extrarregionales, y

una política de redefinición de las lógicas de defensa regional, pasando de la mirada interna, confrontativa, a una mirada regional cooperativa.

En este sentido, la UNASUR define el sostenimiento de la paz como un bien público colectivo a proteger, propendiendo a la conformación de sociedades cuyas normas, valores, instituciones y políticas tiendan a una cultura de paz, en las que los desacuerdos, en la forma de disenso, puedan ser manejados positivamente a fin de evitar la polarización y la violencia extrema (Bourse, 2008).

Con esta definición política a cuestas, desde el año 2008 hasta la actualidad, la UNASUR ha encarado una serie de gestiones en relación con el mantenimiento de la paz y la defensa de la democracia, que le ha valido la legitimación como mediador tanto frente a los actores intervinientes como frente a terceros, como ocurrió en la mediación en el conflicto colombo-venezolano del año 2010. Allí, la expresa y veloz intervención del Secretario General de la UNASUR, el ex presidente Néstor Kirchner, acercó una solución negociada a una escalada que parecía tener ribetes bélicos, convirtiendo de esta manera a la institución en un actor central en el sostenimiento de la paz regional.

Volviendo a Bourse (2008), la autora define al “actor”, de modo general, como una entidad que juega un rol identificable en las relaciones internacionales (Evans and Newnham, 1998). En particular, en relación con la paz, se lo puede caracterizar como un ente individual o colectivo, de naturaleza estatal o no estatal, que cumple o es susceptible de cumplir un rol específico en evitar la propagación de la violencia, el estallido, escalada o re-emergencia de un conflicto armado, o en el desarrollo de una infraestructura de la paz.

Dentro de esta definición, el rol central de las instituciones regionales como garantes de la paz toma un tinte estructural, más allá de la necesaria voluntad política para llevar a cabo dicha función. Estructural, decimos, porque estas instituciones aportan una serie de ventajas por sobre las instituciones internacionales, como las Naciones Unidas, que dan cuenta de la importancia de su mediación. Entre estas ventajas se puede mencionar:

a) Los Estados y las sociedades de la región son quienes se ven más afectados por un conflicto y eso posiblemente los impulse a prevenirlo. Además, en muchos casos, las causas profundas de los conflictos pueden deberse a factores regionales de naturaleza histórica, política, económica, o geográfica (Sriram y Nielsen, 2004: 3, citado en Bourse 2008), y para resolverlos es lógico involucrar a organizaciones y redes de la sociedad civil regionales, que serán mejor recibidas por los actores locales que agencias extrarregionales (Serbin, 2005: 48, citado en Bourse 2008).

b) Dichas organizaciones pueden crear políticas y mecanismos específicos de acción preventiva para las dinámicas de los conflictos que afectan a sus Estados

Miembros, y tienen más posibilidades que la ONU de establecer espacios institucionales de diálogo y colaboración con una diversidad de actores, estatales y no estatales.

c) Obviamente, por su menor número de miembros y su conocimiento mayor del problema, por su cercanía, puede dar una respuesta más concreta y veloz al problema.

Así, por su rol estructural y por su voluntad política, UNASUR se ha expresado como garante autónomo de la paz en América del Sur. Proceso, obviamente, no exento de tensiones, como los conflictos internos con su punto más álgido en el conflicto con las FARC, hoy inmerso en un período de negociación en Cuba (otro logro del nuevo tiempo regional), o los aún latentes temas fronterizos como la ya mencionada cuestión de la salida al mar boliviana.

Sin embargo, en este tiempo de transición entre la mirada propia y la imposición de agendas extranjeras, el punto que genera más interrogantes para los Estados de la región es el lugar que ocupan en la actual guerra contra el terrorismo lanzada a nivel global por los Estados Unidos.

En este sentido, Washington “identificó tres zonas de (...) alarma para sus intereses vitales. La amplia Cuenca del Caribe, que cubre el Caribe insular, Panamá, Centroamérica y México es ahora definitivamente parte del perímetro de defensa estadounidense (...) En Colombia y en la frontera colombo-venezolana, Washington localizó una zona de alto riesgo terrorista y en la Triple Frontera entre Argentina, Paraguay y Brasil, ubicó un área de riesgo potencial en términos del terrorismo internacional” (Tokatlián, 2003). Estados Unidos extiende su *homeland security* a la región andina, que es la mayor zona petrolera de Sudamérica, y “comparte con Brasil la región amazónica”, un espacio estratégico en materia ambiental (idem, 2003).

Retomando a Bourse, la autora plantea que “preocupa además la falta de precisión en la definición de ‘terrorismo’, mediante la cual Estados Unidos parece haber abierto a comienzos del siglo XXI una era de ‘guerra perpetua’. Con las nuevas políticas estratégicas se profundizan las brechas entre los aliados pro-Washington de la región, y gobiernos radicalmente opuestos” (2008; p.121). En este punto, dos ejes claves a plantear. La presencia de bases militares, principalmente en Colombia, definición que ya ha dado lugar a fuertes controversias en la Cumbre de Bariloche de UNASUR (2008), y el pedido reciente, en junio de 2013, del mismo país de ser parte de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), alianza militar dirigida por los Estados Unidos y sus socios europeos, propia del esquema de la Guerra Fría, lo que ha generado el repudio de sus vecinos y de los países integrantes del ALBA-TCP.

Estos son temas sobre los que la UNASUR necesariamente debe pronunciarse para sostener el mayor bien público colectivo que se ha logrado en la región, la paz.

## 1.1 El respeto a la democracia

Valor, obviamente, necesariamente asociado a su vez al respeto a los valores democráticos y no solo a ellos, sino también al respeto al resultado electoral, punto donde la UNASUR también ha hecho oír su voz amparándose en la necesidad de no repetir un pasado oscuro del continente como fueron las décadas dominadas por el terrorismo de Estado.

Así paz y democracia también han sido puntos nodales del accionar de la UNASUR a partir de tres hechos que marcaron a fuego el subcontinente en los últimos años.

En el año 2008, tras la aprobación de la nueva constitución boliviana y el apoyo obtenido por el presidente Evo Morales, así como también por algunos prefectos en lo que se conoció como el proceso de referéndum revocatorio, estos últimos, dirigentes de los departamentos del oriente boliviano (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) definidos bajo el nombre de la Media Luna, propusieron la adopción de “Estatutos de Autonomía”, ajenos a la Constitución y por medio de los cuales, a la vez de cuestionar el poder del Estado boliviano, ponían en crisis la propia unidad territorial de la nación.

El conflicto fue tornándose violento al tiempo que involucraba a más sectores sociales, incluyendo la toma de edificios públicos por parte de los autonomistas así como también el estallido de uno de los principales gasoductos del país. De allí, se pasó al enfrentamiento directo entre ambas fracciones, lo que provocó la muerte de decenas de simpatizantes del presidente Evo Morales, en lo que se conoció como la “Masacre de Pando”, realizada por seguidores del prefecto de dicho departamento el día 11 de septiembre de 2008.

En este marco, el 15 de septiembre la UNASUR realizó una reunión de emergencia en el Palacio de la Moneda, en Santiago de Chile, país que poseía en ese momento la Presidencia Pro Tempore del bloque. Allí, los presidentes de Sudamérica expresaron un fuerte respaldo al presidente Evo Morales y a la integridad territorial de Bolivia.

Asimismo, en dicha declaración, apoyan la conformación de una comisión del bloque para realizar en suelo boliviano una investigación imparcial sobre los sucesos ocurridos en Pando, encabezada por el argentino Rodolfo Mattarollo.

De esta forma, la reciente organización internacional fija su posición sobre algunas cuestiones centrales en virtud de la historia del continente. Primero, no acepta (por consenso) el cuestionamiento al orden establecido, más allá de las simpatías políticas o ideológicas que ligan a cada gobierno con el presidente Evo Morales. Segundo, plantea una intervención propia y directa, en territorio, constituyéndose a partir de una legitimidad auto-otorgada en garante de la imparcialidad. Tercero, como queda expresado en las disidencias, se niega la intervención en el

conflicto a la Organización de Estados Americanos (OEA), tal como era la propuesta chilena, generando así una ruptura simbólica decisiva con el sistema interamericano, hegemonizado por la presencia de los Estados Unidos.

Este punto, sumado a la intervención en el conflicto colombo-venezolano ya mencionado, será central para entender el desarrollo de la UNASUR como organización política legitimada, a lo que se sumará su rápida intervención en relación con el intento de Golpe de Estado y asesinato del presidente ecuatoriano Rafael Correa, en septiembre de 2010.

Tras un paro policial en la ciudad de Quito, y luego de la intervención presidencial, Correa queda detenido en un hospital militar por el transcurso de varias horas hasta que la intervención de un grupo de militares, así como la movilización popular, logran liberar al presidente de su encierro y recuperar el orden.

En el medio de dichas horas de encierro, los presidentes de UNASUR se convocan de urgencia en Buenos Aires y expresan una dura declaración advirtiendo a los golpistas que de persistir en su actitud los gobiernos de la UNASUR procederán al cierre de las fronteras y la suspensión del tráfico aéreo y el envío de energía eléctrica y demás suministros al país. Asimismo, plantean la firma en la próxima cumbre de Georgetown, en Guyana, de un “Protocolo adicional sobre compromiso democrático en UNASUR”, el cual finalmente se suscribe habilitando diversas medidas punitivas, como las anteriormente planteadas, ante la posible ruptura del orden democrático.

## 1.2 La situación en Paraguay y los límites de la intervención punitiva

De la mano de este nuevo instrumento, similar al existente en MERCOSUR, los presidentes de la región creyeron tener un reaseguro contra los golpes militares o cívicos, tal como el ocurrido en Honduras contra el presidente Manuel Zelaya.

Sin embargo, la situación planteada en Paraguay con la destitución del presidente Lugo tras un juicio sumarísimo, y ausente de toda posibilidad de defensa por parte del acusado, mostró los límites del instrumento.

Realizado el hecho de la destitución y en el marco de un discurso de alta belicosidad por parte de las nuevas autoridades —encabezadas por el hasta entonces vicepresidente Federico Franco— hacia las organizaciones regionales como el MERCOSUR y la UNASUR, la cumbre de ambos bloques realizada en Mendoza determinó la suspensión del Paraguay pero no aplicó a dicho país ninguna sanción ni económica, ni política, ni de restricción en términos de suministros ni de movilidad de personas o mercancías.

La explicación para esta decisión se basó en no cargar sobre el pueblo paraguayo las acciones de sus dirigentes, ya que cualquier acción planteada como



el cierre de fronteras, el bloqueo de mercaderías, etc., afectaría primeramente al conjunto de la población de ese país. La medida, sabia, deja sin embargo el interrogante sobre la eficacia del “Protocolo sobre compromiso democrático” ya que la capacidad de sanción se reduce a un problema de índole diplomática, y muestra los límites de intervención de la UNASUR en los problemas internos de los Estados.

Se entra así en un dilema sumamente interesante sobre la lógica de intervención externa o la autodeterminación de los pueblos largamente debatida en el marco de la doctrina del derecho internacional y de los derechos humanos, en relación con la capacidad de intervención de las Naciones Unidas, pero ajena al presente trabajo. Sin embargo, vale señalar que dada la historia reciente de Sudamérica, la defensa de la democracia excede la idea de política interna y se convierte, sin dudas —y tal cual intentaron marcar los presidentes en Guyana, y anteriormente en Ushuaia en el marco del MERCOSUR—, en un problema de índole regional.

### Parte III

## LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA UNASUR Y LAS NUEVAS AGENDAS REGIONALES

### 1) ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA UNASUR

Desde su nacimiento, la estructura institucional de la UNASUR buscó constituirse como una esfera por sobre los procesos de integración existentes, como la CAN y el MERCOSUR. En este sentido, se intentó reducir al máximo su institucionalidad evitando duplicar los espacios ya existentes, creando nuevos ámbitos allí donde la temática requiriera la coordinación de todos los países. Por ejemplo, el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, creado en el marco de la crisis internacional del 2008, acogió en su interior las diversas iniciativas vinculadas con las monedas de intercambio, como el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SU-CRE) o el Sistema de Pagos en Moneda Local existente en MERCOSUR, sin trazar preferencias ni jerarquías. La idea, simplemente, fue plantear la coexistencia de las iniciativas existentes antes que buscar generar nuevos instrumentos y consensos por sobre lo ya trabajado en cada uno de los bloques.

Esta dinámica dio como resultado una estructura pequeña y ágil a nivel sudamericano, muy vinculada con la iniciativa política presidencial, cuya presencia es fundamental en UNASUR.

Por fuera de los Jefes de Estado y de Gobierno, son los ministros de las áreas con la Cancillería a la cabeza las instituciones habilitadas para el tratamiento de los asuntos bajo un criterio temático a partir de los llamados Consejos de Ministros, siendo entonces los poderes ejecutivos nacionales los grandes actores de la UNASUR.

En este marco de preeminencia ejecutivista y lógica profundamente intergubernamental tanto en la conformación de sus órganos —donde se reúnen representantes de los gobiernos—, como en su forma de decisión —donde se aplica la regla del consenso—, se abre la puerta a algunos interrogantes sobre la capacidad de esta limitada institucionalidad de dar respuesta a los desafíos de la integración y de profundizarla.

Ciertamente, el intergubernamentalismo ha demostrado su capacidad de fundar procesos y avanzar con mano firme en las etapas iniciales donde la voluntad política de los líderes nacionales, así como el temor a la cesión de soberanía, se presentan como los rasgos evidentes. Pero asimismo, tal como plantean Cimadamore, A. y A. Rodríguez (2008), “el intergubernamentalismo tiene limitaciones objetivas para administrar eficazmente las externalidades negativas —en términos de asimetrías tanto a nivel de expectativas, como en relación a cuestiones económicas—, a

diferencia de otros diseños institucionales que tienen como referencia fundamental un nivel de análisis superior al gubernamental que las provoca.” (p. 14).

En este sentido, desde diferentes ámbitos del espectro académico se suele marcar la necesidad de construir instituciones de carácter supranacional para superar este cuello de botella planteado a partir del conflicto estructural propio del desarrollo de la integración tanto en términos reales (mayores ganancias para una parte) como relacionales (ganancias mutuas, pero mayores para un Estado frente a otro). Frente a estas situaciones, la idea de un espacio ajeno a los intereses nacionales y fundado en la defensa de los intereses regionales se presenta como sumamente tentadora (Sanahuja, 2007).

Sin embargo, pese a este análisis, el supranacionalismo no ha sido un precepto fundante en la institucionalidad de la UNASUR. Al menos dos experiencias explican este rechazo. Por un lado, el fracaso de la Junta Andina, organismo nacido en el marco del Acuerdo de Cartagena de 1969, de conformación supranacional y capacidad de iniciativa regional, que fue eliminada del organigrama a partir del Protocolo de Quito en el año 1989 luego de ir perdiendo progresivamente poder al oponerse a los intereses nacionales contrarios, en ese momento, al proceso de constitución de la zona de libre comercio. Por el otro, la disminución notoria de la capacidad autónoma de la Secretaría del MERCOSUR para la construcción de iniciativas regionales, puesta en marcha entre los años 2002 y 2007, tras el cambio de denominación de Secretaría Administrativa a Secretaría a secas, con capacidades técnicas pero también políticas a partir de sus asesores jurídicos, económicos y el rol fundamental del Secretario y el Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, función hoy desaparecida.

Es decir que, a diferencia de otros contextos, como en cierta medida el europeo, la experiencia de la supranacionalidad parece no haber tenido buena acogida en Sudamérica, visión que es ratificada tanto en la institucionalidad de la UNASUR como de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), últimas creaciones integracionistas.

En este marco, las principales instituciones de la UNASUR son las siguientes:

- 1) **Consejo de Jefes y Jefas de Estado (CJJ):** Máxima autoridad, toma sus decisiones por consenso y se reúne en forma ordinaria una vez al año, pudiendo haber una periodicidad mayor a pedido de la Presidencia Pro Tempore con el consenso de todos los miembros. La misión de este consejo es marcar las líneas políticas generales tanto en el marco del relacionamiento interno, como del vínculo con terceros Estados, así como crear los Consejos de Ministros que considere pertinentes. Dicta Decisiones.
- 2) **Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (CMM):** La misión de este Consejo es dictar las resoluciones necesarias para efectivizar los linea-

mientos planteados por los Jefes de Estado, así como observar el avance del proceso de integración en su conjunto. La frecuencia de reunión es semestral, aunque puede ser convocado a encuentros extraordinarios a pedido de la mitad de los Estados Miembros. Dicta Resoluciones.

- 3) **Consejo de Delegados y Delegadas (CDD):** Este órgano está formado por un representante de cada Estado Miembro, y con una frecuencia de reunión bimensual, da cuenta del avance de las iniciativas propuestas por los dos Consejos anteriormente mencionados. También es su misión aportar a la coordinación del trabajo de los Consejos de Ministros y los Grupos de Trabajo, así como también buscar la coherencia con otros procesos de integración existentes, evitando las duplicaciones y la falta o pérdida de coordinación. Dicta Disposiciones.
  - 4) **Secretaría General:** Es su función acompañar el conjunto de las iniciativas, darles continuidad y actuar como secretaria en las reuniones de los diversos Consejos. Además, tiene la facultad de proponer iniciativas y preparar la memoria anual. Con sede en Quito, es el único órgano permanente de la UNASUR, la cual no cuenta con mecanismo de solución de controversias, más que la mediación entre los países en disputa. El Secretario es designado por el Consejo de Jefes de Estado a propuesta del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por una sola vez, no pudiendo ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad. Durante sus funciones el Secretario y todos sus funcionarios tendrán dedicación exclusiva, no pudiendo recibir instrucciones de ningún gobierno, ni entidad ajena a UNASUR, convirtiéndose en el único ámbito supranacional del bloque.
- Entre sus principales funciones están definidas el apoyo a las delegaciones, la capacidad de generar iniciativas y dar seguimiento a las resoluciones de los distintos órganos y ser depositario de los acuerdos e instrumentos jurídicos del bloque.

Dentro de este cuadro inicial, a lo largo de sus años de vida, la UNASUR ha dado vida a 12 Consejos Ministeriales que dan cuenta, de alguna manera, de cuáles son las prioridades sobre las cuales se encuentra centrado el bloque. Entre las más importantes, se destacan:

- a) **Consejo Energético Suramericano:** Es el primero de ellos, creado en 2007 junto con el cambio de denominación de Comunidad Sudamericana de Naciones a UNASUR, es decir, con anterioridad a la redacción del Tratado Constitutivo de la UNASUR. Esta situación da cuenta de la importancia del tema energético para el desarrollo de la política regional
- b) **Consejo de Defensa Suramericano:** Creado en 2008 con el fin de re-

pensar las relaciones militares entre los países, las nuevas hipótesis de conflicto y el propio concepto de defensa, incorporando como eje central la idea de defensa regional y defensa de los recursos naturales. Del Consejo depende el Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa con sede en Buenos Aires, integrado por miembros de todas las fuerzas armadas del subcontinente.

- c) **Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento:** Actúa como espacio de debate y decisión en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Sudamericana (IIRSA), nacida en el año 2000 con la intención de desarrollar la conectividad física entre los países.
- d) **Consejo Suramericano de Economía y Finanzas:** Constituido en 2008 como respuesta a la crisis internacional, participan en él los ministros de Hacienda y presidentes de los Bancos Centrales con la intención de coordinar políticas capaces de proteger a la región frente a la volatilidad de los mercados internacionales.
- e) **Consejo Electoral UNASUR:** Integrado por las máximas autoridades electorales de los países miembros, la función del Consejo Electoral, creado en 2011, es la participación, en carácter de observador de los procesos electorales en la región. Así, su primera misión fue la realizada en el marco de los comicios presidenciales venezolanos realizados el 7 de octubre de 2012. Su participación queda condicionada a la solicitud hecha por el Estado parte involucrado en el proceso electoral.<sup>3</sup>

Finalmente, y dando cuenta de la existencia de una misión humanitaria conjunta de UNASUR en Haití, se creó la Secretaría Técnica UNASUR-Haití para organizar la ayuda prestada a dicho país sobre todo tras el trágico terremoto de 2010.

En términos de iniciativa política, según queda establecido en el Tratado Constitutivo del UNASUR, la dirección formal del bloque será ejercida por el país que ese año ostente la Presidencia Pro Tempore (PPT), la cual será desempeñada sucesivamente por cada uno de los Estados Miembros, en orden alfabético, por períodos anuales.

Son atribuciones de la PPT:

- a) Preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos del UNASUR.

<sup>3</sup> También se crearon el Consejo Sudamericano de Salud (2008), Consejo Sudamericano de Lucha contra el Narcotráfico, Consejo Sudamericano de Desarrollo Social y el Consejo Sudamericano de Educación, Cultura, Ciencia e Innovación (2009)

- 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.

### 1.1 Aprobación de la normativa:

Toda la normativa se adoptará por consenso. Las Decisiones, Resoluciones y Disposiciones, se podrán acordar estando presentes al menos tres cuartos (3/4) de los Estados Miembros.

Las Decisiones y Resoluciones 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. La no respuesta se interpreta como asentimiento.

Los grupos de trabajo podrán sesionar y realizar propuestas siempre que el quórum de las reuniones sea de la 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 con sus respectivos procedimientos internos.

### 1.2 Adopción de políticas y creación de instituciones 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 acogidos de manera consensuada, sobre la base de criterios flexibles y graduales de implementación. En el caso de programas, instituciones u organizaciones en que participen Estados Miembros con anterioridad a la vigencia del Tratado, podrán ser considerados como programas, instituciones u organizaciones de la UNASUR de acuerdo a los procedimientos y en consonancia con los objetivos del Tratado.

Las propuestas presentadas por el CDD, una vez aprobadas por consen-

so se remitirán al CMM, y luego al CJJ para su aprobación por consenso. Cuando no se logre el consenso, solo podrán ser sometidas nuevamente al CDD seis meses después.

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.

## 2) LAS PRINCIPALES ACCIONES DE LOS CONSEJOS SURAMERICANOS

Los Consejos Suramericanos se han constituido como el núcleo de construcción cotidiano de las políticas regionales. Si bien no todos tienen un espacio permanente, su impulso permite el desarrollo de numerosas iniciativas que van dando carnadura al proceso, dotando de materialidad y espacios concretos de coordinación a la región. De allí su importancia y su capacidad de generar agenda regional a partir de la definición, en cada área de acción, de sus planes de trabajo e iniciativas.

En la actualidad existen, como se mencionó, 12 Consejos, con distintas temáticas y desarrollos, algunos de ellos de muy reciente creación, con apenas medio año de existencia.

### 2.1 Consejo de Desarrollo Social

Fue creado en la II Reunión Ordinaria del CJJ de UNASUR de agosto de 2009 en Quito, Ecuador.

También conocido como UNASUR Social, su objetivo es el de contribuir al establecimiento de condiciones óptimas para el desarrollo de sociedades más justas, participativas, solidarias, democráticas y el de promover mecanismos de cooperación solidaria en políticas sociales para reducir las asimetrías y profundizar el proceso de integración.

Para esto, busca políticas de desarrollo que permitan enfrentar los impactos de la crisis mundial y estimular el intercambio de buenas prácticas para combatir la desigualdad. En este sentido, en la III Reunión del Consejo realizada en Asunción en el mes de abril de 2012, se definió el Plan de Acción 2012-2014. En él se plantean cinco ejes prioritarios de acción, ratificados por los doce Estados Miembros: “Combate a la pobreza y desigualdad social”; “Seguridad alimentaria y lucha contra la malnutrición”; “Economía social, solidaria y/o comunal con inclusión productiva y generación de oportunidades”; “Participación ciudadana en el ámbito del desarrollo social de UNASUR”, y “Cooperación regional para la implementación y financiamiento de las políticas sociales”.

Asimismo, el trabajo se planteó en cuatro Grupos de Trabajo técnicos y temáticos que serán los encargados de fortalecer la agenda social y de sostener las acciones propuestas en el Plan: Protección, Promoción y Seguridad Social, coordinado por Ecuador y Venezuela; Economía Social y/ o solidaria, coordinado por Argentina y Paraguay; Seguridad alimentaria y lucha contra el hambre y la desnutrición, coordinado por Uruguay; y Grupo Técnico sobre instrumentos de cooperación, coordinado por Brasil.

### 2.2 Consejo Energético Suramericano

Pese a haber sido uno de los ejes fundamentales de constitución de la UNASUR, la complementación energética no tuvo su Consejo propio hasta el 4 de mayo de 2010, cuando en la Cumbre de Cardales se dio vida al Consejo Energético Suramericano, dando cumplimiento a los objetivos de la Declaración de Margarita de abril de 2007<sup>4</sup>, con el fin de generar el Tratado Energético Suramericano y la complementación entre las empresas del sector, las cuales se encuentran mayormente en manos estatales, con la última incorporación de YPF, a partir de su renacionalización.

La existencia de países productores netos y otros consumidores al interior de la región, y su enorme relevancia tanto para los exportadores (en términos de ingresos) como para los importadores (en términos de usos de divisas), hacen del área energética un punto central de los debates sobre la integración regional. En efecto, la posibilidad de cooperación y acuerdo para la provisión a precios estables tanto de gas como de petróleo, como así también la cooperación en términos tecnológicos y de cadenas de proveedores de ambas industrias que favorezcan la transferencia de tecnología, fueron la piedra nodal que llevó a los Estados a la constitución de la Unión de Naciones Sudamericanas. De hecho, en la Conferencia Energética de Isla

<sup>4</sup> Formalmente, el Consejo nace en esta fecha, pero la coordinación puede decirse que está presente desde la Cumbre de Isla Margarita de 2007 y por tanto precede a la UNASUR.

Margarita fue donde se definió el cambio de nombre de la Comunidad Sudamericana de Naciones a Unión de Naciones Suramericanas, dando vida al nuevo espacio regional.

Es interesante notar que, en este ámbito, las grandes potencias sudamericanas, pese a sus últimos desarrollos, aún se encuentran en una posición de dependencia con respecto a economías menores, como son las de Venezuela y Bolivia. Frente a esta realidad, los costos de oportunidad asociados a la no acción o “no-integración” en el campo energético se presentan como potencialmente peligrosos en tanto los costos alternativos asociados a la búsqueda de una salida unitaria pueden generar problemas graves principalmente en términos de la disponibilidad de divisas, así como también incertidumbre por la dependencia de proveedores extra-regionales, menores ingresos para los exportadores y uso de alternativas menos eficientes que conllevan daño ambiental (energía nuclear o embalses en hábitat naturales a preservar).

Obviamente, la integración también representa un desafío dados los sensibles intereses que se vinculan a la preservación y explotación de los recursos naturales, definidos en términos de escasez. Pero una serie de acontecimientos de la historia reciente han llevado a favorecer la cooperación por encima de la mirada individual. Entre ellos se pueden citar:

- Crisis energética de 2001-02, con réplicas en 2012 en Brasil, que obligó a cortes de energía en diferentes ciudades, pese al hallazgo de grandes reservas de petróleo off shore.
- Crisis energética en Argentina en 2007-08, vinculada a la disminución de la producción de las centrales hidroeléctricas, pero asociada a la pérdida sostenida de recursos hidrocarbúricos a partir de la ausencia de inversiones en el sector.
- Disputas entre Chile y la Argentina por incumplimiento de contratos de abastecimiento por parte de la Argentina en materia de recursos gasíferos. En este punto es nodal incorporar la dimensión política a partir del diferendo entre Bolivia y Chile en relación a la salida al mar y que impide la venta directa de gas del país andino a Chile, por lo que se genera una triangulación con la Argentina, la cual se resintió justamente a partir de la crisis energética local.
- En el caso venezolano, pese a ser un productor neto, la presencia de otros capitales sudamericanos (como Petrobras o Enarsa, en su momento) le han permitido aumentar su producción sin depender de firmas estadounidenses o europeas. En este sentido, la estrategia venezolana, creando instru-

mentos como Petrocaribe y Petroamérica, más empresas conjuntas con diversos países, ha buscado construir influencia política a partir de la diplomacia del petróleo, generando asimismo nuevos mercados para paliar en parte su dependencia funcional con los Estados Unidos.

Estos hechos dan cuenta entonces de la necesidad de la integración y del rol que se asigna a la energía en la agenda de la UNASUR, en un contexto internacional de aumento de la demanda, inestabilidad de los mercados petroleros, creciente preocupación por la seguridad energética y aparición de un “nacionalismo energético”. La agenda de la integración energética incluye la planificación, la construcción y la financiación de las infraestructuras necesarias para la interconexión de abastecedores y consumidores; y establecer marcos reguladores comunes que aseguren la estabilidad del mercado, reglas estables de concurrencia de los operadores, públicos y privados, precios razonables y garantías legales adecuadas para todos los actores<sup>5</sup>.

### 2.3 Consejo de Defensa Suramericano (CDS):

Fue planteada su creación por el presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva el 4 de marzo de 2008, un día después del ataque colombiano a un campamento de las guerrillas colombianas en territorio ecuatoriano y dos días antes de la cumbre del Grupo de Río que trataría la grave crisis diplomática causada por ese ataque. Además esta iniciativa buscaba la definición de doctrinas y políticas de seguridad de matriz democrática, frente a las viejas doctrinas de la Guerra Fría de fines de los ochenta, que establecían regímenes de medidas de confianza mutua (MCM) en los países del Cono Sur y compromisos para establecer mecanismos de gestión de crisis.

El Consejo de Defensa Suramericano es la aspiración de Brasil debido a su preocupación por controlar sus 17.000 km de fronteras, frente al temor por la extensión del conflicto interno colombiano vinculado a la guerrilla, por un lado, y al tránsito de personas vinculadas con actividades ilícitas, sumado a la búsqueda de un papel mayor como mediador en los conflictos de la región y de su estrategia global de país emergente.

Así, la instancia regional era más adecuada en contraposición con la basada en la OEA y en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que dan un papel clave a los Estados Unidos aun siendo la mayoría de las veces parte interesada de los conflictos de la región, como en el caso del conflicto entre Colombia y Ecuador.

<sup>5</sup> Véase como referencia el trabajo consolidado sobre la puesta en marcha del Tratado Energético Sudamericano. Disponible en [http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/unasul/Anteproyecto\\_de\\_Estructura\\_UNASUR\\_CONSENSUADO.pdf](http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/unasul/Anteproyecto_de_Estructura_UNASUR_CONSENSUADO.pdf)

Además esta iniciativa y la eventual creación de ese “Consejo Suramericano de Defensa” está vinculada a la propuesta de Chávez en 2003 de crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) u OTAN sudamericana, y de establecer una alianza militar basada en el ALBA; propuestas que Brasil intenta hacer compatibles con su idea de liderazgo regional, promoviendo consensos viables y limando las asperezas con Venezuela. Esto a su vez le permite por un lado reducir la influencia político militar de los Estados Unidos en la región y mantener relaciones cordiales con este país al colocarse como “país moderado”, como interlocutor preferente para los actores externos a la región.

En la Cumbre Suramericana de Brasilia de mayo de 2008, donde se adoptó el Tratado Constitutivo de UNASUR, Brasil propuso la creación del CDS pero no contó con el consenso suficiente, siendo Colombia el país que más resistencia opuso dada su complicada situación política interna y la posición de alineamiento de su gobierno con los Estados Unidos. Uribe justificó su negativa sosteniendo que la OEA es el organismo pertinente en temas de seguridad regional, y resaltó que las diferencias existentes respecto a las FARC —la pretensión venezolana de otorgarles estatuto de “beligerantes”— impedían que pudiera sumarse, aunque accedió a estudiarlas. Ante esto, el gobernante de Ecuador, Rafael Correa, planteó que el Consejo fuese creado por los países interesados y que los no interesados analizaran si querían sumarse, aunque debido a que otros países estaban también recelosos ante Brasil y mostraron reservas, se pospuso la cuestión por 90 días.

Finalmente, el 19 de julio de 2008, el presidente colombiano Álvaro Uribe anunció su incorporación al Consejo, tras una visita de “Lula” como mediador en ambos países, quien se comprometía a colocar en el acuerdo un rechazo expreso a los grupos violentos.

Creado en la Cumbre de Salvador de Bahía de diciembre de 2008, y definidos sus alcances y objetivos, se constituyó un grupo de trabajo integrado por representantes de los Ministerios de Defensa y de Relaciones exteriores de los doce países, bajo la presidencia de Chile, que debía en 90 días definir los objetivos, funciones y estructura del Consejo. El consenso al respecto se alcanzó en solo cuatro reuniones, lo cual refleja el esfuerzo negociador y el espíritu de colaboración de todos los países. El documento de decisión presidencial estipula que el Consejo es una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa.

Establece también que el Consejo se rige por los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y en las decisiones y mandatos emanados del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR. Entre dichos principios destacan el respeto por la soberanía y por la autodeterminación, la integridad territorial de los Estados y la no intervención en asuntos internos.

Resaltan, además, el respeto por las instituciones democráticas, el respeto irrestricto por los derechos humanos y el ejercicio de la no discriminación en el ámbito de la defensa, con el fin de reforzar y garantizar el Estado de Derecho. La Decisión establece, a continuación, los objetivos del Consejo de Defensa Suramericano, entre los cuales está la construcción de una identidad suramericana en materia de defensa que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y del Caribe.

El Consejo está integrado por las ministras y los ministros de Defensa (o sus equivalentes) de los países de la UNASUR, que realizan reuniones anuales ordinarias. Además, el Consejo cuenta con una instancia ejecutiva, conformada por las viceministras y los viceministros de Defensa. La Presidencia, a cargo de coordinar las actividades del organismo, es ejercida por el país que ocupa la Presidencia Pro Tempore de la UNASUR.

El Consejo es un foro para promover el diálogo entre los ministerios de defensa de la región, que permita discutir las realidades y necesidades de defensa de los países suramericanos, reducir los conflictos y desconfianzas, y sentar las bases para la futura formulación de una política común en esta área.

No es una organización defensiva, ya que no cuenta con una cláusula de defensa mutua colectiva: se basa en el respeto de la soberanía y la no intervención, lo que no es incompatible con la participación en misiones de paz de Naciones Unidas.

Como objetivos se establecen:

- Consolidar Sudamérica como una zona de paz, libre de armas nucleares y de destrucción masiva
- Construir una “identidad” suramericana en materia de defensa
- Impulsar la defensa soberana de los recursos naturales
- El rechazo de la presencia de “grupos armados al margen de la ley”, evitando mencionar el terrorismo para satisfacer a diversos países.

#### **2.4 Consejo de Salud Suramericano (UNASUR-Salud):**

Creado en la Cumbre de Salvador de Bahía de diciembre del 2008. Es un consejo ministerial de UNASUR, conformado por los ministros de Salud de los países miembros de la Unión de Naciones Sudamericanas. Se trata del segundo consejo emanado de este organismo después del de Defensa. La creación de este órgano, que tiene como objetivo promover políticas sanitarias comunes para todos los países de América del Sur, se creó por decisión de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), reunidos extraordi-

nariamente en Costa de Sauipe, Brasil, el 16 de diciembre de 2008.

El Consejo de Salud Suramericano se constituye el día 21 de abril de 2009 en Santiago de Chile.

Objetivos:

- Construir un espacio de integración en materia de salud.
- Incorporar los esfuerzos y logros de otros mecanismos de integración regional.
- Promover políticas comunes y actividades coordinadas entre los países de la UNASUR.

Este consejo se compone de ministras y ministros de Salud de los Estados Miembros de la UNASUR. El Comité Coordinador es responsable de preparar proyectos de los Acuerdos y Resoluciones y está conformado por los representantes titulares y adjuntos de cada Estado Miembro y un representante del MERCOSUR, Organismo Andino de Salud, OTCA y OPS, en calidad de observadores y de forma transitoria.

La Presidencia del Consejo corresponde a la ministra o ministro de Salud del mismo país que ocupa la Presidencia Pro Tempore (PPT) de la UNASUR, y es responsable por coordinar las actividades de todas las instancias y de dirigir la Secretaría Técnica.

El CSS es apoyado por la Secretaría Técnica a cargo de la Presidencia Pro Tempore (PPT) y de dos países de la PPT pasada y siguiente, con la intención de garantizar la continuidad de los trabajos.

Entre las principales acciones llevadas a cabo por el CSS de UNASUR se pueden mencionar, entre otras:

- *Red de Vigilancia y Respuesta en Salud*

Articulación de redes de vigilancia y respuesta de los Estados Miembros de la UNASUR, siguiendo lo que quedó establecido por el Reglamento Sanitario Internacional (RSI), para que se haga viable la creación de indicadores de factores de riesgo, morbilidad y mortalidad regional; la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E) de la red de vigilancia implementada; creación del programa de Capacidad Básica para la Vigilancia y Respuesta al ESPIN<sup>6</sup> y ESPII<sup>7</sup>, implementados en conformidad con el Reglamento Sanitario Internacional (RSI); implementación de estrategias consensuadas para la prevención y control de enfermedades crónicas no transmisibles; creación de una red de Dengue UNASUR para mitigar el impacto del dengue en la región; y estímulos al Programa Suramericano de Inmunización.

<sup>6</sup> Emergencia de Salud Pública de Importancia Nacional.

<sup>7</sup> Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional.

- *Desarrollo de Sistemas de Salud Universales*

Formación de Sistemas de Salud Universales en los países de Suramérica, reconociendo el derecho intrínseco de los ciudadanos al acceso a la salud y al abordaje inclusivo. La meta es mejorar los niveles de equidad y el acceso a sistemas de salud universales e integrales; crear e implementar un mecanismo de monitoreo y evaluación de los sistemas de salud universales; y garantizar la democratización de los mismos a través del fortalecimiento de los derechos de los ciudadanos y de su participación activa en los espacios de toma de decisión.

- *Promoción de la Salud y Acción Sobre los Determinantes Sociales*

Fortalecimiento de la promoción de la salud y acción sobre los determinantes sociales con el objetivo de reducir inequidades en cada uno de los países miembros, mediante la generación de información, articulación intersectorial y la participación comunitaria en la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas de salud.

- *Acceso Universal a Medicamentos*

Desarrollo de estrategias y planes de trabajo que mejoren el acceso a medicamentos, buscando elaborar una política suramericana de acceso universal a medicamentos y promover la producción y utilización de genéricos. Otro objetivo es propiciar un sistema armonizado de vigilancia y control de medicamentos en la UNASUR, de manera de promover el acceso a medicamentos seguros, eficaces y de calidad. Otro punto es la formulación de una propuesta para la creación de una política de precios que favorezca el acceso a medicamentos y la reducción de barreras al acceso que se originan de la existencia de derechos de propiedad intelectual y a las barreras originadas por la falta de incentivo a la innovación y desarrollo de medicinas.

- *Desarrollo de Gestión de Recursos Humanos*

Fortalecimiento de la conducción, formulación, implementación y gestión de los recursos humanos en salud. El objetivo es crear políticas sustentables de recursos humanos en los países miembros, atendiendo a las áreas técnicas de la Agenda de Salud. También se elaborará un mapeo de más información sobre el proceso de desarrollo de personal en las áreas resaltadas en la Agenda de Salud, lo que incluye la cuestión de la migración de personal calificado y su impacto en los sistemas de salud de la región, el desarrollo de investigación y promoción de liderazgos en áreas prioritarias con base en las promociones del ISAGS<sup>8</sup>, y la capacitación permanente de las redes de instituciones estructurantes en las áreas prioritarias de la Agenda de Salud de la UNASUR.

<sup>8</sup> Instituto Suramericano de Gobierno en Salud.

## 2.5 Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)

El COSIPLAN es una instancia estratégica que busca desarrollar una infraestructura para la integración regional, reconociendo y dando continuidad a los logros y avances de la Iniciativa para Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). También tiene como objetivo compatibilizar los marcos normativos de los Estados Miembros en materia de desarrollo y operación, además de identificar e impulsar la ejecución de proyectos prioritarios para la integración y evaluar alternativas para su financiación.

Algunos de sus objetivos específicos son la construcción de redes de infraestructura para integración física, atendiendo a los criterios de desarrollo social y económico sustentables, y el fomento del uso intensivo de tecnologías de información y comunicación a fin de superar barreras geográficas y operativas dentro de la región.

Surge la voluntad de establecerlo en diciembre del 2008 para la coordinación con el proyecto IIRSA. Fue creado en la II Reunión Ordinaria del CJJ de UNASUR de agosto de 2009 en Quito, Ecuador.

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) avanza a un ritmo lento. En 2005 se aprobó una “Agenda de Implementación Consensuada” para el período 2005-2010 con 31 proyectos troncales, pero ejecutando solo una parte reducida. Entre los problemas que generaron este retraso se plantea que existen costos ambientales elevados y dudas sobre los proyectos, en cuanto pueden o no contribuir a articular los mercados regionales, o ser funcionales al proceso de “reprimarización” de Sudamérica, impulsado por la creciente demanda de Asia y los buenos precios de las materias primas.

Ante esta realidad, se ha definido un nuevo Plan de Acción Estratégico 2012-2022, a partir del cual repensar las líneas de acción llevadas adelante en la década previa y redefinir los objetivos de cara al futuro, siempre con el objetivo de generar obras de vinculación entre los países de la región.

El nuevo eje se plantea en la posibilidad de mayor participación de las comunidades involucradas, de manera tal de evitar los reclamos posteriores en términos de defensa medioambiental que han ido surgiendo. Este punto queda expresado de la siguiente manera: “Acción 2.3: Definir instancias de participación social y de contribución activa de las comunidades involucradas en las actividades del COSIPLAN, a partir de los lineamientos definidos por la UNASUR conforme su Tratado Constitutivo”.

De esta manera, se incluye un nuevo enfoque a los proyectos nodales planteados bajo el rótulo de Proyectos Prioritarios de Integración (API). Los mismos se organizan en torno a 9 grandes ejes:

1) **Amazónico:** El Eje del Amazonas ha sido definido a través de la delimitación de una región a lo largo del sistema multimodal de transportes que vincula determinados puertos del Pacífico, tales como Buenaventura en Colombia, Esmeraldas en Ecuador y Paita en Perú, con los puertos brasileños de Manaus, Belem y Macapá. El Eje del Amazonas cuenta con 64 proyectos divididos en 7 grupos con una inversión estimada de US\$ 6.099,9 millones (septiembre de 2012. Fuente: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)).

2) **Andino:** El área de influencia del Eje Andino abarca los principales nodos de articulación de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela e incorpora los dos grandes corredores viales Norte-Sur que vinculan las principales ciudades de los cinco países. La Carretera Panamericana, a lo largo de la Cordillera Andina en Venezuela, Colombia y Ecuador y a lo largo de la costa en Perú (vinculándose a través de ella más al sur con Chile), y la Carretera Marginal de la Selva, bordeando la Cordillera Andina a nivel de los Llanos en Venezuela y de la Selva Amazónica en Colombia, Ecuador y Perú.

3) **Capricornio:** El área de influencia del EID (Eje de Integración y Desarrollo) se ubica en torno al trópico del mismo nombre, involucra a cinco países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay) y tiene en sus extremos importantes instalaciones portuarias tanto en el océano Pacífico como en el Atlántico que dan cuenta de su carácter bioceánico.

4) **Hidrovia Paraguay-Paraná:** El Eje de la Hidrovia Paraguay-Paraná ha sido definido territorialmente a través de la delimitación de un área de influencia general que incorpora las regiones de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay vinculadas de manera directa con los ríos Paraguay, Paraná, Tieté y Uruguay.

5) **Escudo Guayanés:** El Eje del Escudo Guayanés ha sido definido a través de la delimitación de un área de influencia que incorpora la vinculación de los principales nodos de articulación entre Brasil, Guyana, Surinam y Venezuela.

6) **Del Sur:** El área de influencia de este EID, que abarca territorios de Argentina y Chile, tiene en sus extremos importantes instalaciones portuarias en los océanos Atlántico y Pacífico. La región delimitada abarca el departamento de Biedma de la Provincia de Chubut, las provincias de Neuquén y Río Negro y los partidos de Bahía Blanca, Villarino, Patagones y Coronel Rosales de la provincia de Buenos Aires en la Argentina, y las Regiones VIII, IX, XIV y X en Chile (Bío-Bío, Araucanía, de los Ríos y de Los Lagos, respectivamente).

7) **Interoceánico Central:** El área de influencia de este EID atraviesa Suramérica e incorpora vinculación de los principales puertos del Pacífico con



otros en el Atlántico sobre ese territorio y articula diversos nodos en Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú. El territorio delimitado incorpora los departamentos de Arequipa, Moquegua, Puno y Tacna de Perú, las Regiones XV, I (Arica y Parinacota y Tarapacá, respectivamente) y la Provincia Loa de la II Región Antofagasta de Chile, los departamentos de Beni, La Paz, Oruro, Potosí, Tarija, Cochabamba, Chuquisaca y Santa Cruz de Bolivia, la República de Paraguay y los estados brasileños de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Río de Janeiro, San Pablo y Paraná.

8) **MERCOSUR-Chile:** Este EID tiene un área de influencia que atraviesa Suramérica e incorpora la vinculación de los principales centros económicos, ciudades y puertos del territorio que cubre partes de la Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

9) **Perú-Brasil-Bolivia:** Este eje centra su accionar en el área de la Triple Frontera entre los países mencionados, en plena Amazonía. Por su aislamiento y complejidad, se ha planteado como un foco específico de acción.

Dentro de este esquema, la nueva programación plantea 31 proyectos de inversión presupuestados en U\$S 13.652,7 millones. De ellos, la República Argentina participa en 9, entre los que vale la pena resaltar la “Construcción del Puente Salvador Mazza-Yacuiba y centro de Frontera”, en coordinación con Bolivia, el “Mejoramiento de la navegabilidad de los ríos de la Cuenca del Plata” junto con Paraguay y Uruguay y el “Túnel Binacional Agua Negra”, en la frontera con Chile<sup>9</sup>.

De esta manera, con un fuerte eje en la construcción de corredores bioceánicos, IIRSA y el COSIPLAN constituyen un fuerte eje de desarrollo en materia de infraestructura regional dotando a la UNASUR de un instrumento ajeno al resto de los procesos de integración (como el MERCOSUR, por caso), como es la capacidad de coordinación de los esfuerzos comunes en materia de infraestructura tanto vial como ferroviaria o hídrica, convirtiéndose, de esta manera, junto con la defensa y las finanzas, en otro eje distintivo de la UNASUR por sobre el resto de las iniciativas regionales.

<sup>9</sup> Los datos pueden encontrarse en el documento “Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración”, elaborado por IIRSA y aprobado por el Comité Coordinador del COSIPLAN, de noviembre de 2011. Disponible en [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/api\\_agenda\\_proyectos.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_proyectos.pdf)

## 2.6 Consejo Suramericano de Educación, de Cultura, y de Ciencia, Tecnología e Innovación (ex COSECCTI):

Creado en Quito, Ecuador, en el año 2009, reunía una amplia gama de temas vinculados con la educación y la cultura. También conocido como COSECCTI, tiene el objetivo de reducir asimetrías, promover políticas y el intercambio de información e innovación.

En la Reunión Ordinaria del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores realizadas en marzo de 2012, los cancilleres instruyeron al Consejo de Delegadas y Delegados a evaluar y presentar un informe sobre la posibilidad de dividirlo en tres Consejos Ministeriales, iniciativa que se llevó a cabo en el mes de noviembre de 2012, dividiendo el antiguo COSECCTI en tres: Educación, Cultura y Ciencia Tecnología e Innovación.

Entre las acciones del COSECCTI se planteó la posibilidad de la creación de una Agencia Internacional de Certificación de la Educación Superior, con el objetivo de facilitar la movilidad estudiantil y el reconocimiento de títulos, hecho sumamente complejo en virtud de la autonomía universitaria. En términos de cultura, se trabajó en la defensa del Patrimonio Cultural Sudamericano<sup>10</sup>, mientras que en ciencia y tecnología se planteó el desarrollo de propuestas conjuntas bajo dos premisas: 1.- Innovación Inclusiva y 2.- Apropiación Social del Conocimiento<sup>11</sup>.

Tras estos primeros pasos, por Decisión 12/2012, el Consejo de Jefes y Jefas de Estado de la UNASUR decidió la partición en tres del COSECCTI con la intención de privilegiar un tratamiento más acabado de cada una de las áreas en debate, considerando tanto a la educación, como a la cultura y a la ciencia y la técnica, espacios nodales del desarrollo de las políticas de integración.

De esta forma, el 31 de mayo de 2013 se reunió por primera vez el Consejo Suramericano de Educación, en el cual se aprobó el “Plan Estratégico Quinquenal 2013-2017” bajo la premisa de entender a la educación como un “bien público y social y un derecho humano fundamental”.

Por su parte, el Consejo Suramericano de Cultura se reunió también en la ciudad de Lima el 25 de junio de 2013 para aprobar allí, además de su estatuto de funcionamiento, el plan de acción 2014, basado en cinco ejes fundamentales: interculturalidad, industrias culturales y economía creativa, defensa del patrimonio cultural, comunicación y cultura, y artes. Se incluyó, además, la planificación conjunta de estrategias de lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales.

<sup>10</sup> Para más datos, ver el Acta de la II Reunión de Altos Delegados del Grupo de Trabajo especializado en Cultura, del 6 de diciembre de 2011, en Quito, Ecuador.

<sup>11</sup> Tal como consta en el acta de la III Reunión de Ministros y Ministras de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, realizada en Montevideo el 22 de noviembre de 2011.

Finalmente, el 15 de mayo de 2013, en la ciudad de Cusco, también se puso en marcha el Consejo Suramericano de Ciencia y Tecnología con la intención de favorecer la constitución de redes conjuntas de investigación y construcción de lógicas cooperativas de trabajo en materia de innovación y desarrollo.

### **2.7 Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas:**

Durante el transcurso de la II Reunión Ordinaria del CJJ de UNASUR de agosto de 2009 en Quito, el presidente de la República de Ecuador, Rafael Correa, propuso crear el Consejo Suramericano de Lucha con el Narcotráfico como mecanismo de la región para dictar políticas en torno al tema de la producción de drogas.

El CSLCN se planteaba como un foro de consulta, coordinación y cooperación en materia de prevención y lucha contra el problema mundial de las drogas, en concordancia con las disposiciones del Tratado Constitutivo de UNASUR.

Sin embargo, la denominación del Consejo generó algunas discrepancias, buscando recuperar el costado social del problema, alejándolo de una mirada puramente atada al contexto de la seguridad y de la acción militar o policial.

Finalmente, el 4 de mayo de 2010 en la ciudad Los Cardales, Argentina, se crea el “Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas” como instancia permanente de la UNASUR, donde concurren las dependencias estatales vinculadas a esta temática a nivel nacional, siendo probablemente el espacio donde se encuentran las mayores discrepancias en términos de organización a nivel sudamericano dado que cada país enfrenta este problema en forma desigual en virtud de su realidad. En este marco, con coordinaciones nacionales que responden a los intereses prioritarios de cada país, se conformaron seis grupos de trabajo: 1) Reducción de la Demanda (Argentina); 2) Desarrollo Alternativo, Integral y Sostenible (Perú); 3) Reducción de la Oferta (Chile); 4) Medidas de Control (Colombia); 5) Lavado de Activos (Perú y Venezuela); 6) Fortalecimiento Institucional y Armonización Legislativa (Uruguay y Argentina).

Estas distintas miradas han llevado, asimismo, a un cierto *impasse* con relación a este Consejo, dada la dificultad de construir ideas compartidas, dando cuenta de la diversidad que —además de las lógicas comunes— también existe en la región con respecto a temas claves.

### **2.8 Consejo Suramericano de Economía y Finanzas:**

Creado en la IV Reunión Ordinaria del CJJ de UNASUR de noviembre de 2010 en Georgetown, Guyana, nace como búsqueda de una respuesta común a la crisis internacional.

Además de los ministros de Economía o equivalentes en los países miem-

bro, también cuenta con la participación de los presidentes de los respectivos Bancos Centrales. Tiene por objetivo el desarrollo social y humano con equidad e inclusión, el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías entre los Estados, la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y la cooperación económica y comercial.

Entre otros objetivos específicos está el de impulsar el uso de monedas locales, producir una evaluación periódica de los sistemas multilaterales de pagos y crédito, crear un mecanismo regional de garantías que facilite el acceso a distintas formas de financiación, fortalecer la integración financiera de la UNASUR y estudiar mecanismos de regulación, entre otros.

Por ello, ubicándose por encima de las lógicas de los espacios regionales preexistentes, no plantea una confrontación entre diversos instrumentos, sino que incluye a todos, como es el Sistema de Pago en Moneda Local, del MERCOSUR, o el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), del ALBA.

Otra iniciativa central vinculada al Consejo Suramericano de Economía y Finanzas es la concreción del Banco del Sur, tantas veces anunciado como pospuesto en virtud de las diferencias existentes entre los países en función del rol que debería cumplir la entidad —banco de desarrollo regional o mero depositario de reservas.

### **2.9 Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional**

Creado en Lima el 30 de noviembre de 2012 a iniciativa de Colombia, como un intento de coordinar los temas de seguridad transfronteriza sin involucrar cuestiones relativas con la defensa, particularmente en relación al narcotráfico y la acción de los grupos guerrilleros y parapoliciales. De hecho, en la propia resolución de creación del Consejo (33/2012) se plantea la necesidad de una vinculación directa con el Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas, dada la relación entre ambas esferas.

### **2.10. Consejo Electoral de la UNASUR**

Instancia creada en octubre de 2011 con el objetivo de acompañar las elecciones a desarrollarse en cada uno de los Estados Miembros, en calidad de observador, a pedido del país involucrado, velando por la transparencia y la pluralidad de los comicios. Asimismo su misión es favorecer el intercambio de conocimientos y buenas prácticas entre las autoridades electorales de los países miembros favoreciendo la educación cívica de la población y promoviendo en ella los valores democráticos.

La primera experiencia de observación se dio en las elecciones venezolanas del año 2012.

## Parte IV

### La dimensión parlamentaria de la UNASUR. El proyecto de Parlamento Sudamericano y los debates en torno a su instalación

#### 1) LA DISCUSIÓN POR LA INSTALACIÓN DEL PARLAMENTO REGIONAL

La instalación de un espacio parlamentario a nivel regional ha seguido en la UNASUR un camino formalmente diferente al de los procesos previos como la Comunidad Andina de Naciones o el MERCOSUR. En la primera, la arena parlamentaria estuvo ausente de los primeros debates de conformación del por entonces denominado Pacto Andino, nacido a partir del Acuerdo de Cartagena del año 1969, y se debió esperar diez años para que finalmente se incorporara a la normativa regional la idea de la conformación del actual Parlamento Andino, y más de quince, hasta el año 1984, para su instalación.

En MERCOSUR, por su parte, el Tratado de Asunción de 1991 que crea el Mercado Común incorpora en su último artículo, el art. 24, una difusa mención a la constitución de una Comisión Parlamentaria Conjunta con el objetivo no de favorecer la participación legislativa, sino de facilitar el avance del Mercado Común, generando como herramienta para ello la recomendación de que los poderes ejecutivos mantengan informados a sus parlamentos de la marcha del bloque. En este caso, también serán casi quince años, hasta el 2006, cuando finalmente entrará en vigor el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR aprobado un año antes, dando paso a la instalación del Parlamento del MERCOSUR el 7 de mayo de 2007, en la ciudad de Montevideo.

En UNASUR, por el contrario, en el propio Tratado Constitutivo se incorpora en su artículo 17, bajo el título “Parlamento”, la mención directa a la conformación de un Parlamento Suramericano al que se le asigna una sede, la ciudad boliviana de Cochabamba. Este hecho novedoso da cuenta de la voluntad del bloque de contar con su espacio de discusión legislativa, superando de esta manera los habituales resquemores de los gobiernos por la participación de los parlamentos o los parlamentarios en la arena internacional, basándose en el supuesto de que la acción internacional es de exclusiva competencia del Poder Ejecutivo por definición constitucional, pero también por la aparente necesidad de contar con una voz unívoca frente al mundo.

Sin embargo, dos cuestiones plantean, aun en UNASUR, retazos de la mirada tradicional. La primera de ella es que al momento de definir las instituciones del bloque, el Parlamento no está incluido. La segunda es que el Tratado plantea, para la definición del propio Parlamento, un Protocolo adicional a ser discutido a posteriori.

Esta situación ha colocado al Parlamento Suramericano en un momento de transición donde, por un lado, se plantea en Cochabamba la construcción de su sede permanente y, por el otro lado, se plantean desavenencias entre los países

que han llevado que al día de hoy no se haya podido redactar y aprobar el Protocolo adicional de constitución del Parlamento Suramericano.

El último intento consistente de realizar dicho Protocolo se llevó a cabo en la ciudad de Quito durante el mes de junio del año 2010, cuando se promovió la reunión de los presidentes de los parlamentos nacionales de todos los países del bloque, así como también representantes del Parlamento Andino y del MERCOSUR, del Parlamento Amazónico y del Parlamento Indígena.

En dichas jornadas, la discusión se centró en el debate de dos posturas. Por un lado, la de aquellos países y parlamentarios que entendían al Parlamento Suramericano como un espacio de confluencia del Parlamento Andino y del MERCOSUR, sobre cuya estructura y representación se montaría, y aquellos que consideraban a esta institución como un espacio nuevo, a ser constituido de cero, entre los que se contaban los gobiernos de Bolivia, Ecuador y Venezuela. Brasil, por su parte, no envió representantes abriendo un interrogante sobre la posición del gigante sudamericano.

Ciertamente, era otro tiempo. Para aquel entonces, el Tratado Constitutivo de la UNASUR aún no había sido ratificado por los nueve países necesarios para su entrada en vigor, y fue tarea del primer Secretario General, Néstor Kirchner, avanzar en ese camino que finalmente se concretó en marzo de 2011, con la ratificación por parte de Uruguay del Tratado.

Atento al tiempo transcurrido, es hora de que la discusión sobre el Protocolo Adicional vuelva a ser planteada, incorporando en su debate la experiencia de los parlamentos andinos y del MERCOSUR y el modelo de integración planteado en América Latina, de fuerte raíz intergubernamental.

En este sentido, merece la pena mencionar dos grandes debates. Primero, el problema del déficit democrático de la integración, segundo, la dificultad de la representación equitativa.

#### 1.1 El debate sobre el déficit democrático

El concepto de “déficit democrático” aplicado a los procesos de integración regional surge a partir del análisis de diversos teóricos (Schmitter, Ph., 2000; Taibo, C., 2004) sobre la realidad de la Unión Europea y la existencia, cada vez mayor, de un proceso de trasposición de las competencias de parte de los gobiernos nacionales hacía las instituciones comunitarias, como la Comisión Europea. Ante esta realidad, apoyada en numerosas sentencias del Tribunal de Justicia Europeo (aplicación directa de la norma comunitaria, primacía de la norma comunitaria sobre el derecho nacional), la constitución de un poder ajeno a cualquier control, dio vida

a este concepto que abogaba por el reforzamiento de una instancia parlamentaria a nivel regional, con la intención de recrear un espacio de representación ciudadana a escala europea.

La idea, retomada en Sudamérica por seguidores y admiradores del proceso europeo e incluso de sus críticos, como el caso de Schmitter (Malamud, 1999; Botto, 2006; Ventura, 2006), cobró fuerza a principios de los años 2000 en el marco de un refuerzo de la búsqueda de participación ciudadana tras la crisis del modelo neoliberal y de la lógica de representación política asociada a esa propuesta.

Desde este planteo, la inexistencia de un espacio parlamentario en el MERCOSUR conspiraba, haciendo una traspolación del planteo europeo, contra la legitimidad democrática del bloque al centralizar la representación en miembros de los poderes ejecutivos, concentrando en ellos el conjunto de las decisiones sin abrir el debate tanto a los parlamentarios, como a la sociedad civil.

Este argumento aportó mucho para la postergada constitución del Parlamento del MERCOSUR y sentó las bases para la incorporación, en el propio Tratado Constitutivo de la UNASUR, del mencionado artículo 17. Su fuerza se basaba en, por un lado, marcar la ausencia del espacio legislativo en el terreno regional, tomando como espejo la situación nacional y, por el otro lado, poner de relieve la falta de participación social y la lejanía de las decisiones del MERCOSUR de los pueblos de la región.

Sin embargo, vale la pena, aceptando la importancia que tuvo la argumentación como se mencionó para fundamentar la presencia parlamentaria en la región, hacer alguna salvedad. En primer lugar, la necesaria diferenciación entre el ejemplo europeo y el sudamericano.

Como se ha dicho, el concepto de déficit democrático europeo basaba su planteo en una constatación y una idea. La constatación era, justamente, la cada vez mayor injerencia de la Comisión Europea en el destino de los países del bloque. La Comisión, como órgano supranacional, no tenía tras de sí ninguna legitimidad democrática y encontraba solo su contrapeso en el Consejo de Ministros, el cual, asimismo, iba dejando con el tiempo la norma de la unanimidad como forma de decisión.

Tras este entramado institucional, donde el Parlamento contaba con una capacidad muy limitada, aunque creciente, hasta al menos el año 2007 donde el Tratado de Niza lo dotó de un rol de co-decisión, el Tribunal de Justicia Europeo —nuevamente una institución sin fundamento democrático— consagró el efecto directo del derecho comunitario en los ámbitos nacionales (sentencia “Van Gend en Loos”, de 1963), como así también, poco después, la supremacía del mismo sobre la legislación nacional (sentencia “Flaminio Costa contra Enel”, 1964). De esta forma, la normativa comunitaria comenzó a primar, incluso, por sobre las Constituciones

Nacionales, generando fuertes conflictos de poder entre el Tribunal Europeo y las Cortes Supremas y Constitucionales nacionales.

En este marco, entonces, la idea de un entramado institucional comunitario, ausente del control democrático y capaz de tomar decisiones que afectaban en forma directa la vida de las personas, era una realidad de fácil constatación y la reconstitución de un vínculo democrático entre esta institucionalidad y el pueblo europeo, una necesidad imperiosa.

Por otro lado, la idea que guiaba el concepto de déficit democrático era la de la Federación Europea, proyecto nodal de los primeros europeístas como Jean Monnet o Robert Schumann, donde el marco comunitario tomaría, bajo la lógica de la Federación, la institucionalidad en espejo con lo existente a nivel nacional, o sea, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

En Sudamérica, por el contrario, ni la constatación, ni la idea, existen. El modelo de integración sudamericano es un modelo intergubernamental, donde las instituciones son conformadas por dirigentes nacionales con legitimidad democrática de origen y su normativa debe obligatoriamente ser incorporada a los ordenamientos nacionales por los mecanismos correspondientes, muchos de ellos con implicancias directas de los Poderes Legislativos. No hay, por tanto, aplicación directa ni supremacía de la norma comunitaria, sino, por el contrario, incorporación por parte de los Estados.

Es decir que en Sudamérica, y particularmente en el MERCOSUR y la UNASUR, la definición de déficit democrático, tal cual se lo plantea, es un error, ya que la representación democrática está presente en los presidentes de los países miembros y en la necesaria incorporación, por parte de los parlamentos nacionales, de la normativa regional.

Por otro lado, más allá de la idea bolivariana, tampoco el concepto de Federación es propio de la idea integracionista sudamericana que tiende más a espacios de cooperación que de unión política.

Si, más correcta, es la idea de déficit vinculada a la ausencia de participación social, aun cuando se han hecho esfuerzos por reforzarlas con, por caso, las Cumbres Sociales del MERCOSUR. En UNASUR, dicha participación está mucho más retrasada y valdría la pena reforzarla, y en este sentido el Parlamento regional puede tener un rol fundamental.

## 1.2 El problema de la representación ciudadana

El segundo gran debate en torno al parlamento regional es la lógica de representación. Lo tradicional es un comienzo igualitario, con un número fijo por país. Este número en el MERCOSUR es de dieciocho, generando delegaciones

iguales por cada país, emulando la paridad de representación propia de un sistema intergubernamental, donde cada país presenta sus representantes. Sin embargo, rápidamente, esta representación se demuestra inequitativa ya que los parlamentarios, como representantes del pueblo, no pueden tener tras de sí representaciones cuantitativas tan dispares como puede ser el hecho de que dieciocho legisladores uruguayos representen a 3 millones de personas, mientras que los dieciocho brasileños lo hagan sobre un total de casi 200 millones.

Comienza entonces la discusión sobre la proporcionalidad, donde los países más grandes buscan obtener una proporcionalidad pura, mientras los más pequeños negocian por atenuar la misma de manera tal de que, por ejemplo en el caso sudamericano, el peso poblacional de Brasil no constituya una mayoría propia. Pero una vez rota la proporcionalidad, la solución óptima parece no existir, dando lugar a operaciones aritméticas fundadas únicamente en criterios políticos coyunturales y no a una matriz fundada en criterios objetivos. Así, por caso, el MERCOSUR llegó a una propuesta de 18 para Uruguay y Paraguay, 47 para Argentina y 75 para Brasil<sup>12</sup>, con la intención de que los 3 países restantes puedan bloquear a Brasil en una decisión, más allá de la posibilidad de cruces ideológicos antes que nacionales.

Hoy en día, aún antes de conformarse de esta manera el Parlamento del MERCOSUR, ya debe cambiar con motivo de la inclusión de Venezuela, que debe modificar los números nuevamente dando lugar a nuevos debates. Este mismo problema, planteado entre los doce miembros de la UNASUR puede ser un tema sumamente complejo que parece abonar la idea de consolidar y coordinar los parlamentos ya existentes, antes que a crear una nueva institucionalidad desde cero.

<sup>12</sup> Para más datos, ver el Acta de la II Reunión de Altos Delegados del Grupo de Trabajo especializado en Cultura, del 6 de diciembre de 2011, en Quito, Ecuador.

## DESARROLLO DE LA CELAC

### Avances y desafíos en la integración regional

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) es una organización que, impulsando una agenda común a través de los mecanismos de integración, cooperación y concertación ya existentes, provee el marco institucional para intensificar el diálogo político entre los Estados Miembros para afianzar la posición internacional de la región, promover los vínculos que faciliten la cooperación regional y posibilite un desarrollo sostenible e integrado de América Latina y el Caribe.

Su creación y puesta en funcionamiento marca un hito fundamental dentro del proceso incremental de integración y cooperación entre los Estados latinoamericanos y caribeños dado en el contexto de la reformulación del sistema internacional. En efecto, la bipolaridad del mundo de posguerra ya había dado lugar a la unipolaridad de la configuración de posguerra fría, que a su vez era puesta en discusión por otras formas multipolares de construcción del poder.

En este sentido, la CELAC es una instancia clave en el estudio de estas formas, ya que permite pesquisar a través de las organizaciones previamente existentes un camino laborioso, a veces con contramarchas, pero que incrementalmente va configurando instancias de concertación cada vez más enriquecedoras políticamente, más vigorosas económicamente y más integradoras socialmente.

Para recorrer este camino, el presente trabajo aborda en primera instancia contenidos sobre la historia y el desarrollo de la CELAC a partir de la configuración internacional e interamericana de la segunda posguerra y hasta la posguerra fría. La pertinencia de este análisis se fundamenta en las diversas posiciones que adopta América Latina respecto a la gran potencia americana y mundial, Estados Unidos, y las formas de organización institucional interamericanas en un sistema internacional de estructura bipolar.

En el contexto de la creciente complejidad de la situación centroamericana de mediados y fines de la década del '70 del siglo pasado y el peligro que significaba para la estabilidad de la región la posible escalada del conflicto militar, cuatro países de Latinoamérica —Colombia, México, Panamá y Venezuela— comienzan a reunirse para buscar la paz en la zona: nace el Grupo Contadora, que en los lineamientos del presente trabajo aparece como el primer eslabón hacia la integración regional pensada por y desde América Latina.

Así, se revisa la conformación y la actuación de los distintos organismos que van trazando el camino de la cooperación y la integración regional: el Grupo de Apoyo a Contadora, el Grupo de los Ocho, el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política o Grupo de Río, y la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), considerados antecedentes directos de la CELAC.

En una segunda parte se describe y analiza la constitución de la CELAC a través de sus objetivos y propósitos, detallando además los procedimientos orgánicos que rigen su accionar.

Como mecanismo de concertación política, la CELAC fundamenta los procesos de integración política, económica, social y tecnológica de la región rescatando los postulados latinoamericanistas de los primeros años de la independencia de los países de la región. En tal sentido, se pesquian las posiciones sobre panamericanismo y latinoamericanismo como dos concepciones de integración diferentes: la primera, basada en la “Doctrina Monroe”, se despliega en los distintos Congresos Panamericanos propiciados por Estados Unidos a lo largo del siglo XIX y en el armado de la estructura interamericana de la segunda posguerra, con la Organización de Estados Americanos (OEA) como institución principal y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) como instrumento de defensa de los intereses geopolíticos de Estados Unidos en América; el latinoamericanismo, por su parte, tiene su orientación en los ideales integracionistas de Simón Bolívar y el frustrado intento del Congreso Anfictiónico de Panamá del año 1826 y en la posición antiestadounidense de José Martí y su intervención en el Congreso Panamericano de 1890.

La estructura del sistema internacional de la posguerra fría y la reformulación de las formas de construcción del poder tienen como implicancia en la región la posibilidad de consolidar un espacio más autónomo para la discusión de políticas concertadas, integradas y solidarias entre los países de América Latina y el Caribe. En este marco, la CELAC es una instancia fundamental en la construcción de una multipolaridad que permita la elaboración y puesta en común de políticas públicas, decisiones y posicionamientos de la región ante las cuestiones, demandas y crisis internacionales en un marco de discusión que no esté condicionado *prima facie* por los intereses y los deseos de la gran potencia regional.

## Parte I

### Historia y desarrollo de la CELAC

#### 1) LA POSICIÓN DE AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO DE LA “GUERRA FRÍA”

##### 1.1 Estados Unidos y su influencia sobre la política regional

Después de la Segunda Guerra Mundial, el sistema internacional se configuró como una estructura bipolar con los Estados Unidos y la Unión Soviética como potencias hegemónicas.

En tal sentido, Estados Unidos tuvo un rol decisivo y es, sin dudas, una variable de fundamental importancia en la configuración de las relaciones interamericanas. El sistema interamericano de posguerra fue diseñado y promovido por los Estados Unidos poniendo el acento en su propia percepción de los peligros que implicaban el expansionismo soviético y en su propia visión ideológica, esencialmente anticomunista.

Producto de esta visión es la firma en 1947 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), una instancia a través de la cual los Estados americanos podían solicitar asistencia militar en caso de agresión extracontinental. El Tratado estipula que “[...] un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos [...]” (art. 3).

El TIAR no fue concebido como un instrumento de integración americana y además, en los hechos, actuó como un mecanismo funcional a la política exterior de los Estados Unidos en su enfrentamiento con la Unión Soviética en el marco de la Guerra Fría. Por ejemplo, el tratado no fue convocado en 1961 tras la fallida invasión a Bahía de Cochinos, en Cuba (que todavía era miembro del TIAR); sin embargo dio el visto bueno a la política de Estados Unidos durante la crisis de los misiles en Cuba (1963) y a las intervenciones norteamericanas a la República Dominicana (1965), Nicaragua (principio de los años ‘80), a Granada (1984) y a Panamá (1989).

De todos modos, cuando el mecanismo fue invocado (por ejemplo durante el bloqueo a Cuba en 1962, por la guerra entre El Salvador y Honduras en 1969, entre otras) no entró en funcionamiento debido a los propios condicionamientos de la Guerra Fría, y cuando Argentina lo invocó en 1982 por la guerra de Malvinas la posición hegemónica de los Estados Unidos (aliado político y militar de Gran Bretaña a través de la OTAN) destinó esta solicitud de asistencia militar al fracaso.

En 1948 se suscribió en Bogotá la Carta de la OEA por la cual fue creada la Organización de Estados Americanos, que entró en vigencia en diciembre de 1951. Posteriormente, este instrumento fue enmendado por el Protocolo de Buenos Aires, suscrito en 1967, que entró en vigencia en febrero de 1970; por el Protocolo de

Cartagena de Indias, suscrito en 1985, que entró en vigencia en noviembre de 1988; por el Protocolo de Managua, suscrito en 1993, que entró en vigencia en enero de 1996, y por el Protocolo de Washington, suscrito en 1992, que entró en vigor en septiembre de 1997.

La Organización fue fundada con el objetivo de lograr en sus Estados Miembros “un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia” (Art. 1 de la Carta de la OEA)<sup>13</sup>. Los principios básicos para lograr sus más importantes propósitos son la democracia, los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo.

Los órganos a través de los cuales la OEA despliega sus acciones para la realización de sus fines son: la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, los Consejos (el Consejo Permanente, el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral), el Comité Jurídico Interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Secretaría General, las Conferencias Especializadas, los Organismos Especializados y otras entidades establecidas por la Asamblea General.

La Asamblea General celebra períodos ordinarios de sesiones una vez por año pudiendo reunirse en períodos extraordinarios de sesiones debido a circunstancias especiales. La Reunión de Consulta se convoca con el fin de considerar asuntos de carácter urgente y de interés común, y para servir de Órgano de Consulta en la aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que es el principal instrumento para la acción solidaria en caso de agresión. El Consejo Permanente conoce de los asuntos que le encomienda la Asamblea General o la Reunión de Consulta y ejecuta las decisiones de ambas cuando su cumplimiento no haya sido encomendado a otra entidad; vela por el mantenimiento de las relaciones de amistad entre los Estados Miembros así como por la observancia de las normas que regulan el funcionamiento de la Secretaría General, y además, actúa provisionalmente como Órgano de Consulta para la aplicación del TIAR. La Secretaría General es el órgano central y permanente de la OEA. La Sede tanto del Consejo Permanente como de la Secretaría General está ubicada en Washington, D.C.

Actualmente, la OEA reúne a los treinta y cinco Estados independientes de las Américas<sup>14</sup> y constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social

<sup>13</sup> Véase [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_A41\\_Carta\\_de\\_la\\_Organizacion\\_de\\_los\\_Estados\\_Americanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm)

<sup>14</sup> El 3 de junio de 2009, los ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros adoptaron la resolución AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09) por la cual se establece que la resolución de 1962, mediante la cual se excluyó al gobierno de Cuba de su participación en el sistema interamericano, queda sin efecto en la Organización de los Estados Americanos (OEA). La resolución de 2009 declara que la participación de la República de Cuba en la OEA será el resultado de un proceso de diálogo iniciado a solicitud del gobierno de la República de Cuba y de conformidad con las prácticas, los propósitos y principios de la OEA.

del hemisferio. Además, ha otorgado el estatus de Observador Permanente a sesenta y siete Estados, así como a la Unión Europea (UE).

Esta configuración, en la que Estados Unidos aparece como un factor condicionante de la realidad interna y externa de América Latina, implica una serie de inconvenientes y de obstáculos para la región, especialmente en relación a la autonomía y al desarrollo económico.

En este sentido, los estudios sobre autonomía limitada de América Latina se fundamentan en los enfoques sobre la dependencia, que describen el mundo en términos de la existencia de un centro desarrollado, industrializado, y una periferia subdesarrollada, proveedora de materias primas. Uno de los precursores de los enfoques de la dependencia, Raúl Prebisch, argumenta que el deterioro en los términos del intercambio erosiona los beneficios que supuestamente los países subdesarrollados obtendrían de sus ventajas comparativas. Los efectos de esta situación de dependencia generan una limitación de la autonomía regional, es decir, de la capacidad de los Estados para desplegar sus propios intereses sin subordinarlos a los intereses de otro (Prebisch, 1985).

El despliegue de la política exterior de Estados Unidos impone esta configuración dominante a través de la concepción geopolítica que concibió para la región en el contexto de la Guerra Fría. El consenso esbozado en la “Alianza para el Progreso”, iniciada por John F. Kennedy en 1961, postulaba que los procesos de cambio continentales (y especialmente luego de la Revolución Cubana) se daban en los países menos desarrollados, por lo tanto había que contribuir a su desarrollo. Aunque la Alianza para el Progreso dura solo hasta 1965, la ruptura con esta visión se produce hacia finales de esa década con la llamada “Doctrina de la Seguridad Nacional”.

En efecto, hacia 1970 el aumento de la conflictividad regional a partir de insurrecciones armadas llevó al gobierno republicano de Richard Nixon a imponer, a fines de la década del '60, su propia visión geopolítica consistente en que los dos bloques en que se divide el mundo sostienen una guerra larvada que se libra en todos los frentes, pero de manera no convencional. La Doctrina de la Seguridad Nacional se apoya, como producto de esta concepción, sobre el conflicto “Este-Oeste” expresado en cada país en el contexto histórico que cada uno ha desarrollado, es decir, se ingresa en una etapa de la Guerra Fría en que cada Estado debe hacer frente a este ataque no convencional.

Esta visión implica un cambio en el rol de las Fuerzas Armadas de la región, que ya no defienden a su propia nación de los peligros externos, sino que deben enfrentar a un enemigo interno, que ataca de manera no convencional. Por lo tanto, deben cambiar también las formas de adiestramiento orientándose a desarrollar maniobras de contrainsurgencia. La Escuela de las Américas, instalada por Estados



Unidos en Panamá, fue el ámbito donde los militares latinoamericanos (muchos de los cuales participarían en las dictaduras de la década del '70) “confraternizaban” y aprendían estrategias de guerra no convencional para formar parte de una especie de “ejército de Occidente”.

### **1.2 El posicionamiento latinoamericano ante la situación centroamericana y la influencia de las transiciones a la democracia en la “latinoamericanización” del conflicto**

A finales de la década del '70 el triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua, la guerra civil salvadoreña y la situación de violencia generalizada en Guatemala activaron el proceso de internacionalización del contexto externo de los países centroamericanos (Eguizábal et al., 1989) y pusieron las cuestiones de política exterior en el centro de la discusión del debate político interno de cada uno de los países centroamericanos.

Estos países eran “objeto” de la política exterior de otros y especialmente de los Estados Unidos, cuya lectura de la situación centroamericana a partir de la asunción de Ronald Reagan (enero de 1981) va a , por un lado, profundizar la crisis regional, pero por el otro va a obligar a los países de la región a “hacer política exterior por primera vez en su historia” (Eguizábal et al., 1989: p. 491).

En un contexto que involucraba la revolución sandinista de 1979 en Nicaragua, la presencia en el territorio de Honduras de los restos de la Guardia Nacional somocista y sus incursiones en territorio nicaragüense a partir de 1981, los conflictos en la frontera entre Nicaragua y Costa Rica en 1983, y la escalada de la guerra interna en Guatemala desde 1982, la situación centroamericana se vuelve cada vez más crítica. Esta creciente complejidad permite el despliegue de dos procesos que se presentan aceleradamente: por un lado, la multiplicación de actores en la región, y por otro el aprendizaje de los países centroamericanos respecto al diseño y el manejo de una diplomacia activa, más allá del escaso margen de maniobra que el sistema internacional reserva a los países pequeños.

El fenómeno de “latinoamericanización” del conflicto centroamericano se da en primera instancia por el interés en la problemática regional que muestran otros Estados situados en proximidad geográfica al área en cuestión y que veían en la prolongación de la inestabilidad centroamericana una amenaza cierta para ellos mismos. Pero es fundamentalmente a partir de los procesos de transición a la democracia que se da en los países sudamericanos sometidos a dictaduras (especialmente Argentina 1983, Brasil y Uruguay 1985) y la preocupación del gobierno del Perú, que el proceso centroamericano comienza a integrarse en las agendas de relaciones exteriores de otros Estados latinoamericanos.

Paralelamente a los inicios del Grupo Contadora y del Grupo de Lima, en Suramérica la Argentina y Brasil inician conversaciones bilaterales para la integración de sus mercados nacionales a fin de acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social. La importancia de estas conversaciones puede estimarse en el hecho de que los dirigentes que prácticamente se pusieron a la cabeza de las negociaciones fueron los presidentes de ambos países, Raúl Alfonsín y José Sarney, quienes ratificaron la decisión de integración rubricando la “Declaración de Foz de Iguazú” el 30 de noviembre de 1985.

Los avances en tal sentido, incluida la incorporación a las conversaciones de Paraguay y de Uruguay (en 1988), se plasman en Asunción del 26 de marzo de 1991, donde los presidentes de la Argentina, Carlos Menem, de Brasil, Fernando Collor de Melo, de Paraguay, Andrés Rodríguez, y de Uruguay, Luis Alberto Lacalle Herrera, y los cancilleres respectivos, refrendan el “Tratado para la Constitución de un Mercado Común”, que debería conformarse antes del 31 de diciembre de 1994.

Estos Estados “comparten una comunión de valores que encuentra expresión en sus sociedades democráticas, pluralistas, defensoras de las libertades fundamentales, de los derechos humanos, de la protección del medio ambiente y del desarrollo sustentable, así como su compromiso con la consolidación de la democracia<sup>15</sup>, la seguridad jurídica, el combate a la pobreza y el desarrollo económico y social con equidad” (MERCOSUR, “¿Quiénes somos?”, en <http://www.mercosur.int/>).

El proceso de integración suramericana en el marco del MERCOSUR incluye, además de cuestiones económicas y comerciales, la libre circulación de los ciudadanos del bloque, un sistema de solución de controversias y la creación de espacios para analizar, debatir y decidir, mediante el diálogo social regional, el impacto que la integración tendría sobre los mercados de trabajo y las condiciones socio-laborales<sup>16</sup>.

Sin el retorno de la democracia en los grandes países suramericanos no hubiera sido posible el MERCOSUR, que permitió dar los primeros pasos de la integración en el sur del continente, ni tampoco la emergencia de esta situación de “latinoamericanización” del conflicto en Centroamérica, es decir, no hubiese sido posible iniciar el camino del entendimiento y la cooperación regional, obstaculizado

<sup>15</sup> En virtud de este compromiso, el MERCOSUR suspendió el status de Miembro Pleno de Paraguay a raíz del golpe de Estado consumado contra el presidente Fernando Lugo en junio de 2012, decisión que quedó sin efecto a partir de la asunción del nuevo gobierno constitucional el pasado 15 de agosto de 2013. Similares medidas adoptó la UNASUR.

<sup>16</sup> Actualmente, el potencial del MERCOSUR como bloque subregional pero de importantes dimensiones y de alcance hemisférico se enriqueció con la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela en 2012. Además, el Estado Plurinacional de Bolivia firmó su adhesión en 2012, faltando la ratificación de los Estados Miembros. Chile, Colombia, Ecuador, Guyana y Surinam tienen el status de Estados Asociados.

muchas veces por antiguas rivalidades, añejos conflictos, sentimientos nacionalistas, presiones de grupos de interés locales o extranjeros y diferencias ideológicas entre gobiernos de la propia región (Muñoz, 1987).

Argentina es un caso paradigmático en esta cuestión. En 1979, durante la dictadura cívico-militar que había llegado al poder a través de un golpe de Estado en 1976, los militares argentinos elaboraron una hipótesis según la cual nuestro país podía ocupar los espacios continentales en la lucha contra el comunismo que, según su visión, el gobierno de James Carter estaba dejando vacíos con su política de derechos humanos. Siguiendo esta línea, los militares argentinos habían intentado, sin éxito, evitar el derrocamiento del dictador nicaragüense Anastasio Somoza a través de la provisión de recursos económicos y armamentos.

Al asumir la administración Reagan, la política exterior norteamericana en Centroamérica se transformó en una cruzada antisoviética al calor de la Doctrina de Seguridad Nacional, cuyos lineamientos esenciales ya fueron expuestos. En ese contexto el gobierno dictatorial, que ya había enviado asesores militares expertos en contrainsurgencia a Honduras y Guatemala, asumió un grado de participación mucho mayor en la crisis regional apoyando no solo al somocismo en el exilio, sino también a exiliados nicaragüenses que habían formado parte de la revolución del Frente Sandinista de Liberación pero que, en este caso desde Costa Rica, habían comenzado a operar para derrocar al gobierno de Daniel Ortega.

Este esquema fue concebido por el gobierno republicano para contrarrestar la influencia soviética y cubana que, de acuerdo a los postulados de la Doctrina de la Seguridad Nacional, se desplegaba en la región a través del apoyo a los insurgentes salvadoreños y guatemaltecos. Estados Unidos aportaba armas, recursos económicos y de inteligencia para que la dictadura argentina impidiera la llegada de ayuda cubana a esos grupos guerrilleros a través de Nicaragua, desarrollando así una injerencia activa en la región que el gobierno norteamericano no podía asumir sin pagar un costo político ante su propia opinión pública.

La intervención militar argentina en las Islas Malvinas en el año 1982 rompe con este diseño de política exterior regional. Luego de sostener una posición que presumía de equidistancia, Estados Unidos termina por volcar su apoyo en inteligencia y recursos tecnológicos hacia Gran Bretaña, su histórico aliado en la OTAN, provocando el quiebre de la relación con la administración Reagan que debió incrementar sus propias acciones encubiertas en Centroamérica ante la deserción argentina.

Con el retorno a la democracia en diciembre de 1983, el gobierno de Raúl Alfonsín tomó algunas iniciativas en el momento mismo de su asunción. El 10 de diciembre de 1983, pocas horas después de que Alfonsín jurara como presidente de la Nación, se reunieron los cancilleres de Argentina y Nicaragua donde se transmitió

la decisión del gobierno argentino de interrumpir los envíos de hombres y armas al área centroamericana pactados durante la dictadura.

A partir de allí, la participación argentina en el conflicto de Centroamérica tomó un matiz totalmente distinto, pasando de la provisión de armas y asesores militares y de las acciones encubiertas que Estados Unidos no podía realizar por sí mismo en la región, a una preocupación permanente por la resolución de los conflictos en términos pacíficos y por una creciente intervención en las decisiones de concertación política regionales.

La vuelta a la democracia en los países sudamericanos (especialmente Argentina y Brasil) posibilitó un reposicionamiento en torno a la injerencia regional de los Estados Unidos y a su visión acerca de los problemas latinoamericanos. De esta manera, mientras la política exterior estadounidense respecto a la región seguía basándose en los conceptos de “seguridad” y “conflicto”, el nuevo paradigma latinoamericano se fundaba en cuestiones como “desarrollo” e “independencia” (Muñoz, 1987).

Así expresada, la tensión entre estas concepciones de la política exterior desplegada sobre la región marcaba la necesidad de maximizar la autonomía nacional y regional de los países latinoamericanos en la búsqueda del desarrollo económico y social, pero atendiendo a la importancia crucial de los Estados Unidos como actor gravitante aunque resguardando márgenes cada vez mayores de autonomía. En este sentido, tanto la experiencia incipiente de un mercado común como el despliegue de espacios de discusión de problemáticas regionales como el Grupo Contadora y el Grupo de Apoyo van a comenzar a marcar un camino en dirección a la integración y la cooperación regionales que trasciende sus propósitos originales y que permitirá que los Estados latinoamericanos vayan identificando cuestiones comunes como el desarrollo, el combate a la pobreza y la defensa de la democracia, por ejemplo, que llevan a la necesidad cada vez mayor de un espacio integrado y solidario que se coronará en la primera década del siglo XXI con la puesta en marcha de la UNASUR y la CELAC.

## 2) ANTECEDENTES DE LA CELAC

### 2.1 El “Grupo Contadora” como promotor de la paz en Centroamérica

Uno de los obstáculos para la cooperación latinoamericana es que siempre ha sido producto de una tendencia reactiva, es decir, se desarrolla como respuesta frente a una amenaza concreta o al accionar de un actor externo, fundamentalmente si ese actor es una potencia hegemónica cercana a la región como Estados Unidos.

Esta característica reactiva tiene como implicancia directa la inestabilidad de los procesos de cooperación, ya que cuando la amenaza decrece o la acción de la potencia hegemónica se reduce, la intensidad de la cooperación disminuye.

La emergencia, a principios de la década de los '80, de un grupo de países que establece acciones coordinadas ante una situación concreta no escapa a esta característica reactiva, pero lo novedoso es que la vuelta de la democracia en los países de Sudamérica más influyentes (Argentina y Brasil) durante estos años dio a este impulso de cooperación una continuidad que excedía las preocupaciones que lo habían originado.

Como ya fue dicho, la situación centroamericana se hace cada vez más compleja por el apoyo del gobierno de Nicaragua a los grupos en El Salvador a partir del derrocamiento de la dictadura de Somoza en 1979, por la presencia en el territorio de Honduras de los restos de la Guardia Nacional somocista que lograron reagruparse tras su derrota en 1979 y empezaron a incursionar en Nicaragua a partir de 1981, por la apertura en 1983 de un nuevo frente en contra del gobierno de Nicaragua en la frontera con Costa Rica, y por la escalada del conflicto interno en Guatemala desde 1982. Estos son los elementos de mayor relevancia que provocaban el peligro de una importante ampliación del conflicto militar.

En este contexto, en enero de 1983 los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela establecen un sistema de acción conjunta con el objetivo de promover la paz en Centroamérica, debido especialmente a los conflictos en Nicaragua, El Salvador y Guatemala que amenazaban con desestabilizar a la región.

La primera reunión se llevó a cabo en la Isla de Contadora (Panamá), en la cual los gobiernos miembros del llamado "Grupo Contadora" hicieron un llamado de atención sobre los conflictos en la región centroamericana y presionaron para que la presencia militar de Estados Unidos en Centroamérica fuera atenuada.

A instancias del Grupo Contadora, los cancilleres de los países de Centroamérica se reunieron en septiembre de 1983 en la ciudad de Panamá, donde adoptaron un "Documento de Objetivos" con el propósito de promover la democratización y finalizar los conflictos armados, poniendo énfasis en la proscripción de las bases y los instructores militares extranjeros y en la prohibición de utilizar el territorio de un país para desestabilizar a otro.

Pocos meses después, en enero de 1984, los países del Grupo Contadora y los países centroamericanos adoptaron las "Normas para la ejecución de los compromisos asumidos en el Documento de Objetivos", articulándose en tres capítulos: seguridad, política y problemas económicos y sociales. En este documento se recomendaba la actuación según normas del derecho internacional para la resolución de conflictos, la revitalización y restauración del desarrollo económico y la cooperación de los países centroamericanos para negociar una mejor accesibilidad a los merca-

dos internacionales.

El "Acta de Contadora por la Paz y Cooperación en América Central" fue propuesta por el Grupo en septiembre de ese mismo año. Contenía un esquema detallado de compromisos de pacificación y democratización de la región y de acuerdos de cooperación económica, creando además una serie de comités regionales para monitorear y evaluar estos compromisos. Sin embargo, los gobiernos de Costa Rica, Honduras y El Salvador no logran consensuar un texto final con Nicaragua debido a las presiones y la injerencia en la región de los Estados Unidos, que se negaba a reconocer al gobierno nicaragüense.

Los esfuerzos del Grupo Contadora fueron reconocidos, sin embargo, por la Organización de las Naciones Unidas, a través del Consejo de Seguridad y la Asamblea General, y por la Comunidad Europea. Pero un avance importante para el proceso de integración fue el llamado del Grupo Contadora a toda América Latina para "participar, en forma más decidida, en las tareas que promueve el grupo [...], mediante el establecimiento de un mecanismo de apoyo político que facilite el éxito de la gestión del grupo"<sup>17</sup>.

## **2.2 El "Grupo de Lima" o "Grupo de Apoyo a Contadora". La contribución argentina en el proceso de pacificación de Centroamérica**

La vuelta a la democracia de los grandes países sudamericanos tuvo gran influencia en la redefinición de las líneas estratégicas de política exterior en la región, siendo Argentina —como ya fue dicho— un caso muy especial en el viraje desde la cooperación con la política hemisférica de Estados Unidos a la participación activa en los intentos multilaterales de resolver el conflicto centroamericano.

El apoyo a los esfuerzos de paz y cooperación del Grupo Contadora ya había comenzado a gestarse en junio de 1985. El presidente Raúl Alfonsín se reúne en Lima con el presidente peruano electo Alan García Pérez para analizar la problemática de la deuda externa latinoamericana y la situación centroamericana, especialmente en Nicaragua, concluyendo en la necesidad de sostener el proceso de paz en Centroamérica, de promover un orden internacional más justo y de coordinar acciones conjuntas para presentar sus reclamos desde una posición relativamente más fuerte.

Entre el 21 y el 23 de junio de 1985 los cancilleres de Argentina, de Brasil y de Uruguay se reúnen en Punta del Este para analizar la situación económico-financiera de América Latina y el desarrollo de los acontecimientos en América Central, coincidiendo en apoyar la posición del Grupo Contadora.

<sup>17</sup> Comunicado de los ministros de Relaciones Exteriores del Grupo Contadora en una reunión llevada a cabo los días 21 y 22 de julio de 1985 (citado en Frohmann, 1990: pp. 46-47)

Así, durante la asunción de Alan García Pérez como presidente del Perú a finales de julio, los presidentes del país anfitrión, de Argentina, de Brasil y de Uruguay originan el Grupo de Lima o Grupo de Apoyo a Contadora, manifestando su voluntad de ponerse a disposición del Grupo Contadora en todas aquellas cuestiones en las que puedan colaborar.

### **2.3 El Grupo de los Ocho. Paz, desarrollo y tratamiento de la deuda externa regional**

La acción de ambos grupos había demostrado que sus participantes iban adquiriendo un potencial importante (Hirst, 1990) que podía ir más allá de las propuestas de paz y de los mecanismos para la contención del conflicto. Así, con la perspectiva de utilizar este potencial para tratar de solucionar otras problemáticas regionales, los miembros de Contadora y de Apoyo comienzan a reunirse en forma conjunta.

En este sentido, la apertura hacia cuestiones que se vinculan con la problemática latinoamericana pero que van más allá de la cuestión centroamericana queda de manifiesto en la iniciativa de la diplomacia argentina para activar una serie de mecanismos de concertación política multilateral a fin de encontrar una solución al endeudamiento externo de la región. En enero del año 1984 se llevó a cabo la Conferencia de Quito, donde se solicitó la aplicación de criterios flexibles y realistas para el tratamiento del tema, a la vez que se instó a los países desarrollados a considerar la grave crisis económica de la región y su alto costo social. A esta reunión le siguieron entre mayo y septiembre la declaración conjunta efectuada con Brasil, México y Colombia, la Reunión de Cartagena, y la Segunda Reunión del Grupo de Cartagena en Mar del Plata.

Entre el 24 y el 25 de agosto de 1985 los ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela se encuentran en Cartagena de Indias, Colombia, manifestando:

“[...] la decisión de fortalecer, con acciones concretas y con una firme unidad regional el esfuerzo de negociaciones diplomáticas que ha promovido el Grupo de Contadora. En Centroamérica se debaten hoy cuestiones fundamentales que afectan su desarrollo democrático libre e independiente. Este conflicto, de no encontrar una solución pacífica y negociada, afectará la estabilidad política y social del conjunto de la América Latina”<sup>18</sup>.

A partir de esta declaración conjunta del Grupo de los Ocho, aunque todavía se pensaba en términos del proceso de estabilización democrática y pacificación de Centroamérica, ya se comenzaba a especular sobre las consecuencias que la

no resolución de esta problemática tendría para toda América Latina. El proceso de integración latinoamericana comenzaba a transitar por un largo camino y no sería posible sin lograr previamente el objetivo más urgente: la paz en América Central.

Por eso en la segunda reunión del Grupo, realizada entre el 11 y el 12 de enero de 1986 en Caraballeda, Venezuela, se insistía sobre la necesidad de realizar acciones simultáneas y coordinadas de pacificación en la zona conflictiva, pero además se ponía el acento sobre cuestiones insoslayables para alcanzar la paz: el cese de apoyo externo a las facciones en lucha, la disminución en la compra de armamentos, la suspensión de maniobras militares y la progresiva reducción hasta su completa evacuación de bases y de asesores militares extranjeros. El “Mensaje de Caraballeda para la paz, la seguridad y la democracia en América Central” proponía, además, la firma de un compromiso de no agresión entre los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, iniciativa a la que estos adhieren pocos días después (Deciancio et al., 2008; Muñoz, 1987).

Sin embargo, 1986 no iba a ser un buen año para el trabajo del Grupo en vista de los fracasos de las reuniones de cancilleres de abril y julio debido a las posiciones irreconciliables del gobierno de Nicaragua y de los Estados Unidos (Russell et al., 1988).

Las deliberaciones de los cancilleres del Grupo en abril de 1987, reunidos en Buenos Aires y en San Carlos de Bariloche, tuvieron como ejes principales las posibilidades de integración y cooperación entre los ocho Estados, el proyecto de Guatemala sobre la creación de un parlamento latinoamericano y la eventual creación de un club tecnológico. El resultado más concreto de estas deliberaciones fue la llamada Declaración de Buenos Aires, en la que los cancilleres expresaron su preocupación por el estancamiento del proceso negociador en América Central.

Durante la Cumbre de los Ocho Presidentes realizada en Acapulco en diciembre de 1987, la delegación argentina propuso reducir las tasas de interés a sus niveles históricos con el fin de aliviar el peso de la deuda a los países de la región que tenían mayores compromisos financieros. El planteo contenía una serie de medidas para revertir las transferencias netas de recursos al exterior, como por ejemplo la creación de instrumentos que permitieran a los países deudores capturar parte del descuento con el que se negociaban las deudas en el mercado secundario. En el documento producto de la Cumbre, llamado “Compromiso de Acapulco para la paz, el desarrollo y la democracia”, suscripto el 29 de noviembre, se tuvo en cuenta esta propuesta, pero la renuncia de los Estados Miembros a accionar colectivamente en el texto del documento —aun como un elemento de carácter discursivo— con respecto a la cuestión de la deuda externa regional dio una señal sobre el agotamiento del Grupo de los Ocho y de la formación de un “club de deudores” como estrategia de presión hacia los acreedores (Bouzas et al., 1988).

<sup>18</sup> *Comunicado de los ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo a Contadora, Cartagena, 25 de agosto de 1985, documento N° 2948, FLACSO.*

En la reunión de cancilleres del Grupo del 24 y 25 de febrero de 1988, realizada en Cartagena, los participantes analizaron tres temas: la situación en América Central, el problema de la deuda externa latinoamericana y —a solicitud de Argentina— la situación en las Islas Malvinas a raíz de las maniobras militares británicas en el Atlántico Sur, produciendo un comunicado donde se condenaba la decisión británica y se exhortaba al gobierno británico “a desistir de las maniobras militares proyectadas y a reiniciar negociaciones bilaterales con la República Argentina”<sup>19</sup>.

A fines de octubre de 1988, tuvo lugar en Punta del Este la Reunión de Presidentes del Grupo de los Ocho, proyectada a mediados de ese año en una nueva reunión de cancilleres. La “Declaración de Uruguay”, suscripta el 29 de octubre, pedía el comienzo de un “nuevo diálogo” con Estados Unidos a partir de dos ejes problemáticos en la relación Norte-Sur: el endeudamiento externo y el proteccionismo comercial. Como en anteriores ocasiones, esta reunión no arrojó resultados concretos que fueran más allá de expresiones de deseo en favor de propuestas tales como reducir la deuda o eliminar las barreras proteccionistas, que no tuvieron eco en los países desarrollados.

En la reunión de ministros de Hacienda y Finanzas de Río de Janeiro, en diciembre de 1988, se elaboró un programa concertado para reducir la deuda externa regional a partir de la reducción del capital de la deuda y la negociación de acuerdos más realistas, que garantizaran el cumplimiento por parte de los deudores, por un lado, y la recuperación de condiciones para la movilización de recursos destinados a fomentar el comercio y la integración regional.

En Puerto Ordaz, Venezuela, el 11 de marzo de 1989, se reunieron nuevamente los cancilleres del Grupo de los Ocho. De esta reunión surgió la propuesta en torno a la compra de la deuda externa regional, que ascendía a 420.000 millones de dólares, por parte de una agencia institucional con capital mayoritario de los países industrializados que era parte de un nuevo enfoque para resolver la cuestión de endeudamiento latinoamericano. La compra debía hacerse por el valor de los papeles de la deuda en los mercados secundarios (entre un 25 y un 35% de su valor real) y de acuerdo con la capacidad de pago de cada país. La propuesta del Grupo fue hecha pública a las pocas horas del anuncio de un plan del secretario del Tesoro norteamericano, Nicholas Brady, para reducir en hasta 30% la deuda regional.

## 2.4 El camino hacia la integración regional

### 2.4.1 El “Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política” o “Grupo de Río”

En el año 1990 el Grupo de los Ocho adopta el nombre de “Grupo de Río”, como se conoce al “Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política” establecido en Río de Janeiro en el año 1986. El objetivo de esta nueva instancia de integración es sistematizar las relaciones entre los miembros y concertar posiciones comunes en cuestiones internacionales, impulsando los procesos de cooperación e integración de América Latina.

En los hechos, el Grupo de Río es una ampliación del Grupo de los Ocho tanto en el número de sus miembros como en las preocupaciones regionales que atiende. Si la permanencia de la cuestión centroamericana en las reuniones del Grupo de los Ocho mostraba señales de integración de las agendas de política exterior, el Grupo de Río se rearticuló directamente como un proyecto regional latinoamericano y caribeño constituido por encima de las diferencias de los proyectos subregionales que establecen divisiones internas, en especial entre el norte de América Latina y Sudamérica.

De esta manera, el grupo se constituye como un intento de responder a la necesidad política y estratégica de estructurar una visión compartida y no competitiva entre las subregiones, y que a la vez sea complementaria, a los fines de superar las diferencias en un proyecto más amplio de concertación e interlocución que otorgue relevancia al conjunto de la región, en un momento histórico en el que esta necesita ganar un mayor peso en el mundo para tratar las cuestiones concernientes al endeudamiento externo y a las relaciones con los países más desarrollados.

La ampliación del grupo comienza en el año 1990, cuando se agregan Chile, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). La representación de CARICOM se realiza en forma rotativa por un país de dicha zona, en tanto que Centroamérica también contaba con un representante rotativo, hasta que en 1999 se retira el SICA como organización regional pero se integran como Estados Miembros Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana. En cuanto a la temática, se atienden cuestiones de interés regional como la de Malvinas, a través de una exhortación a Gran Bretaña y la Argentina a las negociaciones, la problemática de la deuda externa y del proteccionismo de los países desarrollados.

Al no tener una estructura formal, el Grupo de Río se caracteriza por ser un mecanismo cuyo funcionamiento es muy flexible. La Secretaría Pro Tempore está a cargo de la organización y coordinación de los trabajos y reuniones del Grupo y su gestión corresponde cada año al país sede de la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno. Las reuniones en el marco del Grupo de Río se realizaron anualmente hasta 2010 y las

<sup>19</sup> *Diario Página/12*, “Reunión de Cartagena. Los Ocho contra Thatcher”, 26 de febrero de 1988, p. 2.

decisiones adoptadas en ellas se tomaban por consenso entre sus integrantes.

Los objetivos del “Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política” se establecieron el torno a la ampliación y sistematización de la cooperación y del análisis de las cuestiones internacionales de interés en relación a los Estados Miembros del Grupo. También incluyen la concertación de posiciones comunes en relación a estas cuestiones, especialmente en los foros internacionales, la propuesta de funcionamiento y concertación de los organismos regionales de cooperación e integración y el impulso al desarrollo, propiciando el hallazgo de soluciones propias a los problemas y conflictos de la región.

La “Declaración de Río” explicita como un aspecto determinante y necesario —ya mencionado en este trabajo— la recuperación de la democracia en América Latina, que permite un diálogo político más intenso y darle una direccionalidad adecuada a los esfuerzos y las capacidades para proponer soluciones propias a los problemas regionales. Pero además vincula el fortalecimiento de la democracia con el desarrollo económico y social de la región en el contexto de la cooperación y la integración latinoamericana, cuestión relacionada con los problemas que dieron origen y continuidad a estos procesos: la pacificación regional y la resolución del endeudamiento externo latinoamericano. De estos argumentos se desprende la necesidad de dar a estos encuentros entre los Estados el carácter de mecanismo permanente de consulta y de concertación política.

#### **2.4.2 Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC)**

El 6 de octubre de 2008 se reunieron los ministros de Relaciones Exteriores de los países de América Latina en Río de Janeiro para iniciar los trabajos preparatorios de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. Allí se acordó la agenda y el formato de dicha cumbre y se decidió, a propuesta de México, que se celebrara una Reunión de Altos Funcionarios para examinar el contenido e impulsar el proyecto de lo que sería conocido como la “Declaración de Bahía”, a ser adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la I Cumbre de la CALC.

La Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) tiene como propósito impulsar la articulación de los procesos de integración y el desarrollo de los Estados Miembros, especialmente frente a desafíos tales como la crisis financiera, la crisis económica y la crisis alimentaria, entre otros.

La premisa de la que parte la CALC es que los procesos de integración política, económica, social y cultural de América Latina y el Caribe responden a una aspiración histórica de sus pueblos y son condición necesaria para lograr el desarrollo sostenible y el bienestar social de los países que la conforman.

En consecuencia, se resalta la importancia de la integración regional para la interacción de América Latina y del Caribe con el resto del mundo, señalando que la integración de América Latina y el Caribe pasa por la satisfacción previa de necesidades tales como: a) el incremento y el fortalecimiento del comercio intrarregional; b) la ampliación de los mercados y c) la facilitación de la circulación de capitales productivos y de personas que contribuirán al desarrollo de los países de la región, con el fin de fortalecer la inserción de la región en la economía mundial<sup>20</sup>.

La primera cumbre se realizó entre el 16 y el 17 de diciembre de 2008 en Salvador de Bahía, donde se convino en “profundizar la integración regional y establecer compromisos efectivos de acción conjunta para la promoción del desarrollo sostenible de sus pueblos” y en concentrar la atención regional en temas estrechamente vinculados al desarrollo sostenible de la región: a) cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración; b) crisis financiera internacional; c) energía; d) infraestructura física; e) desarrollo social y erradicación del hambre y la pobreza; f) seguridad alimentaria y nutricional; g) desarrollo sostenible; h) desastres naturales; i) promoción de los derechos humanos y combate al racismo; j) circulación de personas y migraciones; k) cooperación Sur-Sur; l) proyección internacional de América Latina y el Caribe (“Declaración de Bahía”).

El temario de esta cumbre explicitaba la decisión de los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la región de avanzar rápidamente en la cooperación en los diversos asuntos de la agenda común teniendo en cuenta los principios de flexibilidad y participación voluntaria en las iniciativas de cada uno de los países.

Además de la “Declaración de Bahía”, en esta cumbre se emitió el documento “Comunicados por ocasión de la Cumbre de América Latina y el Caribe”. En dicho documento la CALC toma posición en torno a la cuestión de Islas Malvinas y la continuidad del beneficio del régimen SGP+ para Panamá por parte de la Unión Europea a través de sendos comunicados y, por medio de una declaración especial, manifiesta la necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por el gobierno de los Estados Unidos de América a Cuba, incluida la aplicación de la llamada Ley Helms-Burton contra ese país.

En la II Reunión Ministerial de la CALC celebrada en Montego Bay, Jamaica, el 6 de noviembre de 2009, los ministros de Relaciones Exteriores adoptaron el Plan de Acción de Montego Bay 2010-2011, concebido para facilitar la instrumentación de la Declaración de Salvador de Bahía.

<sup>20</sup> Ver <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=78063>

**2.5 Cuadro: Antecedentes de la CELAC**

Organismo	Creación	Países miembros	Objetivos
Grupo Contadora	1983	Colombia, México, Panamá y Venezuela	Establecer un sistema de acción conjunta para promover la paz en Centroamérica
Grupo de Apoyo a Contadora	1985	Argentina, Brasil, Perú y Uruguay	Ponerse a disposición del Grupo Contadora para consultas en las que puedan prestar colaboración
Grupo de los Ocho	1985	Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela	Afirmar la unidad regional y fortalecer con acciones concretas el esfuerzo diplomático del Grupo Contadora
Grupo de Río	1990	Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela (1986), Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay y CARICOM (1990), Centroamérica (1990-1999), Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana (2000), Belice (2005), Haití, Guyana y Cuba (2008, Surinam y Jamaica (2009)	Ampliación del Grupo de los Ocho para sistematizar las relaciones entre los miembros y concertar posiciones comunes en cuestiones internacionales, impulsando los procesos de cooperación e integración de América Latina
Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC)	2008	Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Cuba, Dominicana, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela	Impulsar la articulación de los procesos de integración y el desarrollo de los Estados Miembros, especialmente frente a desafíos como la crisis financiera, la crisis alimentaria, entre otras cuestiones.

FUENTE: Elaboración de los autores.

**Parte II****La CELAC en el proceso de integración regional****1) CONSTITUCIÓN DE LA CELAC: OBJETIVOS, PROPÓSITOS Y PROCEDIMIENTOS DE FUNCIONAMIENTO ORGÁNICO****1.1 Objetivos y propósitos del Organismo**

Los Estados Miembros de la CALC y del Grupo de Río se reunieron en la llamada “Cumbre de la Unidad” el 23 de febrero de 2010 en la Riviera Maya, México. En la “Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe” (“Declaración de Cancún”) emitida al efecto, se manifestó la necesidad de construcción de un espacio común para profundizar la integración política, social, económica y cultural de la región en un marco democrático y de respeto a los derechos humanos, de solidaridad, cooperación y complementariedad política.

Esta nueva institución regional fue concebida de manera similar a la Organización de Estados Americanos (OEA), pero sin la participación de Estados Unidos y Canadá y, además, incluyendo a todos los países de América Latina y el Caribe, especialmente a Cuba (excluida de la OEA).

En este sentido, se decide intensificar el diálogo político entre los Estados para afianzar la posición internacional de la región, de manera de coordinar “acciones rápidas y eficaces que promuevan los intereses latinoamericanos y caribeños frente a los nuevos temas de la agenda internacional” (Declaración de Cancún).

La “Declaración de Cancún” es considerada el documento constitutivo de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), aunque este organismo es constituido e institucionalizado formalmente en diciembre de 2011. En esta declaración se toma como fundamento lo actuado tanto por el Grupo de Río como por la CALC.

Partiendo de la producción de un verdadero “activo regional” generado por estos organismos, la CELAC busca impulsar una agenda común a través de los mecanismos de integración, cooperación y concertación ya existentes. De este modo, se trata de dar continuidad a un programa de trabajo que, basándose en la promoción de vínculos efectivos y de la cooperación regional, permita un desarrollo sostenible e integrado de América Latina y el Caribe.

<sup>21</sup> [http://www.celac.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=27&Itemid=3&lang=es](http://www.celac.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=27&Itemid=3&lang=es)

## 1.2 Programa de trabajo de la CELAC: líneas de acción prioritarias

Para desarrollar este programa de trabajo, los Estados acuerdan líneas de acción prioritarias que muestran la complejidad de los temas concernientes a la integración regional y la importancia que todos los miembros de la CELAC otorgan a los mismos.

Estas líneas de acción se desplegarían en torno a:

**a) Cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración**, intensificando el diálogo, la coordinación y la integración para articular proyectos comunes. Para eso, se debe convocar a los organismos regionales y subregionales a intercambiar experiencias y a identificar áreas de cooperación.

**b) Asuntos económicos**, relacionados con:

b1) La aguda crisis financiera internacional y sus implicancias para los países de la región, en general de renta media o baja, vulnerables y/o altamente endeudados. En este sentido, se propone la realización de consultas con expertos regionales para construir una arquitectura financiera internacional más democrática y transparente, que tome en cuenta la adecuación de los instrumentos financieros internacionales a las necesidades de financiamiento de los países en desarrollo. Por otra parte, se pide a los ministros de Finanzas o equivalentes la elaboración de una estrategia para construir una arquitectura financiera regional a través del desarrollo de sistemas multilaterales y voluntarios de pago, de la integración de los mercados financieros a nivel regional, del desarrollo de mecanismos regionales para equilibrar la balanza de pagos, y del fomento a los proyectos de desarrollo e integración regionales a través de la creación de instituciones o fondos financieros.

b2) Comercio, promoviendo una mayor integración de las economías regionales teniendo como meta alcanzar mayores niveles de crecimiento y desarrollo y garantizando una participación más efectiva de la región en el comercio mundial. Se propone para la consecución de este objetivo la conformación de un espacio económico común latinoamericano y caribeño para que las iniciativas de integración comercial regionales y subregionales (sean bilaterales o multilaterales) se abran al comercio internacional. Para lograr la construcción de un sistema multilateral de comercio más justo y equitativo, que pueda satisfacer las necesidades de los países en desarrollo, se urge a la conclusión de las negociaciones de la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

b3) Energía, atendiendo los desafíos que en la materia enfrenta la región, vinculados al aumento de la demanda y a la fluctuación de precios y de oferta, lo que coloca a América Latina y al Caribe en una situación de vulnerabilidad. En este sentido se promueve la elaboración de mecanismos para que los países

menos desarrollados y las economías más pequeñas puedan acceder a las diversas formas de energía de una manera más justa, equilibrada y constante, sirviéndose de las posibilidades de complementariedad energética regional y subregional y utilizando las fuentes tradicionales de energía en forma eficiente. La energía, en tanto recurso fundamental en un desarrollo sustentable, debe ser objeto de inversiones a largo plazo destinadas a desarrollar las potencialidades en la materia, posibilitar la transferencia de tecnologías y lograr la capacitación técnica necesaria para alcanzar soluciones eficientes y sostenibles.

b4) Integración física e infraestructura, promoviendo la conectividad a través de la ampliación de servicios de transporte aéreo, marítimo, fluvial y terrestre y de la superación de normativas y regulatorias que dificulten la integración fronteriza. También se promueve la ampliación del intercambio entre el Proyecto Mesoamérica<sup>22</sup> y los mecanismos de integración de la UNASUR.

b5) Ciencia y tecnología, destacando la conveniencia de compartir el conocimiento, la tecnología y la información y fortaleciendo, a través de políticas inclusivas de innovación, los esfuerzos para que el desarrollo científico regional se pueda convertir en servicios, productos y procesos accesibles a las economías regionales.

**c) Desarrollo social**, a través de:

c1) Programas sociales para la erradicación del hambre y la pobreza, equiparando a estos flagelos con “una de las peores formas de violación de los derechos humanos” (punto 30 de la “Declaración de Cancún”). En este sentido, se remarca la importancia de implementar nuevas formas de cooperación y de solidaridad regional e internacional para apoyar los esfuerzos de las naciones por garantizar el acceso a alimentos de calidad. Estos esfuerzos deben concentrarse en la población de mayor vulnerabilidad sobre la base de la no discriminación y el reconocimiento de la persona como sujeto de derecho.

c2) Seguridad alimentaria y nutricional, coordinando iniciativas regionales que, por medio de políticas públicas, impulsen el desarrollo rural para la producción sustentable de alimentos de calidad y el desarrollo productivo y tecnológico para el aumento de la competitividad de pequeños y medianos productores.

c3) Educación, salud y servicios públicos, promoviendo el acceso universal, equitativo y de calidad a la educación primaria, a los servicios de salud y al

<sup>22</sup> “El Proyecto Mesoamérica busca potenciar la complementariedad y la cooperación entre los países (Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana), a fin de ampliar y mejorar sus capacidades y de hacer efectiva la instrumentación de proyectos que redunden en beneficios concretos para las sociedades en materia de infraestructura, interconectividad y desarrollo social. Su objetivo específico es facilitar la conceptualización, el financiamiento y la ejecución de programas, proyectos y actividades de interés regional”. Ver en <http://www.proyectomesoamerica.org/>.



suministro de agua potable especialmente para los sectores de población más vulnerables. Asimismo, la cooperación regional en este sentido deberá ofrecer una respuesta integral para reducir la mortalidad infantil, mejorar la salubridad materna y luchar contra epidemias de alto impacto como el VIH.

c4) Cultura, reafirmando el derecho a la existencia y la preservación de las prácticas culturales tradicionales y milenarias que están implícitas en la identidad de los pueblos y en sus manifestaciones ancestrales, a la vez que se debe estimular la diversidad cultural como componente indispensable de las políticas públicas destinadas a promover la equidad y disminuir la pobreza.

- d) **Migración**, promoviendo el respeto a los derechos humanos de los migrantes “independientemente de su condición migratoria” (punto 47 de la “Declaración de Cancún”) y combatiendo el racismo y la xenofobia. Además, se pone el acento en una migración informada y ajustada a las disposiciones consulares con el objeto de prevenir y combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Por otra parte, los Estados deben facilitar la integración de los migrantes promoviendo las disposiciones necesarias para la residencia, el trabajo y la regularización según las leyes nacionales.
- e) **Género**, promoviendo la equidad entre hombres y mujeres como condición para el desarrollo social y económico en el marco de una democracia plena y trabajando para implementar en forma plena la “Convención de Belem do Pará”<sup>23</sup> y los objetivos de la “Declaración de Beijing”<sup>24</sup>.
- f) **Desarrollo sostenible**, construyendo una estrategia de cooperación regional para fortalecer la relación entre ambiente y desarrollo y para el manejo sustentable del patrimonio natural, la biodiversidad, los ecosistemas y los recursos hídricos. Esta estrategia deberá mantenerse en el contexto de “la identificación, el fortalecimiento e intercambio de buenas prácticas de desarrollo sostenible de la región” (punto 55 de la “Declaración de Cancún”).
- g) **Cambio climático**, promoviendo y estimulando los esfuerzos de los países de la región para enfrentar conjuntamente la amenaza que representa esta cuestión, a la vez que se subraya la necesidad de urgir a los países desarrollados sobre el cumplimiento del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y el protocolo de Kioto<sup>25</sup>.
- h) **Desastres naturales**, estableciendo mecanismos que posibiliten respuestas regionales rápidas y coordinadas a solicitud del Estado damnificado y en

<sup>23</sup> “Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer” del 9 de junio de 1994, disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

<sup>24</sup> Declaración de la “Cuarta Conferencia Internacional sobre la Mujer”, 4 al 15 de septiembre de 1995, disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>

<sup>25</sup> Adoptado en Nueva York el 9 de mayo de 1992. Entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Permite, entre otras cosas, reforzar la conciencia pública, a escala mundial, de los problemas relacionados con el cambio climático.

articulación con este, fortaleciendo además los mecanismos de prevención, mitigación, respuesta y atención de víctimas de los desastres naturales y las iniciativas regionales de asistencia humanitaria. Entre las medidas a considerar para una toma de conciencia en materia de protección ambiental se priorizan la educación y la capacitación.

- i) **Derechos humanos**, fomentando y fortaleciendo la cooperación regional para la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en su condición de universales, indivisibles e interdependientes. En este sentido, el impulso a la educación inclusiva y de calidad al alcance de todos en materia de derechos humanos debe ser permanente.
- j) **Asuntos de seguridad**, reforzando la capacidad de iniciativa de los Estados Miembros de la CELAC “en apoyo del sistema multilateral para la paz, la seguridad y el desarrollo basado en el estricto cumplimiento del derecho internacional” (punto 77 de la “Declaración de Cancún”). La seguridad regional debe concernir tanto a los aspectos de la paz y la estabilidad como a los que se refieren a la vulnerabilidad política, económica y financiera, por lo cual se promueve el estímulo a las iniciativas en favor del desarme y la seguridad internacionales. También son aspectos a considerar:
- j1) Problema Mundial de las Drogas, reafirmando el compromiso regional en la lucha contra las drogas y el tráfico de estupefacientes y sicotrópicos con un enfoque integral basado en el principio de responsabilidad compartida.
- j 2) Terrorismo, rechazando todas las formas de terrorismo y comprometiéndose a prevenirlo, combatirlo y eliminarlo mediante la cooperación y ajustándose a las obligaciones de derecho interno e internacional y el respeto a los derechos humanos.
- k) **Cooperación Sur-Sur**, “inspirada en el espíritu de solidaridad, sin sustituir o reemplazar las fuentes tradicionales de cooperación al desarrollo” (punto 84 de la “Declaración de Cancún”).

La constitución formal de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se realizó durante la III Cumbre CALC, el 2 y 3 de diciembre de 2011 en Caracas. En ella, los 33 países de América Latina y el Caribe adoptaron importantes documentos, entre ellos el Estatuto de Procedimientos, la Declaración de Caracas, el Plan de Acción de Caracas, la Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Comunicado Especial sobre las Islas Malvinas, y un Comunicado sobre la Eliminación Total de las Armas Nucleares.

<sup>26</sup> Adoptado en Kioto, Japón, en 1997, entra en vigencia en 2005. Es un protocolo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y un acuerdo internacional que tiene por objetivo reducir las emisiones de seis gases de efecto invernadero que causan el calentamiento global.

### 1.3 Estructura institucional y procedimientos para su funcionamiento orgánico

El estatuto de “Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC”, refrendado por los 33 Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de los países integrantes, ratifica la “Declaración de Cancún” y establece:

a) Los órganos que conforman la CELAC y las atribuciones de cada uno de ellos:

a1) Reunión Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno: es la instancia suprema de la CELAC y se reunirá en el país que ejerza la Presidencia Pro Tempore. Entre las atribuciones de la Cumbre se encuentran la designación del país sede de la próxima reunión, cuyo Estado ejercerá la Presidencia Pro Tempore, la definición de los lineamientos políticos y las prioridades y estrategias para alcanzar los objetivos del organismo, y la aprobación de la modificación de procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC, entre otras.

a2) Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores: se realizará ordinariamente dos veces por año o en forma extraordinaria a solicitud de un Estado Miembro. Sus atribuciones son de otro alcance, ya que estas reuniones resultan preparatorias para las decisiones a adoptar por la Cumbre en tanto órgano supremo del organismo. En este sentido adopta resoluciones sobre temas regionales o internacionales de interés regional, proyectos de declaraciones y decisiones a ser aprobadas por la Cumbre, define las cuestiones prioritarias a tratar por la CELAC, realiza un seguimiento y análisis del proceso de integración regional y del cumplimiento de las declaraciones y decisiones de la Cumbre, y aprueba programas, proyectos e iniciativas sobre integración, cooperación, complementariedad y desarrollo que los Estados Miembros sometan a su consideración para presentar ante la Cumbre, entre otras.

a3) Presidencia Pro Tempore: es un órgano de apoyo institucional, técnico y administrativo cuyas atribuciones son preparar, convocar y presidir las reuniones Cumbre, de Ministras y Ministros y de los mecanismos de integración regionales y subregionales, coordinar las actividades permanentes del organismo, realizar el seguimiento de los acuerdos alcanzados en cada reunión, instrumentar las decisiones de las reuniones Cumbre y de Ministras y Ministros, preparar y presentar una minuta al final de cada reunión y una Memoria Anual, entre otras.

a4) Reunión de Coordinadores Nacionales: a realizarse ordinariamente dos veces al año, antes de cada reunión de ministras y ministros de Relaciones Exteriores. Los Coordinadores Nacionales son el vínculo que tiene cada Estado Miembro con la Presidencia Pro Tempore del organismo. Esta instancia orgánica coordina a nivel nacional los temas de interés para la agenda de la CELAC, prepara las reuniones de ministras y ministros, elaborando proyectos de declaraciones, decisiones, resoluciones, etc. para su tratamiento en ellas y

estructura, coordina y monitorea los respectivos grupos de trabajo, entre sus atribuciones.

a5) Reuniones especializadas: atienden áreas de interés para promover la unidad, integración y cooperación regionales. Son convocadas por la Presidencia Pro Tempore y deben informar sobre sus resultados a la Reunión de Coordinadores Nacionales para ser elevados, a su vez, a la Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

a6) Troika: es un órgano asistente de la Presidencia Pro Tempore y se compone por el Estado que la ejerce, el que lo precedió y el que lo sucederá en esa responsabilidad.

En cada uno de estos órganos de la CELAC las decisiones se adoptan por consenso, se reflejan por escrito y tienen el carácter de acuerdos políticos constituidos en mandatos. Las decisiones pueden tomar la forma de declaraciones, comunicados conjuntos, comunicados especiales, resoluciones o cualquier otro formato que se determine.

b) Los mecanismos de consulta urgente, previstos para emitir con rapidez y oportunidad pronunciamientos de la CELAC ante hechos imprevistos de atención urgente. Los puede convocar la Presidencia Pro Tempore o, a través de esta, cualquier Estado Miembro. La Presidencia lo gira a su vez a la Troika, la cual emite su opinión sobre la conveniencia de pronunciarse o no sobre el tema específico y, en caso afirmativo, consultar y consensuar a los Estados Miembros a través de los Coordinadores Nacionales. Los plazos para estas consultas no deberán exceder las 24 horas.

c) Las atribuciones del organismo con respecto al vínculo con otras regiones, que son el diálogo político con otros actores intergubernamentales, organismos o mecanismos internacionales, el impulso de la agenda regional en foros globales, la toma de posición de la CELAC ante acontecimientos internacionales relevantes, etc. Además, establece que la CELAC asume la representación regional y la interlocución en distintos foros internacionales.

d) Los idiomas oficiales (español, francés, holandés, inglés y portugués) y de trabajo (español, francés, inglés y portugués).

e) El mecanismo para proponer enmiendas a los procedimientos establecidos en este documento, que serán a propuesta de cualquiera de los Estados Miembros mediante comunicación escrita de su ministro de Relaciones Exteriores a la Presidencia Pro Tempore. La decisión final será de la Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno en tanto instancia suprema de la CELAC.

f) Por último, este estatuto declara como patrimonio histórico de la CELAC todos los instrumentos decisorios aprobados durante los procesos del Grupo de Río y de la CALC.

#### **1.4 La concertación política regional como fundamento de la integración política, económica y tecnológica de la región**

La “Declaración de Caracas” reafirma la declaración de Cancún, y en particular la constitución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). En este sentido, resalta la valiosa contribución del Grupo de Río, en tanto impulsor de temas centrales de la agenda global y regional, y de la CALC, en tanto impulsor de la cooperación, la integración y el desarrollo regional<sup>27</sup>.

Hay una fuerte inspiración simbólica en el documento en tanto rescata como acto fundamental de la doctrina latinoamericana y caribeña el Congreso Anfitriónico de Panamá del año 1826, que inicia el camino de la unidad y la integración que la región puede por fin abordar en virtud de la experiencia y la madurez política adquirida tras ciento ochenta y siete años de intentos de llevar a cabo el gran proyecto de los Libertadores.

En la Declaración, los Jefes y Jefas de Estado de la región asumen la necesidad de una auténtica unidad basada en la integración política, económica, social y cultural de América Latina y el Caribe. La consecución de esta aspiración de los pueblos de la región es de vital importancia para afrontar los desafíos de la crisis económica y financiera internacional desatada en 2008 en función del empeño de los Estados Miembros de la CELAC de lograr la inclusión social, el crecimiento equitativo y el desarrollo sustentable.

La concertación política alcanza incluso a la proyección de una visión y una voz comunes de América Latina y el Caribe con respecto a la discusión de los grandes temas y al posicionamiento de la región frente a los acontecimientos internacionales relevantes en reuniones o conferencias y en la interlocución con otros países u otras regiones.

Por otra parte, la CELAC aspira a ser un espacio de reivindicación del derecho a la existencia, preservación y convivencia de las culturas, razas y etnias de la región, teniendo en cuenta el carácter multicultural de los pueblos y plurinacional de algunos países. Sin dejar de reconocer el derecho de cada país de implementar su propio sistema político y económico, los procesos de concertación política en el marco de la CELAC deben realizarse siguiendo los principios comunes de respeto del derecho internacional, la solución pacífica de controversias, la prohibición de amenaza o uso de la fuerza, el respeto a la soberanía y la promoción y protección de los derechos humanos y de la democracia.

“[...] la CELAC, único mecanismo de diálogo y concertación que agrupa a los 33 países de América Latina y El Caribe, es la más alta expresión de nuestra voluntad de unidad en la diversidad, donde en lo sucesivo se forta-

lecerán nuestros vínculos políticos, económicos, sociales y culturales sobre la base de una agenda común de bienestar, paz y seguridad para nuestros pueblos, a objeto de consolidarnos como una comunidad regional” (punto 28 de la Declaración de Caracas)<sup>28</sup>.

El eje integrador de este espacio común para el fortalecimiento y consolidación de la concertación política y económica será la cooperación Sur-Sur y el desenvolvimiento de las complementariedades económicas regionales.

Es por todo ello que los Jefes y Jefas de Estado reunidos en Caracas deciden:

“Poner en marcha la CELAC, como mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños y como un espacio común que garantice la unidad e integración de nuestra región” (Punto 31 de la Declaración de Caracas)<sup>29</sup>.

Al incorporar como parte integral de esta Declaración el “Plan de Acción de Caracas 2012”, los Estados Miembros reafirman su objetivo de realizar el compromiso político de concertación política y de defensa de la unidad, la integración, la cooperación, la complementariedad y la solidaridad regionales. En este sentido, el Plan elabora una estructura definida de diálogo entre los mecanismos regionales y subregionales de integración, organizado en torno a temáticas de índole económico-comercial, productiva, social e institucional y cultural. Así, la CELAC propicia acuerdos comerciales intrarregionales con vistas a promover la inversión directa intrarregional, la celebración de una conferencia latinoamericana y caribeña sobre desarrollo productivo e industrial, la elaboración de un Plan de Acción Regional de Políticas Públicas en materia social y el desarrollo de mecanismos regionales y subregionales de integración cultural e incentivo al desarrollo de las industrias creativas, entre otras cuestiones.

<sup>27</sup> [http://www.celac.gob.ve/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=77&lang=es](http://www.celac.gob.ve/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=77&lang=es)

<sup>28</sup> *Ibíd*

<sup>29</sup> *Ibíd*

## 2) REVISIÓN DE LOS DEBATES SOBRE PANAMERICANISMO Y LATINOAMERICANISMO

### a. Dos concepciones de integración

En el contexto de los procesos de independencia de los países de América Latina, y mientras España intentaba recuperar sus posesiones coloniales, el presidente de los Estados Unidos James Monroe formula una serie de principios de política exterior que recibieron el nombre de “Doctrina Monroe” y que se resumen en la máxima que generalmente se le atribuye: “América para los americanos”. En su mensaje anual al Congreso norteamericano el 2 de diciembre de 1823, Monroe postulaba que:

“[...] consideraremos cualquier intento por su parte (España y Portugal) de extender su sistema a cualquier porción de este hemisferio como peligroso para nuestra paz y seguridad. Con las colonias o dependencias existentes de potencias europeas no hemos interferido y no interferiremos. Pero con los gobiernos que han declarado su independencia y la mantienen, y cuya independencia hemos reconocido, con gran consideración y sobre justos principios, no podríamos ver cualquier interposición para el propósito de oprimirlos o de controlar en cualquier otra manera sus destinos, por cualquier potencia europea, en ninguna otra luz que como una manifestación de una disposición no amistosa hacia los Estados Unidos.” (Fragmento de la “Doctrina Monroe”<sup>30</sup>).

Sin embargo, las naciones latinoamericanas percibían que estos postulados, más que resguardar el fortalecimiento de los procesos de independencia de las naciones latinoamericanas o involucrarse en la guerra con España, establecían los fundamentos de la hegemonía de Estados Unidos en el continente americano (Aguilar, 1965) y eran la expresión de una política regional que, en forma unilateral, impuso la exclusión de los países europeos en el continente americano y la defensa de los propios intereses estadounidenses que, en una interpretación extrema, algunas veces llegaría a convertirse en pretexto para una intervención directa (Cruz Domínguez, 2006).

En esta serie de postulados se puede pesquisar el origen del llamado “panamericanismo”, que Estados Unidos va a desarrollar más fuertemente hacia finales del siglo XIX. Entre diciembre de 1890 y enero de 1891 se realiza en Washington la primera Conferencia Panamericana, convocada por Estados Unidos con el objeto de consolidar una alianza económica y política entre el norte y el sur de América. Para

ello, Estados Unidos presenta un conjunto de propuestas buscando establecer pesos y medidas comunes, una unidad monetaria común, un mecanismo judicial para resolver conflictos, una red de transporte y la creación de una oficina central que recolectaría y distribuiría información de interés para todos los miembros americanos. El progreso en cualquiera de estos temas mejoraría la posición de Estados Unidos en la región respecto de sus competidores europeos.

El panamericanismo se postula desde los Estados Unidos como una obra en común entre este país y América Latina, desplegando una base doctrinaria fundamentada en la solidaridad continental consolidada por una comunidad de intereses y condicionada por el carácter complementario de sus estructuras económicas. Aunque en el plano discursivo se presenta inspirado en la idea de igualdad y de cooperación, en la práctica el panamericanismo impulsado por Estados Unidos tuvo una tendencia hacia el intervencionismo unilateral en lugar de la cooperación multilateral. En tanto “líder” hemisférico, Estados Unidos asume además un rol dirigente en el tratamiento de los asuntos interamericanos, con el derecho de intervenir para eliminar las divergencias entre sus vecinos de América Latina. En este sentido, el panamericanismo era el marco donde se fortalecía el esquema institucional interamericano una vez creado.

Tanto la “Doctrina Monroe” como el panamericanismo en su visión estadounidense surgen de un concepto común, el de “Hemisferio Occidental”, a partir del cual se sostiene la existencia de una relación especial entre Estados Unidos y América Latina que se fundamenta en la pertenencia común a un “Nuevo Mundo” y en la adhesión a los valores norteamericanos de democracia, rasgos que lo hacen cualitativamente superior a Europa, el “Viejo Mundo”, cuyas aristocracias lo mantenían en estado de guerra permanente (P. Atkins, 1989). De tal manera, si el “Nuevo Mundo” se caracteriza por la democracia y el libre mercado, estos valores debían ser reforzados allí donde estuvieran presentes y “exportados” donde no lo estuviesen dentro de América Latina, a la vez que debían ser defendidos ante el peligro que encerraba la amenaza extracontinental, que solo podía corromper esos valores (P. Atkins, 1989; Morgenthau, 1986).

Esta amenaza, que estaba corporizada en la Europa del siglo XIX, se mantuvo vigente en la mirada de Estados Unidos hacia Latinoamérica durante el siglo XX a través de la otredad que representaba la emergencia de la Unión Soviética como potencia hegemónica rival y que se plasmó tanto en instituciones interamericanas como la Organización de Estados Americanos (OEA), en mecanismos de defensa (el TIAR) o en concepciones geopolíticas de intervención regional (la “Doctrina de la Seguridad Nacional”).

La Organización de los Estados Americanos (OEA), creada por la 9ª Conferencia Panamericana reunida en Bogotá, se inspiró en los principios establecidos en el Acta de Chapultepec y quedó definitivamente constituida el 30 de abril de

<sup>30</sup> Disponible en <http://www.filosofia.org/ave/001/a264.htm>

1948 con los objetivos de afianzar la paz y la seguridad del continente a través de la solución pacífica de las diferencias entre los Estados Miembros, concertar acciones solidarias y comunes en caso de agresión, y promover el desarrollo económico, social y cultural del continente.

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) fue suscripto en la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente celebrada en Río de Janeiro entre el 15 de agosto y el 2 de septiembre de 1947. En la declaración constitutiva se renueva la adhesión de los Estados Miembros a los principios de solidaridad y cooperación interamericana, y en especial a los principios enunciados en el Acta de Chapultepec.

De modo que estos dos organismos son inspirados en el mismo instrumento: el Acta de Chapultepec, acuerdo firmado en la Conferencia de Cancilleres Americanos el 8 de marzo de 1945 (con la excepción de Canadá, que lo suscribe posteriormente). A su vez, el preámbulo del Acta explicita la ratificación de los Estados signatarios de los principios y acuerdos emanados de las sucesivas Conferencias Panamericanas realizadas hasta el momento.

Estos principios contribuyen a la unión y solidaridad de los pueblos del continente, a la defensa de sus derechos y al mantenimiento de la paz internacional, estableciendo además la igualdad jurídica de todos los Estados soberanos y el mutuo derecho a respetar y ser respetados en su independencia. También establece que un atentado contra la soberanía de uno de los Estados Miembros será considerado como tal por los demás firmantes de la declaración, poniéndose en marcha un mecanismo de consulta para concertar las medidas pertinentes (ruptura de relaciones diplomáticas, sanciones económicas o financieras, uso de la fuerza militar, etc.). Una recomendación explícita del Acta de Chapultepec es la realización de un tratado inspirado en estos principios y que debía efectuarse para cuando concluyera la Segunda Guerra Mundial. En cumplimiento de esta encomienda, se reúne la ya mencionada Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente que suscribe el TIAR.

Puede observarse una línea de acción doctrinaria entre los postulados de Monroe, las Conferencias Panamericanas, el Acta de Chapultepec y las instituciones interamericanas de las que estos acuerdos, reuniones y tratados son tributarios: el panamericanismo, la visión estadounidense de lo que significa cooperación e integración en tanto estrategia de intervención regional en términos diplomáticos, económicos, comerciales, culturales y hasta militares. Por otra parte, es destacable que tanto el Acta de Chapultepec como el TIAR fueron acuerdos y tratados obtenidos en reuniones convocadas por Estados Unidos para afianzar su posición de líder hemisférico.

Al afianzarse el triunfo de la Revolución Cubana a principios de la década

del '60, estos principios panamericanistas contenidos en estos organismos entran en tensión con los propósitos y los principios ideológicos y políticos de Cuba, que es retirada de la OEA y del TIAR a instancias de Estados Unidos al ocurrir la llamada "crisis de los misiles" de octubre de 1962. Recién en el año 2009 se adopta la AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09) por la cual se establece que la resolución de excluir al gobierno de Cuba del sistema interamericano queda sin efecto en la OEA. Sin embargo, la participación de la República de Cuba en la OEA deberá ser el resultado de un proceso de diálogo iniciado a solicitud del gobierno de la República de Cuba y de conformidad con las prácticas, los propósitos y los principios de la OEA.

Un factor de importancia en la decisión del presidente de Estados Unidos de proclamar públicamente los postulados de la "Doctrina Monroe" en un mensaje de diciembre de 1823 fue la marcha de la organización del próximo Congreso de Panamá, una convocatoria del Libertador Simón Bolívar a las naciones americanas. Con esta proclama, Estados Unidos buscaba, por un lado, debilitar la incipiente idea de unidad latinoamericana, ya que las garantías de independencia que la "Doctrina Monroe" daba a estos países le quitaba sentido a la unión futura de los Estados de América Latina, y por el otro intentaba afianzar las posiciones de algunos dirigentes latinoamericanos, como Francisco de Paula Santander, que preferían orientarse hacia Estados Unidos (Cruz Domínguez, 2006).

El Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826 se reunió con el objetivo de crear una confederación de los pueblos iberoamericanos, desde México hasta Chile y Argentina. Esta idea no implicaba el desconocimiento de las particularidades regionales, las dificultades geográficas y las diferencias económicas, dado que ya en la "Carta de Jamaica" Bolívar reconoce la posibilidad del surgimiento de 15 o 17 Estados independientes entre sí con el argumento de que la gran nación americana en definitiva "[...] no es posible, porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes dividen a la América" (Bolívar, "Carta de Jamaica", en VV.AA., 1986).

La preocupación de Bolívar por la unidad hispanoamericana implicaba el establecimiento de un sistema de relaciones regionales que no incluyera a Estados Unidos pero sí a Europa, y especialmente a Gran Bretaña. En efecto, Bolívar desconfiaba de Estados Unidos debido a su actitud ante la causa de la independencia de América Latina y no le cursó invitación a participar, aunque Santander, en nombre del gobierno de Colombia, y luego México invitaron a ese país a que enviara delegados con la expectativa de lograr compromisos de apoyo más concretos que las difusas proclamas de la "Doctrina Monroe" (Cruz Domínguez, 2006). Estados Unidos, finalmente, no participó.

El fracaso del Congreso de Panamá se debió a múltiples factores, siendo los más importantes el alcance de la penetración capitalista británica y estadounidense y el despliegue de políticas por parte de estas dos potencias que fomentaron

la división entre las nuevas repúblicas latinoamericanas. Las aspiraciones de Bolívar de unidad americana sin incluir a Estados Unidos para formar “la más grande nación del Mundo” (Bolívar, op. cit.) se ven frustradas por las intrigas de las dos grandes potencias y por el accionar de algunas elites locales como la de Buenos Aires. Sin embargo, el Congreso de Panamá es el primero organizado en sentido contrario a las formas de asociación propuestas por Estados Unidos.

Posteriormente se celebraron otras reuniones similares tales como el Primer Congreso de Lima (diciembre de 1847 a marzo de 1848) para hacer frente a la amenaza externa por parte de España y sus aliados; el Congreso Continental de Santiago de Chile (septiembre de 1856) reunido por el temor a la política expansionista de Estados Unidos tras su guerra con México; y el Segundo Congreso de Lima (noviembre de 1864 a marzo de 1865). En ese entonces, las naciones latinoamericanas estaban inmersas en el dilema de que si los Estados Unidos eran lo suficientemente fuertes para aplicar la “Doctrina Monroe”, ese poderío sería amenazante para su independencia, y si no, la amenaza provendría de Europa (Connell-Smith, 1977).

Estas reuniones tuvieron como características comunes. Por un lado, el reducido número de Estados participantes, ya que acudieron pocos países de habla hispana y entre los no hispanoparlantes Estados Unidos no participó en ninguna, Haití no fue tenido en cuenta y Brasil tampoco concurrió a pesar de ser invitado al Congreso de Panamá (pero, al igual que Estados Unidos, no fue convocado por Bolívar); por el otro, en ninguna de ellas se logró alcanzar algún acuerdo para concretar en la práctica el ideal de unidad latinoamericana, en parte por falta de criterios comunes para enfrentar las amenazas externas y en parte por la dificultad de encontrar un mecanismo eficaz para resolver las disputas entre estos Estados. De todos modos, aunque no contribuyeron a la cooperación e integración de los países latinoamericanos, sentaron un precedente para cuando, a finales del siglo XIX, Estados Unidos pusiera en práctica su concepto (ya tratado) de panamericanismo.

José Martí retoma, ya hacia finales del siglo XIX, el ideario latinoamericanista de Bolívar dotándolo de un fuerte contenido anti Estados Unidos. Participa como delegado en el Congreso Panamericano de Washington (diciembre 1890 a enero 1891) y en un discurso pronunciado en la Sociedad Literaria Hispanoamericana de Nueva York en diciembre de 1890, reunión a la que acuden otros delegados al Congreso, marca una tajante e irreconciliable división entre América del Norte y América del Sur. En el Congreso Panamericano Estados Unidos propone, como ya fue dicho, una alianza entre las naciones americanas donde no solo se expone la necesidad de estrechos vínculos comerciales con el establecimiento de un sistema impositivo conveniente a la gran potencia, sino que además esta, en tanto socio mayoritario, obtenía el derecho a arbitrar en los conflictos entre los Estados participantes.

La teoría latinoamericanista de Martí implica una América donde deben vivir libremente los descendientes de europeos, de esclavos africanos y de indígenas,

una América “nuestra” como “crisol de herencias provenientes de todo el planeta” (Fernández Retamar, citado en Ramb, 2011), en alusión a los colonos españoles, portugueses y franceses y al caudal cultural de los pueblos aborígenes y de los negros traídos desde el África. En este sentido, “Nuestra América” es un concepto más abarcador que “América Latina” y que además pone en evidencia la existencia de un “otro” al que esta América “nuestra” no pertenece y que a partir de la “Doctrina Monroe” se ha apropiado semánticamente del nombre (Ramb, 2011).

Así, “Nuestra América” se convierte en una síntesis teórica que fundamenta el lugar que ocupa Hispanoamérica en el continente y se convierte en un proyecto de recuperación y de afirmación de la identidad de los pueblos hispanoparlantes.

### ***b. Las distintas miradas desde la Argentina sobre los procesos de integración***

Tanto la idea bolivariana de una gran nación americana que ocupara desde México hasta la Patagonia como el ideal panamericanista del Congreso de Washington de 1889 tuvieron una marcada oposición de parte de las elites argentinas de aquellos años. Dos características se presentan en tal sentido: el sentimiento de autarquía con respecto a cualquier compromiso que pudiera limitar la soberanía, y el marcado europeísmo de las elites gobernantes de Buenos Aires, quienes recelaban del panamericanismo justamente porque excluía a Europa.

Con relación al Congreso de Panamá, influyó la desconfianza hacia la hegemonía que podían ejercer Bolívar y la Gran Colombia, lo que llevó a las elites porteñas al intento de preservar un cierto margen de autonomía expresando sus reservas respecto de esquemas de integración regionales de los países latinoamericanos, todavía políticamente inestables y cuyos intereses económicos no iban en el mismo sentido que en el Río de la Plata.

Esta decisión de mantener un comportamiento autárquico se mantiene respecto a los Congresos de Lima (1847 y 1864) y el Congreso Continental de Chile (1856). Para la segunda reunión de Lima, por ejemplo, el gobierno de Bartolomé Mitre envió a Domingo Faustino Sarmiento en calidad de observador pero sin la potestad de actuar como delegado, de modo que su adhesión a la denuncia formal contra España por su invasión de las islas Chíncha (Perú) la hizo a su nombre y en el del pueblo argentino, pero no a nombre del gobierno, que no le había otorgado tales facultades.

Por su parte, la Conferencia Panamericana de Washington de 1889, convocada por Estados Unidos, marcó el inicio de una serie de controversias entre esta potencia y la Argentina. Las propuestas en el plano económico y comercial de Estados Unidos hacia los demás países del continente, y especialmente la iniciativa de una unión aduanera panamericana, son criticadas muy fuertemente por la dele-

gación argentina, integrada por Roque Sáez Peña y Manuel Quintana, quienes con el transcurso de las reuniones se vuelven cada vez más hostiles a cualquier tipo de acuerdo.

La actitud argentina contraria al panamericanismo estadounidense tiene sus raíces en una línea de pensamiento desarrollada por uno de los intelectuales más importantes de lo que se llamó la “Organización Nacional”: Juan Bautista Alberdi, para quien el ideal de la unión americana implicaba la exclusión de Estados Unidos pero la inclusión de Europa.

Este americanismo de orientación europeísta se nutría de un sentimiento hispanoamericano, más que latinoamericano, para el cual la exclusión de Europa era inaceptable. Como Europa, según esta línea de pensamiento, era la garantía de prosperidad y de autarquía de las naciones hispanoamericanas, debían evitarse los compromisos con cualquier país americano cuando esto implicara una merma en el margen de acción del Estado argentino, especialmente en sus relaciones políticas, económicas y comerciales con Europa. Así como Europa era la salvaguarda contra todos los males, según esta visión, Estados Unidos y Brasil eran focos permanentes de amenaza a las naciones hispanoamericanas.

Alberdi identificaba al Brasil, en su condición de ex colonia portuguesa, como un “enemigo” del mundo hispanoamericano, en tanto que la inclusión de Estados Unidos como foco de amenaza respondió tanto al tradicional europeísmo de las elites argentinas como al impulso de una corriente anti-norteamericana que se dio a partir del último cuarto del siglo XIX y hasta el final de la Primera Guerra Mundial.

Leopoldo Lugones, en su artículo “El Americanismo”, traza otra línea de pensamiento al sostener que América es una entidad representativa de la democracia, fundamento histórico y moral del movimiento emancipador estadounidense. Al contrario de Alberdi, Lugones se posiciona cerca de Estados Unidos y Brasil para encabezar “junto con ellos una nueva era de la libertad humana” (Lugones, 1917: p. 183, “El Americanismo”, en *Mi beligerancia*, citado en Hidalgo, 2012).

Lugones propone unificar en una visión continental a toda América, que a pesar de las distancias, las razas y lenguas distintas es una entidad más uniforme que Europa. La defensa de la integridad física y moral de América y la visión de su grandioso porvenir se fundamenta, según este enfoque, en la “solidaridad americana”, que para este pensador consiste en “la adopción y práctica generalizada de la doctrina Monroe, completada por la doctrina Drago, por todas las naciones de América” (Lugones, 1917, p. 164, “Neutralidad imposible”, en *Mi beligerancia*, citado en Hidalgo, 2012).

La imposibilidad de América Latina de transformarse en una entidad política se debe, para Lugones, en que es solo una expresión etnográfica, por eso todas las reuniones continentales que se oponen a la gran potencia deben fracasar ya que

“no hay política internacional posible sin Estados Unidos” (Lugones, 1917: p. 109, “La América Latina”, en *La Patria fuerte*, citado en Hidalgo, 2012).

En 1925, con el impulso de José Ingenieros, Alfredo Palacios, José Vasconcelos y Manuel Ugarte, entre otros, se funda la Unión Latinoamericana con el propósito de orientar a las naciones de América Latina hacia una confederación antiimperialista, promoviendo la creación de entidades jurídicas, económicas e intelectuales de carácter netamente latinoamericano. Esta institución, como puede verse, tiene como objetivo oponerse efectivamente a los ideales estadounidenses de panamericanismo.

José Ingenieros elabora un discurso latinoamericanista y antiimperialista fundado en una concepción de lo nacional que incluye la diversidad. La idea de “solidaridad organizada de culturas heterogéneas” (Ingenieros, 1920, p. 450) permite fundamentar nuevas formas de integración de los pueblos, especialmente si estos tienen semejanzas de origen, idioma, costumbres e intereses. La propuesta de una Unión Latinoamericana no solo consiste en la renovación ética, política y social de cada nación latinoamericana, sino además en la constitución de un tribunal latinoamericano para resolver los problemas políticos pendientes entre los Estados, y un consejo económico para regular la cooperación tanto en la producción como en el intercambio de bienes y servicios.

### **3) LA CELAC COMO INSTANCIA DE CONSTRUCCIÓN DE PODER MULTIPOLAR**

#### **a. La reformulación del mundo multipolar y las formas de construcción de poder**

Para Waltz (1979), el número de potencias que predominan por su poder configura estructuralmente el sistema internacional. La polaridad, en este sentido, está asociada a la existencia de polos dominantes formados por Estados, por lo que el sistema internacional puede revestir características de unipolaridad, bipolaridad o multipolaridad.

Como ya fue dicho, el sistema internacional de posguerra se configuró como una estructura bipolar con los Estados Unidos y la Unión Soviética como potencias hegemónicas. Siguiendo a E. Barbé (1995), el sistema bipolar se caracteriza por el ejercicio del poder de coerción por parte de dos potencias que pueden ser homogéneas o heterogéneas entre sí. En el caso de la bipolaridad del período 1945-1989 la heterogeneidad entre las potencias hegemónicas propició la creación de dos bloques liderados por cada una de ellas que se mantenían estables por el llamado “equilibrio bipolar”, conseguido como resultado de la carrera armamentista entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Esta situación de equilibrio deriva, en este sentido, de la llamada “mutua destrucción asegurada”, es decir, de la capacidad militar de ambas potencias de destruirse entre sí pero sin poder evitar ser, a su vez, destruidas.

La unipolaridad, en cambio, implica la existencia de una potencia hegemónica que impone homogéneamente su sistema de valores y es esta misma homogeneidad la que da equilibrio al sistema. Para Barbé (1995) los cambios de esta situación unipolar pueden producirse por una erosión interna en la potencia hegemónica o por mutaciones inducidas desde el exterior del sistema, una de las cuales puede provenir del establecimiento de relaciones horizontales entre otros Estados del sistema. Este es el caso de América Latina y su camino hacia la integración y la cooperación regionales recorrido en los últimos 30 años, aproximadamente.

La inestabilidad de los Estados centroamericanos entre finales de la década del '70 y principios de la década del '80 del siglo pasado los obligó, como ya fue dicho, a “hacer política exterior” por primera vez, esto es, a pensar, discutir y ejecutar un entramado de relaciones con sus países vecinos en un contexto diferente y, por lo tanto, promoviendo e imaginando respuestas diferentes.

La conformación tanto del Grupo Contadora como del Grupo de Apoyo a Contadora comienza a dar los indicios de una inquietud regional por la solución del conflicto centroamericano con una mirada propia, manteniendo una cierta autonomía de los Estados Unidos y su preocupación por la seguridad hemisférica. La reunión de los Estados Miembros de estos grupos en el llamado Grupo de los Ocho todavía se enmarca en el contexto de la problemática de la paz y la estabilidad en Centroamérica, pero es un indicador de la profundización de la búsqueda de una solución regional para un conflicto tras el cual se dirimían posiciones territoriales estratégicas en la lucha hegemónica que, dentro de la estructura bipolar del sistema internacional, se daba entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Sin embargo, hacia 1988 las preocupaciones regionales ya excedían la cuestión centroamericana y se abordaban asuntos como la deuda externa, que condicionaba las posibilidades de desarrollo y la estabilidad democrática de los países latinoamericanos, el proteccionismo de los países desarrollados, la creación de un parlamento latinoamericano (a instancias de Guatemala, aunque el intento fracasó poco después de ser concebido) y la cuestión de las Islas Malvinas, elevada al Grupo por Argentina a raíz de las maniobras militares de Gran Bretaña en el Atlántico Sur y que encontrara amplio eco en la región instando al cese del “Fire Focus”.

La incorporación de nuevos Estados a partir de 1990 y el cambio de denominación del Grupo, ahora llamado “Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política” implica una ampliación en el espacio integrado de Latinoamérica y la aparición de una incipiente alternativa a la OEA, en el contexto del cuestionamiento cada vez más profundo a la posición de Estados Unidos, que tras la caída del Muro de Berlín en 1989 y la disolución de la Unión Soviética en 1991 pasó de ser una potencia hegemónica hemisférica a convertirse en una potencia hegemónica global.

“En diferentes momentos de la historia, los Estados hegemónicos

han tenido que enfrentar el desafío de una potencia emergente. Cuando este desafío se traduce en un avance del poder de esta última, la estructura puede transformarse en bipolar. [...], asimismo (que) el declive del Estado hegemónico coincida con el ascenso no de una, sino de varias potencias” (Sodupe, 2002: p. 57).

En este sentido, si el mundo de posguerra tiene una estructura bipolar, en términos de hegemonía hemisférica puede sostenerse que el sistema interamericano ha estado influido por Estados Unidos, con el consecuente predominio del paradigma panamericanista expresado, como ya fue dicho, en la estructura institucional regional (OEA, TIAR, etc.). Al caer la estructura bipolar y ponerse en cuestión la posición hegemónica de la potencia mundial emergente después del colapso de la Unión Soviética, América Latina ha recuperado los postulados del latinoamericanismo bolivariano y martiano, recorriendo un sendero de integración y cooperación basado en la solidaridad regional a través de numerosas instancias institucionales que fueron conformando incrementalmente una estructura multipolar como forma de construcción de poder regional (Contadora, Lima, Río, CALC) y que derivaron en organismos regionales que se refuerzan y complementan entre sí (MERCOSUR, ALBA, UNASUR, CELAC).

Sin embargo, Estados Unidos mantuvo cierta capacidad de erosionar la búsqueda de cooperación e integración latinoamericana a través de la oferta de acuerdos bilaterales a determinados países de la región (Chile, Colombia y particularmente México), aunque estos compromisos nunca excedían el marco de las relaciones comerciales. La cuestión en estos casos era que, como resabios del panamericanismo estadounidense, quienes se asociaran lo harían en condiciones de inferioridad, acentuando su dependencia.

Al reformularse la estructura del sistema internacional, las formas de construcción de poder se han modificado, adquiriendo las instancias regionales una importancia capital a través del posicionamiento común de los Estados ante los desafíos globales. En este sentido, la CELAC implica, en América Latina y el Caribe, el máximo desarrollo organizacional en la región para llevar adelante políticas coordinadas de integración, desarrollo, protección del empleo, concertación política y cooperación económica.

#### ***b. La consolidación de un espacio autónomo para la discusión regional***

En el año 1994, los líderes de treinta y cuatro países del Hemisferio Occidental (todos los países americanos excepto Cuba) iniciaron el proceso de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), nombre con el que se conoce a la expansión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, formado por Estados Unidos, Canadá y México, al resto del continente. La idea del ALCA refo-



taba una iniciativa que Estados Unidos propuso en la Conferencia Panamericana de 1889-1890 y que fracasara, entre otros motivos, por la posición europeísta de los delegados argentinos y por la postura latinoamericanista y antiimperialista de José Martí.

El ALCA iba a regir a partir del año 2005, a más tardar en diciembre, con la meta de reducir las barreras arancelarias y el acceso a mercados, bienes y servicios de intercambio comercial, inversión extranjera, privatización de bienes y servicios públicos, agricultura, derechos de propiedad intelectual, subsidios y medidas anti-dumping, libre competencia y resolución de diferendos.

Las negociaciones previas a la implementación del ALCA tenían como objetivo lograr “[...] un acuerdo equilibrado que aborde la cuestión de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías del hemisferio, mediante varias disposiciones y mecanismos. Tomando en cuenta y reconociendo los mandatos existentes, los ministros reconocen que los países pueden asumir diferentes niveles de compromiso. Procuraremos desarrollar un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones que sean aplicables a todos los países” (Declaración de la Octava Reunión Ministerial del ALCA, Miami, 20 de noviembre de 2003)<sup>31</sup>.

Sin embargo, los cambios de gobierno en la Argentina, Brasil y, especialmente, Venezuela, van a influir en la modificación de la mirada regional hacia el ALCA. Durante la IV Cumbre de las Américas, desarrollada en Mar del Plata entre el 4 y el 5 de noviembre de 2005, se produce un entredicho con relación al Tratado que da lugar a una declaración final que incluye una mención de Panamá (inspirada por Estados Unidos) a favor de la reapertura del ALCA y otra mención propuesta por Venezuela y el MERCOSUR en la que se destaca que las asimetrías entre las economías del continente no han sido debidamente salvadas.

La posición común adoptada por la Argentina, Brasil y Venezuela hacen que sea rechazada la constitución del ALCA mientras subsistan las asimetrías impuestas por una apertura unilateral incompatible con algunas de las metas declaradas de la Cumbre, como la creación de empleo decente y el mantenimiento de políticas de subsidios y de prácticas proteccionistas<sup>32</sup>. Además hay una fuerte crítica de Venezuela a la concepción subyacente en el ALCA de la integración regional como una cuestión meramente comercial que posiciona a los países latinoamericanos “[...] como simples apéndices subordinados a la economía estadounidense” (Hidalgo, 2012: p. 11).

La contrapropuesta del entonces presidente de Venezuela Hugo Chávez Frías es la creación de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), creada en La Habana el 14 de diciembre de 2004 con un perfil “[...] atlántico, pacífico y caribeño. Los países de la Alianza están en Centroamérica, en

el Caribe y en Suramérica, en las regiones andina y amazónica”<sup>33</sup>. En esa reunión el presidente Chávez y el presidente del Consejo de Estado de Cuba, Fidel Castro, firman una declaración conjunta donde expresan que el ALBA se sustenta “[...] con el pensamiento de Bolívar, Martí, Sucre, O’Higgins, San Martín, Hidalgo, Petión, Morazán, Sandino, y tantos otros próceres, sin nacionalismos egoístas que nieguen el objetivo de construir una Patria Grande en la América Latina, según lo soñaron los héroes de nuestras luchas emancipadoras”<sup>34</sup>.

Los principios fundamentales del ALBA son la lucha contra la pobreza, contra la exclusión social y contra los altos índices de analfabetismo que existen en América Latina y el Caribe. En su propuesta se le otorga una importancia crucial a los derechos humanos, laborales y de la mujer, a la defensa del ambiente y a la integración física.

El ALBA concibe la integración regional como un gran proyecto que tiene como fundamentos la solidaridad y la cooperación, y que no es reductible a los aspectos económicos y comerciales únicamente. Pero además, el ALBA se plantea como un proyecto excluyente con respecto al ALCA, ya que la adhesión a este mecanismo implica una renuncia a la integración propia y una subordinación a los intereses comerciales y económicos de Estados Unidos.

Pero además, y como corolario de diversas reuniones de presidentes de América del Sur llevadas a cabo entre 2000 y 2004, el 30 de septiembre de 2005 se realiza en Brasilia la “I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Suramericana de Naciones” con una agenda que contemplaba el diálogo político, la integración física y cuestiones ambientales, energéticas, financieras y de telecomunicaciones en el marco de un proceso de cohesión social, de promoción de la inclusión y de la justicia social. En una reunión extraordinaria de la Comunidad efectuada en Isla Margarita el 16 de abril de 2006, se decide cambiar la denominación a Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), cuyo Tratado Constitutivo se aprueba un año después en una Reunión Extraordinaria llevada a cabo en Brasilia.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> “Algunos miembros sostienen que tengamos en cuenta las dificultades que ha tenido el proceso de negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y reconozcamos la contribución significativa que los procesos de integración económica y la liberalización del comercio en las Américas pueden y deben aportar al logro de los objetivos de la Cumbre de crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática. Por ello, mantenemos nuestro compromiso con el logro de un Acuerdo ALCA equilibrado y comprensivo, dirigido a la expansión de los flujos comerciales y, en el nivel global, un comercio libre de subsidios y de prácticas que lo distorsionen, con beneficios concretos y sustantivos para todos, teniendo en cuenta las diferencias en el tamaño y nivel de desarrollo de las economías participantes, y las necesidades especiales y el tratamiento especial y diferenciado de las economías más pequeñas y vulnerables” (punto 19 A de las Conclusiones de la IV Cumbre de las Américas).

<sup>33</sup> Disponible en [www.alianzabolivariana.org](http://www.alianzabolivariana.org).

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Disponible en [http://www.ftaa-alca.org/View\\_s.asp](http://www.ftaa-alca.org/View_s.asp).

UNASUR tendrá una importancia capital en la resolución de conflictos regionales y en la visión de una América del Sur más autónoma en aspectos sensibles como la defensa regional, el combate al narcotráfico, la infraestructura y planeamiento, el desarrollo social, etc. No solo intervendrá en crisis internas de los países de la región (como la que atravesó el presidente de Bolivia, Evo Morales, en 2008, por los enfrentamientos entre el gobierno y los movimientos autonomistas, o convocando una reunión urgente en Buenos Aires para condenar el intento de golpe de Estado contra el gobierno del presidente Rafael Correa de Ecuador en septiembre de 2010), sino que tendrá una posición autónoma de relevancia en el caso de la instalación de bases estadounidenses en Colombia (estableciendo la “Zona de Paz Suramericana”) y será un fuerte promotor y defensor del cumplimiento de la democracia, adoptando el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia.

## CONCLUSIONES

La constitución de la CELAC es la consecuencia de una estrategia incremental de integración latinoamericana iniciada a principios de la década de 1980 a raíz de la preocupación de un grupo de países por la situación centroamericana, que amenazaba con desestabilizar a la región en su conjunto. Así, el Grupo Contadora y el Grupo de Lima o Grupo de Apoyo a Contadora marcan el inicio de una nueva mirada, con un contenido más latinoamericanista, de las relaciones entre los Estados de la región.

Esta mirada había estado atravesada por el peso de la potencia hegemónica mundial, Estados Unidos, y su visión panamericanista de la integración ya desarrollada, por la cual el “líder hemisférico” asume un rol dirigente en el tratamiento de los asuntos interamericanos.

Teniendo como fondo la tensión “panamericanismo-latinoamericanismo”, los avances regionales en materia de integración continúan con la unión del Grupo Contadora y el Grupo de Lima en el Grupo de los Ocho, que fue incorporando en su agenda otras preocupaciones que excedían la problemática de la seguridad regional pero que eran considerados importantes para su estabilidad, como las cuestiones de la deuda externa latinoamericana, el desarrollo, el combate a la pobreza y la defensa de la democracia.

La incorporación de otros países de la región al Grupo de los Ocho deriva en la conformación del “Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política” o Grupo de Río. El desarrollo de este proceso incremental de integración y cooperación regional tiene otro hito en la “Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo” (CALC), cuyo propósito es articular los procesos de integración latinoamericana.

La CELAC, como hito culminante de este proceso, sustituye a todos sus efectos al Grupo de Río y a la CALC, cuya producción documental y de acuerdos es considerada como un acervo que formará parte del patrimonio del nuevo organismo. Sin embargo, su constitución no implica una sustitución de la UNASUR sino que la complementa y la amplía al incorporar a los Estados caribeños. Al impulsar la CELAC, los Estados suramericanos, especialmente Argentina y Brasil, se cuidaron de no diluir a la UNASUR, así como esta no diluyó al preexistente MERCOSUR. En términos políticos, la UNASUR sigue siendo un núcleo homogéneo y, en tal sentido, motorizó la creación de la CELAC.

Esta simultaneidad de los esfuerzos de cooperación suramericanos y latinoamericanos fortalece la estrategia sostenida de integración entre los Estados retomando la concepción latinoamericanista originada durante el período de emancipación de los países de la región. En la tensión entre estrategias latinoamericanistas y panamericanistas, la CELAC retoma el ideario de Bolívar y Martí al excluir a

<sup>35</sup> Las características y especificidades de la UNASUR se desarrollan en la primera parte del presente trabajo, por lo que aquí la referencia será solamente a título descriptivo, dando cuenta brevemente de su importancia en tanto consolida el espacio autónomo de discusión suramericano

Estados Unidos e incluir a Cuba, cuyo reingreso a la OEA no parece ser posible en los términos de la resolución AG/RES 2438 (XXXIX-0/09) ya comentada.

También la CELAC incluye a México, el vecino y tradicional aliado de Estados Unidos, que ya estaba incluido en el esquema de integración latinoamericana desde la formación del Grupo Contadora. Al respecto, Argentina no repite los viejos esquemas de relación interamericana según los cuales México debería ser el contrapeso del espesor internacional de Brasil, sino que junto a este país y Venezuela se ha convertido en un impulsor fundamental de la integración y la cooperación latinoamericana. Por otra parte, durante la misma Cumbre de Caracas de 2012 en la cual se lanza la CELAC, Argentina y Brasil anuncian la creación de un “Mecanismo de Integración Productiva” entre ambos países, lo que implica que, lejos de contrapesar el poderío regional brasileño, Argentina direcciona su accionar regional subiendo la escala en la relación con Brasil.

La CELAC no sustituye de ningún modo a la OEA, aunque la vacía de contenido al postularse como un espacio de discusión autónomo donde las naciones latinoamericanas pueden decidir cuestiones que son de su propia incumbencia sin las presiones ni injerencias que suponen la presencia de Estados Unidos y la interpelación de las problemáticas regionales con el prisma de las doctrinas panamericanistas. En este sentido, el presidente de Cuba Raúl Castro calificó a la CELAC como “la iniciativa más importante de los últimos 200 años”<sup>36</sup>.

## Bibliografía

### UNASUR

- ALVAREZ VELAZCO, C. (2012) *Los retos que enfrenta el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*, Consocio Internacional sobre políticas de drogas, Londres.
- BARRIOS, M. A. (2007) *El latinoamericanismo en el pensamiento político de Manuel Ugarte*, Biblos, Buenos Aires.
- BOURSE, A. (2008) “*Si vis pacem, para pacem. Actores en la prevención de conflictos violentos y armados en América Latina y el Caribe*”, en SERBIN, A. (comp.) *Construcción de la paz y diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe*, Icaria, Santiago de Chile.
- BOTTO, M. (2006) *Gobernanza regional: Notas para el análisis del MERCOSUR*, Revista Estudios, Flacso, Buenos Aires
- BRICEÑO RUIZ, J. (2012). “Autonomía y desarrollo en el pensamiento latinoamericano”, en *Integración latinoamericana y caribeña. Política y Economía*. Fondo de Cultura, Madrid.
- CASAS CASAS Y CORREA (2007). “Qué pasa con la Comunidad Andina de Naciones -CAN?”, *Papel Político*, Vol. 12, No. 2, pp. 591-632, julio-diciembre, Bogotá.
- CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*. Libro 39, Santiago de Chile, enero
- CIMADAMORE, A. (2001). “Crisis e instituciones. Hacia el Mercosur del Siglo XXI”, en De Sierra, Gerónimo (comp.) *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo societal a lo comercial*, Clacso, Buenos Aires.
- CIMADAMORE, A. y A. RODRÍGUEZ (2008) “UNASUR: objetivos y viabilidad institucional de la integración”, en *Revista Densidades* N° 2 - octubre, Buenos Aires
- DEVÉS VALDEZ, E. (2003): “Las propuestas integracionistas (modernización/ identidad) y la sensibilidad de los 60” en DEVÉS VALDÉZ, E. *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX*. Tomo II: Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990), Biblos, Buenos Aires.
- EVANS, G. & NEWNHAM, J. (1998). “Actor” en *The Penguin Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books, pp. 4-05.
- INCHAUSPE, E., y D. PERROTTA (2008). *El Mercado Común del Sur: ¿más que un acuerdo de integración regional comercial?* Trabajo presentado en Jornadas de Jóvenes Investigadores de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo.

<sup>36</sup> Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-182644-2011-12-04.html>.

- MALAMUD, A. (1999) “Partidos Políticos en la Unión Europea. Una contradicción en los términos”, *Revista Argentina de Ciencia Política*, Buenos Aires
- PERÓN, J. D. (1953) “Discurso de la Escuela Nacional de Guerra”, en *América Latina Ahora o Nunca*, Ed. Punto de Encuentro, Buenos Aires.
- PERROTTA, D. (2011) “Ayer, hoy y ¿siempre?: la integración regional sudamericana en el Siglo XXI “ en *Revista Sociedad Global* N° 10, Buenos Aires
- RUSSELL, R. y G. TOKATLIAN (2003) *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- SANAHUJA, J. A. (2007) “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”, en *Revista Pensamiento Iberoamericano (nueva época)* N° 0, febrero. Versión en PDF en <http://www.pensamientoiberoamericano.org/>
- SCHVARZER, J. (2001), “El MERCOSUR: Un bloque económico con objetivos a precisar”, en *De Sierra* (comp.), ob. cit.
- SERBIN, A. (2003). “Paz, seguridad y prevención de conflictos en América Latina y el Caribe” *Pensamiento Propio* no.18, Buenos Aires: CRIES, pp. 165-222.
- SCHMITTER, Ph. (2000) “Como democratizare l’Unione Europea e perché”, Il Mulino, Bologna,
- TAIBO, C. (2004) *Diez sugerencias para repensar críticamente la Unión Europea*, Revista Interuniversitaria de Formación de Profesorado, Madrid
- TOKATLIAN, J.G. (2003) “Sudamérica y el dilema de Colombia”, en *Revista SAAP*, Vol. 1; N° 2, Buenos Aires
- VENTURA, D. (2005) *Las asimetrías entre el MERCOSUR y la Unión Europea*, Biblioteca Jurídica, San Pablo

## **CELAC**

- AGUILAR MONTEVERDE, A. (1965): *El Panamericanismo. De la Doctrina Monroe a la Doctrina Johnson*, Cuadernos Americanos, México.
- BARBÉ, E. (1995): *Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid, 2007 (3ra. Ed.).
- BOLÍVAR, S. (s/f): *Obras Completas*, 8 volúmenes, Vicente Lecuna Editor, 1960-1970.
- BOUZAS, R., S. KEIFMAN y R. ECHEGARAY: “Informe sobre la coyuntura económica internacional”, Número V, FLACSO, Serie Documentos e Informes de In-

vestigación del Área de Relaciones Internacionales, N° 63, Buenos Aires, abril de 1988, pp. 88-89.

- CONNELL-SMITH, G. (1977): *Los Estados Unidos y la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- CRUZ DOMINGUEZ, I. (2006): *El pensamiento latinoamericanista y panamericanista: Una dicotomía irreconciliable*, disponible en <http://www.monografias.com/trabajos35/dicotomia-irreconciliable/dicotomia-irreconciliable.shtml>, accesado el 12/05/13.
- DECIANCIO, M. y F. LÓPEZ FRANZ (2008): “Política exterior argentina e interés nacional: una mirada a Latinoamérica”, en *Diálogos. Revista electrónica de Historia*, número especial 2008 “9º Congreso Centroamericano de Historia”, disponible en <http://historia.fcs.ucr.ac.cr/articulos/2008/especial2008/articulos/06-politica/77.pdf>.
- Documento N° 2948, FLACSO, en ESCUDÉ, Carlos y A. CISNEROS (2000): *Historia General de la Política Exterior de la República Argentina*, disponible en <http://www.cema.edu.ar/ceieg/arg-rree/historia.htm>.
- EGUIZÁBAL, C. y F. ROJAS ARAVENA (1989): “Política Exterior, negociación y procesos de decisión en Centroamérica: elementos para una aproximación a los procesos de negociación regional”, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 15, No. 1 (1989), disponible en: <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/3239/3145>.
- ESCUDÉ, C. y A. CISNEROS (2000): “Las relaciones políticas (1966-1989), Tomo XIV en *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Ed. Galerna, Buenos Aires.
- FROHMANN, A. (1990): *Puentes sobre la turbulencia. La concertación política latinoamericana en los ochenta*, FLACSO, Santiago de Chile.
- HIDALGO, M. (2012): “La integración americana. Momentos importantes del proceso de integración americana”, CEID, Documento de Trabajo N° 107, Buenos Aires.
- HIRST, M. (1990): “Las iniciativas latinoamericanas de concertación: su influencia sobre las condiciones de paz en la región”, en HIRST, M., J. PARADISO, C. PÉREZ LLANA, F. RICO, R. RUSSELL y J. TOKATLIÁN: *Desarme y desarrollo en América Latina*, Fundación Arturo Illia para la Democracia y la Paz, Buenos Aires.
- INGENIEROS, J. (1920): “Terruño, nación y humanidad”, en TERAN, Oscar (comp.) *Antiimperialismo y nación*, Siglo XXI, México, 1979.
- KEOHANE, R. y J. NYE (1988): *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

- MARTÍ, J. (s/f): *Nuestra América*, disponible en [http://www.ciudadseva.com/textos/otros/nuestra\\_america.htm](http://www.ciudadseva.com/textos/otros/nuestra_america.htm).
- MORGENTHAU, H. (1986): *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- MUÑOZ, H. (comp.) (1987): *Las Políticas Exteriores de América Latina y el Caribe: continuidad en la crisis*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- MUÑOZ, H. (1987): “El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes”, en *La formación de la Política Exterior: los Países Desarrollados y América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, pp. 406-434.
- POPE ATKINS, G. (1991): *América Latina en el sistema político internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- PREBISCH, R. (1985): “Prólogo: Sobre la dependencia y el desarrollo”, en MUÑOZ, Heraldo (ed.), *Crisis y Desarrollo Alternativo en Latinoamérica*, Editorial Aconcagua, Santiago.
- RAMB, A. M.: “Nuestra América de José Martí cumplió 120 años”. *La revista del CCC* [en línea]. mayo/agosto de 2011, n° 12. [citado 2013-07-09]. Disponible en Internet: <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/233/>. ISSN 1851-3263.
- RUSSELL, R. y J. TOKATLIAN (1988): “Argentina y la crisis centroamericana (1976-1987)”, en EGUIZABAL, C. (comp.), *América Latina y la crisis centroamericana: en busca de una solución regional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, pp. 43-47.
- SODUPE, K. (2002): *La estructura de poder en el Sistema Internacional. Del final de la Segunda Guerra Mundial a la Posguerra Fría*, Ed. Fundamentos, Caracas.
- VV.AA. (1986): *Ideas en torno de Latinoamérica*, UNAM, Unión de Universidades Americanas, México.
- WALTZ, K. (1979): *Teoría de la Política Internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, (ed. 1988)

#### Otras fuentes

- 4º Cumbre de las Américas (2005): Conclusiones, disponible en: <http://www.summit-americas.org/IV%20Summit/Esp/mainpage-spa.htm>.
- Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), Página web oficial [www.alianzabolivariana.org](http://www.alianzabolivariana.org).

- Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Página web oficial [http://www.ftaa-alca.org/View\\_s.asp](http://www.ftaa-alca.org/View_s.asp).
- Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), Página web oficial <http://www.celac.gob.ve/>.
- Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas, disponible en <http://www.argentina-rree.com/14/14-092.htm>.
- Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Página web oficial <http://www.mercosur.int/>.
- Organización de Estados Americanos, Departamento de Derecho Internacional, Página web oficial <http://www.oas.org>
- Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>
- <http://www.sre.gob.mx/images/stories/infografias/contadora080113.pdf>
- <http://www.mmh.org.mx/nav/node/462>
- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan027079.pdf>





Desde los comienzos de la vida independiente de nuestro continente, la idea de integrar aquel gran territorio que hoy forma Latinoamérica estuvo presente, tanto como posibilidad pero también como desafío, para aquellos que han pensado el destino de sus pueblos a partir de las premisas de poder construir en estas tierras un camino de autonomía política y desarrollo económico.

Fue un sendero que combinó avances y retrocesos, tras los primeros intentos de crear, apenas lograda la independencia, aquel Congreso Anfictiónico de Panamá bajo la conducción del Libertador Simón Bolívar y la pluma esclarecida de Bernardo de Monteagudo. La influencia externa, contraria a la Unión, y la presencia en cada uno de los países de aquellos que por sus propios intereses prefirieron un camino en soledad y dependencia antes que apostar a la trabajosa construcción de un proyecto común, fueron mellando la voluntad integracionista.

Sin embargo, con la llegada del siglo XXI, y el quiebre de la hegemonía neoliberal, una nueva etapa de unidad comenzó a gestarse en América Latina, al tiempo que los distintos gobiernos y países fueron entendiendo la imposibilidad de continuar un camino solitario en el marco de un mundo de bloques tanto políticos como económicos. ■

ISBN 978-950-9660-73-1



9 789509 660731



Universidad  
Nacional de Lanús