



Universidad Nacional de Rosario
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Escuela de Relaciones Internacionales

**Los mecanismos de concertación y coordinación
política y diplomática en UNASUR**

Defensa de la democracia, cooperación humanitaria regional y
posicionamiento frente a terceros países,

2008-2012

José María Amado

Tesina de Grado
Licenciatura en Relaciones Internacionales

Directora: Dra. María Elena Lorenzini

Rosario
2014

Los mecanismos de concertación y coordinación política y
diplomática en UNASUR

*Defensa de la democracia, cooperación humanitaria regional y
posicionamiento frente a terceros países, 2008-2012*

José María Amado

Tesina de Grado presentada a la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de
Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario
como parte de los requisitos necesarios para la obtención de la Licenciatura.

Rosario
2014

Agradecimientos

Agradezco a la Doctora María Elena Lorenzini, por su paciencia, apoyo y constante dedicación en la dirección de esta Tesina. Sus correcciones y valiosos aportes resultaron fundamentales para la concreción de la misma.

Lista de Siglas y Abreviaturas

- ACE: Acuerdo de Complementación Económica
- ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
- ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración
- ALBA: Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
- ALCA: Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
- ALCSA: Acuerdo de Libre Comercio de Sudamérica
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
- CAN: Comunidad Andina de Naciones
- CAF: Corporación Andina de Fomento
- CARICOM: Caribbean Community, Comunidad del Caribe
- CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe
- CSN: Comunidad Sudamericana de Naciones
- FONPLATA: Fondo para el Desarrollo del Plata
- MAS: Movimiento al Socialismo
- MERCOSUR: Mercado Común del Sur
- IIRSA: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana
- OEA: Organización de Estados Americanos
- SELA: Sistema Económico Latinoamericano
- SICA: Sistema de Integración Centroamericano
- TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte
- UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas

Índice

Introducción.....	1
1. El contexto sudamericano: América del Sur como subregión diferenciada.....	12
Entornos regional y subregional.....	
.....	12
América del Sur entre la Guerra Fría y el Nuevo Orden Internacional.....	13
Brasil y su estrategia sudamericana.....	16
Los pasos hacia la conformación de UNASUR.....	21
2. El rol de UNASUR como organismo internacional.....	27
Disposiciones del Tratado Constitutivo.....	27
UNASUR: ¿Concertación o Integración?.....	37
3. Mecanismos de concertación política implementados por UNASUR en el período 2008- 2012.....	48
Bolivia: el apoyo de UNASUR al orden democrático.....	48
Haití: Coordinación de UNASUR frente al desastre humanitario.....	57
Malvinas: Posicionamiento de UNASUR frente a la disputa de soberanía.....	61
Conclusiones.....	68
Bibliografía.....	71

Introducción

La constitución de Sudamérica como un área de referencia en el escenario internacional fue un proyecto brasileño iniciado en la década del noventa por el entonces presidente Fernando Henrique Cardoso.

En efecto, el gobierno brasileño proyectó la constitución de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) por medio de la integración entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Chile, Guyana y Surinam, idea que fue planteada en la I Cumbre de Presidentes de América del Sur del año 2000¹. La cumbre, realizada en Brasilia, constituyó el primer encuentro de la historia donde participaron todos los representantes de la subregión. A dicho encuentro le siguió, dos años más tarde, la II Reunión de Presidentes de América del Sur, celebrada en la ciudad de Guayaquil, los días 26 y 27 de julio de 2002.

El gobierno brasileño deseaba, en primer lugar, contrarrestar la iniciativa estadounidense de crear un área de libre comercio a escala continental a través del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), un acuerdo que posibilitaría la libre circulación de bienes y servicios entre los países que integran el continente. Por otro lado, aspiraba a posicionar a Brasil como un actor de peso en el escenario internacional, y, para ello, se entendió que el país necesitaba de Sudamérica como soporte para alcanzar dicho objetivo.

A partir de 2005, se observó un paulatino debilitamiento del proyecto ALCA, materializado en las declaraciones emanadas de la Cumbre de las Américas, realizada en la ciudad de Mar del Plata. En dicha reunión, la idea de constituir un área de libre comercio a escala continental se fue desvaneciendo². Al mismo tiempo, las cumbres sudamericanas fueron tomando mayor impulso.

El 18 de diciembre de 2004, en el marco de la III Cumbre Sudamericana reunida en Cuzco, los presidentes de los doce países de América del Sur decidieron conformar la Comunidad de Naciones Suramericanas, la cual fue evolucionando a través de la Cumbre de Brasilia realizada el 30 de septiembre de 2005 y la Cumbre de Cochabamba, llevada a cabo el 9 de diciembre de 2006.

1I CUMBRE DE JEFES DE ESTADO DE AMÉRICA DEL SUR; “Comunicado de Brasilia”; Artículo 31; Brasilia; 1 de Septiembre de 2000.

2IV CUMBRE DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE AMÉRICA; “Declaración de Mar del Plata”; Mar del Plata; 5 de Noviembre de 2005.

Los Presidentes de Sudamérica, reunidos en la Cumbre realizada en la Isla de Margarita el 17 de abril de 2007, decidieron renombrar a la Comunidad como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Este esfuerzo dio origen a la Unión en la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Brasilia, el 23 de mayo de 2008, donde se suscribió su Tratado Constitutivo.

De acuerdo con lo que se estableció desde 2004, el proceso sudamericano se apoyó sobre tres pilares principales: la concertación y coordinación política y diplomática, las medidas de complementación e integración económica entre el MERCOSUR, la CAN, Chile, Guyana y Surinam y, finalmente, el desarrollo de la integración energética y de infraestructura sudamericana. No obstante, desde su puesta en marcha, UNASUR ha actuado con mayor éxito en cuestiones tales como la defensa de la democracia, en acciones vinculadas a la cooperación humanitaria regional o en posicionamientos conjuntos frente a terceros países. Por esta razón, y frente a los motivos de la presente investigación, consideramos a UNASUR como un organismo de concertación política y no como un organismo de integración económica, guiándonos al menos por las experiencias que fue desarrollando la entidad a partir de su reciente constitución en 2008.

Salvando los incipientes avances en el área de la integración energética y de infraestructura, en lo que respecta a cuestiones de integración económica-comercial sudamericana notamos que no se han logrado grandes progresos. Sin ánimo de querer realizar un análisis exhaustivo sobre estos aspectos, creemos que algunas de las causas responden a cuestiones vinculadas a la especificidad de la estructura productiva de cada país: algunos estados se encuentran económicamente más vinculados a otros mercados que al sudamericano propiamente dicho (sobre todo en la actualidad, con el auge de los precios de los *commodities*), numerosas trabas aduaneras a veces son difíciles de suprimir, porque pueden generar un impacto negativo sobre actividades económicas nacionales que se consideran vulnerables, o bien porque no existe el deseo de levantarlas, por mencionar sólo algunas razones.

Agreguemos además que, con sus avances y retrocesos, existen diferentes organismos que se han puesto en marcha en Sudamérica desde hace años, los cuales ponen énfasis en cuestiones vinculadas a la integración económico-comercial, y que presentan una lógica propia de acuerdo a su desarrollo histórico: nos referimos a las instituciones del

MERCOSUR o de la Comunidad Andina. A estas cabría agregar las estrategias de integración implementadas por Guyana y Surinam en el marco de la Comunidad del Caribe (CARICOM). Finalmente, no podemos olvidar la estrategia de vinculación comercial desarrollada por Chile que, si bien tiene carácter de miembro asociado tanto del MERCOSUR como de la Comunidad Andina, no es miembro pleno de ninguno de los espacios.

Por otro lado, no podemos dejar de observar que desde su constitución formal como organismo, se han alzado voces en contra de la conformación de UNASUR. Una de las razones puede atribuirse al hecho de que el nuevo organismo subregional viene a sumarse a un conjunto de organizaciones en las que los países sudamericanos ya se encuentran representados: nos referimos a la Organización de Estados Americanos (OEA), MERCOSUR y CAN. A ello cabría agregarle la recientemente creada Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), en la cual también participan como miembros todos los estados de Sudamérica. En este sentido, la mirada negativa que se levanta en contra de UNASUR tendría como causa la multiplicación de instancias que se han creado en los últimos años tanto en el plano regional como subregional³.

Partiendo de estas consideraciones nos surgen los siguientes interrogantes: ¿Cuáles fueron los mecanismos de concertación y coordinación política y diplomática aplicados por UNASUR frente a sucesos tales como los peligros de ruptura del orden democrático en Sudamérica, la cooperación humanitaria regional y el posicionamiento conjunto frente a terceros países en cuestiones de disputa de soberanía? Entendemos que en los tres casos bajo análisis, UNASUR aplicó medidas concretas para asentar su posición. No obstante, es necesario analizar los casos en profundidad, para de este modo comprobar si efectivamente las medidas aplicadas por el organismo produjeron los efectos deseados, o si, por el contrario, quedaron relegadas solamente en un plano discursivo.

Entendemos que estudiar el funcionamiento de un organismo nuevo como UNASUR supone algunas dificultades, entre ellas la de no saber exactamente el rumbo que tomará en un futuro, si las relaciones particulares entre los estados que la componen

³Véase SERBIN, Andrés; “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es UNASUR la alternativa?”; *Nueva Sociedad*; No 219, enero-febrero de 2009 y PEÑA, Félix; “La integración del espacio sudamericano ¿La UNASUR y el Mercosur pueden complementarse?”; *Nueva Sociedad*; No 219, enero-febrero de 2009.

afectará o no el desenvolvimiento del organismo, o si la entidad puede llegar a desvanecerse en un futuro frente a un acrecentamiento de la CELAC o de la OEA.

En la presente investigación nos focalizamos en el estudio de tres casos que consideramos relevantes a la hora de analizar los mecanismos políticos y diplomáticos implementados por UNASUR en el período 2008-2012.

El primero de estos se refiere a las acciones desarrolladas por UNASUR en lo referente a la protección de los regímenes democráticos en la subregión. Para ello tomamos como referencia las amenazas al orden democrático desatadas en Bolivia en la primera quincena del mes de septiembre del año 2008, con ocasión del conflicto desatado entre el gobierno del Presidente Evo Morales y los prefectos departamentales del oriente boliviano. Resulta importante, a los fines de la presente investigación, conocer la postura del organismo frente a sucesos como estos, donde la institucionalidad democrática de uno de los estados miembros se vio amenazada.

El segundo de los tópicos a analizar hace referencia a las medidas de cooperación humanitaria regional implementadas por UNASUR. En este sentido, creemos que resulta destacable analizar el rol del organismo ante los sucesos desatados en Haití a principios del año 2010, como consecuencia del terremoto que azotó al país caribeño. Los proyectos de cooperación en el marco de UNASUR frente al caso haitiano son importantes en la medida que constituyen una manera de analizar los mecanismos de concertación y coordinación política y diplomática en un área como la cooperación regional humanitaria.

Finalmente, una tercera temática a analizar será el posicionamiento conjunto de los miembros de UNASUR frente a terceros países que mantienen una disputa de soberanía con uno de los estados miembro. En función de ello, tomamos como estudio de caso las medidas implementadas por el organismo subregional frente a las tensiones generadas entre los gobiernos de Argentina y de Reino Unido, producto de la decisión de este último de comenzar actividades de exploración y explotación hidrocarburífera en las aguas adyacentes a las Islas Malvinas.

Tomamos como marco de análisis aquellas cuestiones estrictamente políticas, ya que han sido las que han logrado generar un mayor impacto subregional: en este sentido, el escenario planteado en Bolivia frente a una amenaza de ruptura del orden constitucional en

2008 tuvo a UNASUR como un actor claramente protagonista; asimismo, el organismo subregional actuó de manera conjunta y rápida frente a la catástrofe que significó el terremoto ocurrido en Haití en 2010 a través de planes de ayuda económica y ayuda al desarrollo que antes no se habían llevado a cabo de esa manera; finalmente, la cuestión tan espinosa de la disputa de soberanía sobre las islas Malvinas tuvo en UNASUR un espacio apto desde donde tratar la cuestión y desde donde se puedan aplicar medidas políticas y diplomáticas en apoyo a uno de los estados miembro. La intervención del organismo en estos casos puede ayudarnos en la tarea de observar si puede utilizarlos como antecedente a la hora de ejecutar acciones similares que puedan desarrollarse en un futuro.

La hipótesis central de esta trabajo se centra en la idea de considerar a UNASUR como organismo de concertación y coordinación de medidas políticas y diplomáticas entre los estados miembros y no así como un organismo de integración económica sudamericana, tal como se había trazado en la década del noventa el proyecto ALCSA. Por este motivo, la organización tiene por objetivo actuar directamente en cuestiones de carácter político tales como la defensa de la democracia y los regímenes constitucionales en los países sudamericanos, el desarrollo de planes de cooperación humanitaria y el posicionamiento conjunto ante terceros países que mantienen una disputa de soberanía con algún estado miembro.

En función de ellos, el objetivo general de la presente investigación se basa en analizar los mecanismos de concertación y coordinación política y diplomática ejecutados por UNASUR en el período 2008-2012.

Los objetivos específicos, por su parte, se resumen en los siguientes: En primer lugar, describir la evolución de UNASUR en el período 2008-2012, como contexto de los casos a analizar. En segundo lugar, examinar el rol del organismo en cuestiones vinculadas a la defensa de los regímenes democráticos en América del Sur, tomando como referencia las amenazas de ruptura del orden constitucional ocurridas en septiembre de 2008 en Bolivia. En tercer lugar, describir las medidas de cooperación internacional aplicadas en el marco de UNASUR, en base al desastre humanitario generado en Haití hacia principios de 2010, con motivo del terremoto desatado en el país caribeño. En cuarto lugar identificar las posiciones y medidas ejecutadas por los miembros del organismo en cuestiones ligadas a diferendos político-diplomáticos entre países que integran UNASUR con terceros estados,

como se observa en la situación planteada a partir de 2010 entre la República Argentina y el Reino Unido, ante la disputa de soberanía por las Islas Malvinas.

Frente a los propósitos de la presente investigación, consideramos necesario remitirnos a determinadas fuentes que nos ayudarán en la conceptualización de las ideas más importantes que desarrollaremos en el estudio. Entre ellas, destacamos las siguientes: concertación política, subregión, amenazas a la democracia, desastre humanitario y cooperación.

Al hacer referencia a los procesos de **concertación política**, nos remitimos a las ideas desarrolladas por Alicia Frohmann, quien ha estudiado detalladamente las medidas de concertación desarrolladas por los países latinoamericanos desde la década de los ochenta. Frohmann entiende la concertación, “en cuanto logro de acuerdos políticos, como procesos de maduración lenta, que siguen un ritmo casi biológico a partir de un impulso original y con la alimentación/retroalimentación adecuada”⁴. La concertación política, entonces, es entendida como un proceso que permite la concreción de acuerdos políticos entre las partes involucradas.

Durante la década del sesenta se constituyeron diversos mecanismos de concertación política en el ámbito latinoamericano, entre los cuales se destacó la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), iniciativa creada en el año 1964 con el fin de lograr acuerdos políticos en el ámbito latinoamericano. Posteriormente, en 1975 se constituyó el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) para servir de foro regional de consulta y concertación en materia económica. Sin embargo, a fines de los setenta, dichos mecanismos se diluyeron debido a diversos factores, entre los que cabe destacar la crisis de la deuda externa que afectó a la mayoría de los países latinoamericanos como así también la vigencia de regímenes militares en la región, poco proclives a promover acciones concertadas con los países vecinos.

Durante la década del ochenta, los diversos conflictos armados desatados en Centroamérica, sumado al intervencionismo norteamericano por el temor al avance de movimientos de izquierda en Latinoamérica⁵, motivaron a un conjunto de países

⁴FROHMANN, Alicia; “Puentes sobre la turbulencia. La concertación política latinoamericana en los 80”; FLACSO; 1990; pag.26.

⁵Como ejemplos, podemos nombrar la intervención armada de Estados Unidos en la isla de Granada, mediante la Organización de Estados del Caribe Oriental, con el objetivo de derrocar al régimen de Maurice Bishop, quien contaba con apoyo cubano. Asimismo, se dieron una serie de intervenciones indirectas en Nicaragua, primero a través del financiamiento del grupo armado “Los Contras”, que luchaba contra el

latinoamericanos a activar mecanismos de concertación política, como medio para contribuir a la paz y estabilidad regional. En este contexto crítico, se establecieron contactos entre los gobiernos de México, Colombia, Panamá y Venezuela para ofrecer canales de mediación frente al conflicto centroamericano, creándose en el año 1983 el Grupo Contadora⁶. Hacia 1985 Argentina, Brasil, Perú y Uruguay se constituyeron como grupo de Apoyo a Contadora y, en conjunto, todos estos estados conformaron el Grupo de los Ocho.

Hacia 1990, producto del éxito que supuso la aparición de Contadora, se constituyó el Grupo Río, compuesto por todos los países sudamericanos y México, más una representación de un país centroamericano y otro del Caribe. Dicho grupo funcionó como articulador de la cooperación política en América Latina, fomentó el tratamiento de diversos temas de interés para la región y funcionó como un instrumento eficaz para canalizar los conflictos y promover el diálogo entre los gobiernos latinoamericanos⁷. El Grupo Río, de este modo, se constituyó como un mecanismo permanente de consulta y concertación política, dejando atrás el rol exclusivamente mediador que tuvo Contadora.

El análisis de la autora, centralizado en el estudio de los mecanismos de concertación política latinoamericana nos resulta útil al aplicarlos al entorno sudamericano y a las medidas de esta naturaleza implementadas en el ámbito subregional.

En segundo lugar, al considerar a Sudamérica como una **subregión** perteneciente a un espacio geográfico más amplio que es la región latinoamericana, tomamos las ideas planteadas por Pope Atkins, quien plantea que los estados que componen el sistema internacional pueden integrarse en regiones, las cuales se conforman debido a algún grado de afinidad o cercanía, ya sea geográfica, cultural, etc.

Atkins considera a América Latina como una región compuesta por países que presentan características comunes. Entre las más evidentes debemos mencionar la cercanía y continuidad geográfica, el legado histórico de los países que la integran, el idioma y la

régimen de Daniel Ortega de tendencias izquierdistas, y luego a través del minado de puertos nicaragüenses por medio de agentes de la agencia de inteligencia norteamericana CIA.

⁶Si bien el Grupo Contadora no logró establecer una fórmula de paz aceptable para todas las partes involucradas, sentó los fundamentos para que emergiera dicho plan en los años siguientes. El llamado Acuerdo de Paz de Esquipulas, surgió de los esfuerzos de Contadora y permitió reformular completamente la política centroamericana.

⁷FROHMANN, Alicia; "Sentando las bases políticas para la integración económica: el Grupo de Río y la concertación regional", en FRANCO, R. y DI FILIPO, A. (Comp.), *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*; CEPAL; 1999; pág. 136.

cultura, entre otros⁸. No obstante, el autor menciona que también existe la posibilidad de que dentro de una determinada región puedan encontrarse subregiones, que si bien pertenecen a ese marco más amplio que es la región, presentan características específicas. Es así que América del Sur, desde la mirada del autor, puede considerarse claramente una subregión perteneciente a la región latinoamericana.⁹

En el desarrollo de la investigación tomamos a Sudamérica como una subregión compuesta por Argentina, Chile, Bolivia, Uruguay, Paraguay, Brasil, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Guyana y Surinam. No obstante ello, consideramos que determinados factores hacen inevitable nombrar en el trabajo a la región latinoamericana, debido a que América del Sur pertenece a ella y forma parte de su ámbito. Prueba de ello es que incluimos como caso de estudio las medidas de cooperación emprendidas por UNASUR en referencia a la crisis humanitaria desatada en Haití a raíz del terremoto ocurrido a principios de 2010, como muestra de que los desafortunados sucesos acaecidos en el país caribeño no son ignorados por los países sudamericanos. Aquí vemos que la subregión actúa en provecho de la región de la que es parte.

Otro de los conceptos que incluimos en el desarrollo de la presente investigación es el de **amenazas a la democracia**. Desde principios de los años noventa América del Sur fue escenario de situaciones y hechos que afectaron el desarrollo normal de los regímenes democráticos. Estos hechos, se diferencian de los golpes de estado “clásicos” ocurridos en el pasado, donde las fuerzas armadas se constituían como los actores principales que forzaban la caída de los gobiernos democráticamente elegidos. En la actualidad, por el contrario, resulta más complejo analizar quiénes son los actores que se involucran en las acciones tendientes a desestabilizar a los regímenes democráticos ya que la experiencia de los últimos años ha mostrado que las amenazas a la democracia pueden tener diversas aristas¹⁰.

8ATKINS, Pope; “América Latina en el sistema político internacional”; Gernika; 1980; pág. 71

9ATKINS, Pope; *op. cit.*; pág. 38.

10En América del Sur nos encontramos con situaciones de crisis político-institucionales caracterizadas como golpes de estado (Ecuador en 2000 y Venezuela en 2002), levantamientos militares (Venezuela en 1992 y Paraguay en 1996 y 2000), autogolpes (Perú en 1992), juicio político/destitución de presidentes (Brasil en 1992, Venezuela en 1993 y Ecuador en 1997, 2000 y 2005) y renuncia de presidentes (Paraguay en 1999, Bolivia en 2003 y 2005 y Argentina en 2001); muchos de estos casos fueron señalados como escenarios peligrosos para el mantenimiento del orden democrático. Véase PEREZ LIÑAN, Aníbal; “Juicio Político al Presidente y nueva inestabilidad política en América Latina”; Fondo de Cultura Económica; 2009.

Por este motivo, al posicionarnos en la cuestión relativa a las amenazas a los regímenes democráticos, tomamos como referencia la definición propuesta por la Organización de Estados Americanos (OEA) materializada en la “Carta Democrática Interamericana”, aprobada el 11 de Septiembre de 2001 durante sesión especial del organismo reunido en la ciudad de Lima, Perú. Este documento, amplió la comprensión de las amenazas a la democracia, para abarcar los retos más sutiles que habían enfrentado Perú y otros países de América Latina en la década de 1990. Nos referimos, en este sentido, al denominado “autogolpe” protagonizado por el ex Presidente Alberto Fujimori, quien durante el ejercicio de su mandato disolvió el Congreso Nacional y ejecutó medidas contrarias al espíritu democrático. Por esta razón, la Carta caracteriza el concepto de “amenaza a la democracia” como aquellas situaciones que pueden afectar el proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder¹¹.

Dicha definición, si bien puede considerarse un poco amplia en su alcance, nos ayuda en la tarea de conocer las nuevas modalidades de crisis político-institucionales donde diversos actores intentan desestabilizar y destituir a los gobiernos democráticamente elegidos. Este puede ser el caso que se analiza en la presente investigación, ocurrido en Bolivia en 2008 a causa de la ruptura política protagonizada entre el Poder Ejecutivo y los Prefectos departamentales de la Media Luna boliviana. Allí, las Fuerzas Armadas no tuvieron un rol protagónico en el desarrollo del conflicto que afectó al país andino, sino que más bien mantuvieron un respaldo a la figura presidencial. Esta situación contrasta claramente con las vividas en el pasado en la subregión, y justifican el uso de la definición elaborada por la OEA sobre amenazas a la democracia para utilizarlas en esta investigación.

Sin lugar a dudas, el escenario actual se encuentra marcado por la complejidad a la hora de analizar qué casos constituyen o no amenazas a un régimen democrático. Dicha complejidad se hace evidente cuando se desea encontrar alguna tipificación de las diversas formas de situaciones que conllevan a un peligro de ruptura del orden constitucional en algún país de la región¹².

11ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS; “Carta Democrática Interamericana”; Artículo 18; Lima; 11 de Septiembre de 2001.

12Tal como lo describe María Eva Pignatta, el panorama político latinoamericano a partir de la década de los noventa nos presenta diversas clases de crisis en las que resulta difícil afirmar cuándo existe una situación de “amenazas a la democracia” en algún país de la región. Estas crisis pueden traducirse en golpes de Estado, autogolpes, fraudes electorales y renuncias del Presidente (mediante juicio político o mediante renuncia propiamente dicha). En este sentido, al analizar la situación de Bolivia en el año 2008 en el contexto de crisis

Por su parte, la situación de Haití con motivo del terremoto ocurrido en la isla caribeña y a las medidas aplicadas por UNASUR en esta materia nos obliga a conceptualizar dos ideas. En primer lugar nos hacemos eco de la definición de **desastre humanitario** dada por el Departamento de Naciones Unidas de Asuntos Humanitarios (UNDHA por sus siglas en inglés), al referirse a las situaciones de desastres, entendiéndolo como una “grave perturbación del funcionamiento de la sociedad, que causa amplias pérdidas humanas, materiales o medioambientales, que exceden la capacidad de la sociedad afectada para afrontarla utilizando sólo sus propios recursos”¹³.

Pérez de Armiño considera que “el desastre se produce como consecuencia de un proceso de crisis que es desencadenado por una catástrofe, al actuar sobre una determinada situación de vulnerabilidad preexistente, cuando la comunidad o sectores afectados no disponen de las capacidades necesarias para ejecutarlas con las que resistir a tal proceso”¹⁴. Destacamos las afirmaciones del autor en la medida en que consideramos que en el caso haitiano, la población estaba sometida a una situación de notoria vulnerabilidad previa al acontecimiento natural, debido a las condiciones de pobreza y falta de infraestructura existentes en el país caribeño.

Por otro lado, y teniendo en cuenta que las medidas aplicadas en la órbita de UNASUR frente al estado haitiano constituyen planes y programas de ayuda no reembolsables, nos apoyamos en la conceptualización de **cooperación** aplicada por Robert Keohane. Para el autor la cooperación “es la conducta orientada a promover ventajas recíprocas entre países”¹⁵. En este sentido, la cooperación sería considerada como un proceso a través del cual las políticas seguidas por los gobiernos llegan a ser vistas por los asociados como acciones que facilitan sus propios objetivos, producto de la coordinación de políticas que se establece.

política entre el Poder Ejecutivo y los Prefectos Departamentales, notamos que este caso tampoco escapa a la complejidad a la que hace referencia la autora. Véase PIGNATTA, María Eva; “Multilateralismo y defensa de la democracia: el accionar de la Organización de Estados Americanos frente a crisis político-institucionales (1990-2009)”; Tesis Doctoral; Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales; Rosario; Febrero de 2011.

13AYALA CARCEDO, Francisco Javier; “Riesgos naturales”; Ariel; 2002 ; pág. 1218

14PEREZ DE ARMIÑO, Karlos; “Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África”; Facultad de Ciencias Económicas; 1999; pág.17.

15KEOHANE, Robert; “Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial”; Grupo Editor Latinoamericano; 1988; pág. 50

Para los fines de nuestro trabajo, consideramos importante guiarnos por esta definición, debido a que las acciones desarrolladas por UNASUR frente a Haití no sólo constituyeron un beneficio para el gobierno del país caribeño, sino también para el organismo subregional, en la medida en que se pudieron ejecutar medidas de coordinación entre sus miembros.

En el primer capítulo de la presente investigación nos enfocaremos en el estudio de América del Sur como una subregión diferenciada en el escenario internacional, realizaremos un repaso histórico de los proyectos en donde se buscaron establecer mecanismos de concertación entre los países sudamericanos a partir de 1945 y, finalmente, analizaremos la estrategia sudamericana implementada por Brasil desde inicios de la década del noventa, las transformaciones que sufrió este proceso y la culminación del mismo mediante la creación de UNASUR.

En el segundo capítulo, estudiaremos la estructura institucional de UNASUR mediante un análisis de su Tratado Constitutivo. En segundo lugar, analizaremos la situación de los tres pilares que guiaron el proceso sudamericano desde 2004 y la importancia asignada a los mecanismos de concertación y coordinación política y diplomática dentro de la organización.

Finalmente, en el tercer capítulo, realizaremos un estudio de los casos en los cuales UNASUR implementó mecanismos de concertación y coordinación política y diplomática en defensa de la institucionalidad democrática de Bolivia, en la promoción de mecanismos de cooperación humanitaria regional a favor de Haití y en el posicionamiento a favor de Argentina frente a la disputa de soberanía que mantiene con Reino Unido en torno a las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur.

Capítulo I

El contexto sudamericano: América del Sur como subregión diferenciada

Entornos regional y subregional

En el actual sistema internacional, la división del mundo en regiones facilita la elaboración de análisis sobre las conductas que pueden desarrollar de manera conjunta un grupo de países ligados entre sí por factores geográficos, históricos o políticos. Según Tomassini, desde un punto de vista teórico las regiones se constituyen como “unidades de análisis que participan con diferentes grados de identidad propia en el sistema internacional en su conjunto, que desarrollan canales y pautas de interacción particularmente intensas entre sus miembros y que son capaces de desplegar una política exterior relativamente coordinada”¹⁶. Siguiendo con esta definición, se puede afirmar que los países latinoamericanos¹⁷ constituyen una región distinguible dentro del sistema internacional debido a una conjunción de elementos, entre los cuales pueden destacarse el pasado común que heredan desde el período colonial, como así también por ser partes de un mismo espacio territorial que se extiende desde México hasta el Cono Sur del continente.

Basados en la existencia de una “identidad latinoamericana”, durante la segunda mitad del siglo XX se desarrollaron diversos acuerdos de integración y concertación tanto regionales¹⁸ como subregionales. Estos últimos, en particular, se definen como compromisos que involucran sólo a un conjunto de países latinoamericanos.

¹⁶TOMASSINI, Luciano; “Introducción al estudio de las nuevas formas de concertación latinoamericana”; *Estudios Internacionales*; Vol. 21; N°83; Santiago; 1988; pp. 313-314.

¹⁷La expresión “América Latina” respondió en principio a una estrategia geopolítica, ya que fue propuesta en el siglo XIX por Francia para establecer una diferenciación entre la América “Latina” -compuesta por aquellos países que hablan en su mayoría el español y portugués- y la América “Anglosajona”. Véase PHELAN, John; “El Origen de la idea de Latinoamérica”, en AUTORES VARIOS, *Ideas en Torno de Latinoamérica*, Vol. 1, Universidad Nacional Autónoma de México/Unión De Universidades de América Latina, México D.F., 1986, pp. 341-355.

¹⁸Entre estos acuerdos, cabe destacar el SELA creado en 1975, la ALALC de 1960, bautizada como ALADI en 1980, y el Grupo Río, establecido en 1986 y transformado en 2010 bajo el nombre de CELAC.

Las denominadas “subregiones” son espacios geográficos que se constituyen producto de la división de una región en subunidades menores. Si bien continúan formando parte de ésta, pueden diferenciarse y hacerse reconocibles en el sistema internacional. Según Atkins, América del Sur se considera una subregión, ya que es una entidad coherente que se encuentra guiada por patrones e intereses comunes y donde las interacciones entre sus estados se desarrollan con una cierta regularidad¹⁹. Siguiendo con estas líneas, este trabajo parte de la identificación de Sudamérica como subregión diferenciada y de la UNASUR como organismo de concertación subregional²⁰.

Actualmente, Sudamérica está integrada por doce estados independientes: -Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Venezuela y Uruguay- y una colonia –Guayana Francesa, con status de Departamento de Ultramar de Francia-. Se encuentra atravesada por la línea ecuatorial en su extremo norte, quedando así con la mayor parte de su territorio comprendida dentro del Hemisferio Sur. Se sitúa entre el océano Atlántico y el océano Pacífico, quienes delimitan los extremos este y oeste respectivamente, mientras que el Mar Caribe delimita por el norte y el Océano Antártico su extremo sur. Ocupa una superficie de 17,8 millones de kilómetros cuadrados, lo que representa un 42% del continente americano y está habitada por el 6% de la población mundial. Por su gran extensión y diversidad, es posible establecer divisiones al interior de Sudamérica, por ejemplo entre los países que conforman el área andina y los de la vertiente del Atlántico, o entre las naciones del norte del subcontinente, más cercanas al Caribe y vinculadas con Estados Unidos y las del Cono Sur, con un legado histórico más cercano al de los países europeos²¹.

América del Sur entre la Guerra Fría y el Nuevo Orden Internacional

A lo largo del Siglo XX, se desarrollaron diversos proyectos que tuvieron por finalidad la creación de mecanismos de concertación entre los países de América del Sur, destacándose dos de ellos en particular.

19ATKINS, Pope; “América Latina en el sistema político internacional”; Guernica; México D.F., 1980; p. 10.

20En el ámbito latinoamericano, además de UNASUR, existen otros acuerdos de carácter subregional, entre los que cabe mencionar la CAN, el MERCOSUR, el SICA, CARICOM, la Asociación de Estados del Caribe, la Asociación de Estados del Caribe Oriental, el ALBA y la Alianza del Pacífico.

21PEÑA, Félix, *óp. cit.*; p. 47.

Por un lado, la propuesta del Presidente argentino Juan Perón de hacer resurgir el Pacto ABC²² entre Argentina, Brasil y Chile, promoviendo para ello un acercamiento con sus pares de Brasil, Getulio Vargas, y de Chile, Carlos Ibáñez del Campo. Para Perón, la puesta en práctica de una alianza entre estos tres países evitaría que América del Sur se vea envuelta en la lógica de la Guerra Fría, a la vez que impulsaría a los demás estados de la subregión a unirse en una misma dirección. Sin embargo, las oposiciones internas tanto en Brasil como en Chile impidieron que esta propuesta se materializara.

Propósitos similares tuvo, por otro lado, la Declaración de Uruguayana, firmada en 1961 por los gobiernos de Argentina y Brasil. Mediante dicho acuerdo, ambos países propusieron “orientar su política internacional en función de la condición sudamericana”²³. En este sentido, el Presidente argentino Arturo Frondizi expuso las oportunidades que se presentaban para América del Sur si todos sus países formulaban una política exterior común, pero dicha idea fue considerada demasiado ambiciosa en relación al contexto internacional imperante, quedando finalmente ausente en el texto de la declaración²⁴.

El contexto sudamericano en este período estuvo dominado por temas vinculados a la seguridad, y las relaciones entre los estados sudamericanos se vieron deterioradas por la desconfianza y rivalidad existente, existiendo también disputas territoriales²⁵. La lógica de la Guerra Fría impidió en gran medida que se desarrollen mecanismos permanentes de concertación política en el ámbito subregional. Sólo en el ámbito latinoamericano pudo materializarse una propuesta de este tipo, cuando en la década del ochenta se conformó el Grupo Río²⁶.

22El Pacto ABC, cuyo nombre oficial fue Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje, fue un acuerdo firmado el 25 de Mayo de 1915 entre los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile, que tuvo por objetivo establecer mecanismos de consulta y promover la cooperación exterior entre los tres estados.

23“Declaración de Uruguayana” firmada por los Gobiernos de la República Argentina y los Estados Unidos de Brasil; Uruguayana; 22 de Abril de 1961.

24MIRANDA, Roberto; “Política Sudamericana: una señal para el posicionamiento internacional de la Argentina”, *Relaciones Internacionales*; N°30; La Plata; Primer Semestre de 2006; p. 1. Para un estudio profundo de las relaciones argentino-brasileñas durante la segunda parte del Siglo XX, véase LANÚS, Juan Archibaldo; “*De Chapultepec al Beagle*”; Emece; Buenos Aires; 1984.

25Los diferendos territoriales aún abiertos entre países de la subregión comprenden: la disputa entre Venezuela y Guyana por el reclamo venezolano del actual territorio guyanés ubicado al occidente del Río Essequibo, el reclamo de Bolivia a Chile por una salida soberana al Océano Pacífico cuyo territorio perdió en 1879 durante la Guerra del Pacífico. Al reclamo de Bolivia se sumó, en 2008, la demanda de Perú contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia por el trazado de la frontera marítima entre ambos países. Para una descripción detallada de los conflictos territoriales en América del Sur véase DOMINGUEZ, Jorge (Comp.), “Conflictos territoriales y democracia en América Latina”; Siglo XX; Buenos Aires; 2003.

26El Grupo Río tiene su antecedente en 1983, cuando Colombia, México, Panamá y Venezuela formaron el Grupo Contadora, con el fin de ofrecer canales de mediación frente al conflicto centroamericano desatado

Hacia inicios de la década del noventa el panorama mundial cambió, producto del colapso de la Unión Soviética y del surgimiento de Estados Unidos como única superpotencia. Producto de ello, las agendas de los gobiernos sudamericanos dejaron de lado cuestiones vinculadas de manera estricta a la seguridad para centrarse en temas como la protección de la democracia, el comercio y la inserción internacional en un mundo globalizado e interdependiente. En relación a estos dos últimos puntos, los gobiernos de la subregión procedieron a aplicar una serie de políticas económicas basadas en las ideas del “regionalismo abierto”²⁷ y para ello, debieron anular ciertas medidas proteccionistas promovidas desde la década del sesenta en el marco del ALALC/ALADI²⁸.

Las reformas aplicadas incluyeron, principalmente, una liberalización amplia mediante la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, la promoción de políticas de competencia que garanticen mercados eficientes y transparentes y la adopción de aranceles externos comunes con países vecinos²⁹. Respondiendo a este nuevo contexto, se pusieron en marcha dos proyectos de integración económica en el ámbito subregional: el MERCOSUR y la CAN³⁰.

durante la década del ochenta. En 1985 se sumaron a la iniciativa Argentina, Brasil, Perú y Uruguay como Grupo de Apoyo a Contadora, formándose así el Grupo de los Ocho, cambiando en 1990 su denominación por Grupo Río. En esta instancia participaron todos los países sudamericanos y México, más una representación de América Central y otra del Caribe. Dicho grupo funcionó como eje de la articulación política de América Latina, dejando atrás el rol exclusivamente mediador que tuvo Contadora. Mientras que el 23 de Febrero de 2010 se creó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe, que comprende a todos los estados de América Latina y el Caribe. Para un análisis de los mecanismos de concertación política latinoamericana véase FROHMANN, Alicia; “Puentes sobre la turbulencia. La concertación política latinoamericana en los 80”; FLACSO; Santiago; 1990.

27Como lo define la CEPAL, por “regionalismo abierto” se entiende un “proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desregulación, con el objetivo de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente”. CEPAL; “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe”; CEPAL; Santiago; 2003; p. 8.

28Los objetivos de la ALALC/ALADI se relacionaron con la constitución de un gran mercado regional mediante el establecimiento de una zona de libre comercio latinoamericana. Se denominaba “regionalismo cerrado” a esta propuesta, ya que se deseaba favorecer la industrialización de los países de la región mediante la protección de la competencia internacional. Se diferencia de los postulados del regionalismo abierto, ya que este último promueve la integración económica entre estados para que puedan lograr una mejor inserción internacional y rechaza las medidas proteccionistas.

29SANAHUJA, José Antonio; “Regionalismo e integración en América Latina: balances y perspectivas”; *Pensamiento Iberoamericano*; N° 0, Madrid; 2007; pp. 76-78.

30El MERCOSUR fue creado el 26 de marzo de 1991 mediante la firma del Tratado de Asunción. Sus socios fundadores son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El 12 de Agosto de 2012 Venezuela se incorporó como miembro pleno. La Comunidad Andina de Naciones (CAN), heredera del Pacto Andino, fue instaurada en 1996 y tiene como estados miembro a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. En 2006 Venezuela se retiró de la Comunidad Andina para ingresar como miembro pleno en el MERCOSUR.

Durante este período, por su parte, Brasil comenzó a delinear una estrategia tendiente a posicionarse con mayor peso en el escenario internacional. La cantidad de población que alberga, la posesión de importantes recursos naturales en su territorio y su capacidad económica y crecimiento industrial, entre otros, fueron factores que influyeron en esta dirección³¹. En función de ello, América del Sur se constituyó como “plataforma” para alcanzar dicho objetivo.

Brasil y su estrategia sudamericana

Desde principios de la década del noventa, en los círculos políticos brasileños se fortaleció la idea de que el país podía formar parte de aquellos países clasificados como “potencias medias”. Como lo define Palou, con este término se definen a “aquellos estados que, debido a su dimensión (territorial, demográfica, económica, político-diplomática o militar) o a su situación geopolítica en una región determinada, presentan la capacidad y voluntad necesarias para ejercer una cierta influencia en determinadas áreas de las relaciones internacionales. Esta influencia puede traducirse en la formulación o puesta en práctica de una política exterior activa e independiente, en una participación destacada en los intercambios internacionales (en los ámbitos comerciales, de mediación, de participación activa en Naciones Unidas y en otras organizaciones internacionales, etc.) o en una voluntad de tener un papel destacado en los asuntos que afectan a su región”³².

Pese a las diferencias que existieron, tanto en los gobiernos de Itamar Franco como con Fernando Henrique Cardoso, se delineó una política exterior que tuvo por objetivo aumentar la participación del país en los escenarios multilaterales³³. En el marco de

31FERRAZ, Joao Carlos - KUPFER, David, IOOTTY, Mariana; “Competitividad Industrial en Brasil 10 años después de la liberalización”; *CEPAL*; N°82; Abril de 2004; pp. 91-119. Brasil tiene una población actual de aproximadamente 193 millones de habitantes y una superficie de ocho millones y medio de kilómetros cuadrados -equivalente al 47 % del territorio sudamericano-. Cuenta dentro de su territorio con la Amazonia, que posee la mayor diversidad biológica del mundo. Por su parte, la economía de Brasil es la mayor de América Latina en cuanto a PBI. Desde la década del noventa, la producción nacional se diversificó en varios frentes: por un lado una intensa actividad en agricultura -es el primer productor mundial de café-, y minería, y líder sudamericano en producción de manufacturas, entre las que se destacan equipos militares, electrónicos, automóviles y aviones.

32PALOU, Jorge, “El Concepto de potencia media. Los casos de España y México”; *Revista CIDOB d'afers internacionals*; N°26; Barcelona; Julio de 1993; p.15. Para otras conceptualizaciones del término véase RAMIREZ MEDA, Kenia María; “Las potencias medias en la teoría de las relaciones internacionales”; *Nueva Política*; N°1; Maracaibo; Enero-Junio de 2012.

33MONIZ BANDEIRA, Luis Alberto, “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional”; *Nueva Sociedad*; N°186; Buenos Aires; Julio-Agosto de 2003; p. 144. Algunos análisis remarcan la línea de continuidad que imprimen los distintos gobiernos brasileños en sus políticas exteriores, a pesar de los cambios

Naciones Unidas, por ejemplo, Brasil tejió diversas estrategias con el fin de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad³⁴. Al mismo tiempo, para lograr una inserción más profunda y armoniosa en el sistema internacional debió ajustar sus intereses a los de Estados Unidos, y para ello adhirió a tratados como el Régimen de Control de Tecnología de Misiles y a los mecanismos de no proliferación nuclear³⁵. En el ámbito subregional, por su parte, Brasilia percibió que para posicionar al país al rango de potencia media debía desarrollar una política exterior que le otorgue prioridad a los vínculos con los países sudamericanos, ya que estos forman parte natural de su entorno geográfico³⁶.

Posicionamiento frente a la integración continental

En el plano hemisférico, Estados Unidos delineó una política específica en relación a América Latina. En 1990, el presidente George Bush presentó la denominada “Iniciativa para las Américas”, que constó de tres propósitos: promover la liberalización comercial de las economías del continente para crear una zona de libre comercio, generar mecanismos para atraer flujos de inversión externa hacia los estados latinoamericanos y promover negociaciones para que los estados de la región reduzcan sus deudas externas soberanas³⁷.

políticos que pueden producirse al interior del país.

34El Consejo de Seguridad es un órgano principal de Naciones Unidas encargado de velar por la paz y seguridad internacional. Consta de quince miembros, cinco de los cuales tienen carácter de permanentes -Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Francia y China-. Durante la década del noventa, Brasil tejió diversas estrategias para buscar una reforma del Consejo de Seguridad e incluirse como miembro permanente. En 2005 presentó formalmente un proyecto de resolución sobre la ampliación del Consejo de Seguridad, junto a Alemania, India y Japón. El plan del “G-4” solicita la ampliación de los miembros del Consejo de quince a veinticinco, y que cuatro de los nuevos escaños permanentes les sea adjudicado a estos cuatro estados. Véase KERN, Soeren; “Cambios en el Consejo de Seguridad que podrían impedir una reforma más amplia”; *Revista del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*; N° 106; Madrid; Septiembre de 2005. Para un análisis del rol de Brasil como miembro no permanente del Consejo de Seguridad véase RUIZ FERREYRA, Carlos Enrique; “Brasil como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el período 2010-2011”; *Friedrich-Ebert-Stiftung*; Bogotá; Mayo de 2012.

35BERNAL-MEZA, Raúl; “Cambio y continuidades en la política exterior brasileña”; *Lateinamerika Analysen*; N°12; Hamburgo; Febrero de 2006; p.79. Cabe mencionar que el contexto contiguo de Brasil abarca prácticamente a toda América del Sur, ya que el país limita con nueve de los once estados sudamericanos.

36PEREZ GIL, Luis; “El concepto de potencia en las relaciones internacionales”; *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. 32; N° 127-128; Santiago; 1999; p.73.

37LOZANO, Lucrecia; “La Iniciativa para las Américas. El comercio hecho estrategia”; *Nueva Sociedad*; N°125; Buenos Aires; Mayo-Junio de 1993; p.122. Cabe recordar que, en 1989, el gobierno de Estados Unidos promovió el denominado “Plan Brady” cuyo objetivo se centró en la reducción de las deudas externas soberanas de los países de América Latina. Dicho plan produjo un cambio con respecto a los sujetos acreedores, los cuales dejaron de ser bancos internacionales para atomizarse en un conjunto de compradores de deuda en forma de títulos o bonos.

Desde lo comercial, el contexto mundial en este período se caracterizó por el crecimiento económico de Japón y su mayor participación en los flujos de comercio mundial y por la firma en 1992 del Tratado de Maastricht, que dio origen a la Unión Europea. Este escenario amenazó con socavar los intereses comerciales norteamericanos y obligó a Washington a dar cabida al regionalismo como instrumento válido de política comercial. En este sentido, la Iniciativa para las Américas se presentó como una oportunidad para que Estados Unidos pueda convertirse en el núcleo de un mega mercado de alcance continental³⁸.

En el ámbito regional, México encaró un proceso de negociaciones con Estados Unidos y Canadá que desembocó en 1994 en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés). De esta manera, se constituyó en el primer país latinoamericano en integrarse económicamente a la órbita norteamericana. Durante el gobierno de Bill Clinton, se utilizó el TLCAN como plataforma para lanzar de manera formal el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que tuvo como meta el establecimiento de una zona de libre comercio hemisférica a más tardar para el año 2005³⁹.

Los gobiernos brasileños no demostraron un rechazo explícito hacia el proyecto continental, pero sí manifestaron ciertas reservas. Como expusieron diversos sectores tanto públicos como privados al interior del país, los intereses económicos brasileños se verían afectados con la puesta en vigencia de una zona de libre comercio en la que participe Estados Unidos, ya que podría producirse la caída en la actividad industrial, el desmantelamiento de algunos sectores productivos y un aumento desmedido de las importaciones provenientes de Norteamérica, que podrían producir una crisis deficitaria en la balanza comercial⁴⁰. En este sentido, la vinculación de México en el TLCAN se constituyó para Brasil en un ejemplo de las implicancias que podría tener una integración económica con Estados Unidos.

El vuelco mexicano hacia América del Norte hizo reflexionar a Brasilia sobre el grado de prioridad que debía tener América Latina. Como lo remarca Spektor, “desde principios de los años 1990, comenzaron a circular dentro del Ministerio de Relaciones

38 *Ibidem*, p.126.

39 SALAZAR-XIRINACHS, José Manuel, “El proceso del ALCA, de Miami 1994 a Quebec 2001”, en SALAZAR-XIRINACHS, José Manuel-MARYSE, Robert; *Hacia el libre comercio en las Américas*; Secretaría General de la Organización de Estados Americanos – Brookings Institution; Washington; 2002; pp. 295-296.

40 MONIZ BANDEIRA, *óp. cit.*, pp. 153-154.

Exteriores argumentos que cuestionaban la utilidad de definir la región en que Brasil se inserta como 'América Latina'. Cada vez más, la tónica dominante ha sido la incomodidad con esa etiqueta. Parte del problema era la interpretación brasileña sobre el papel (deletéreo) de México sobre los intereses regionales de Brasil: por un lado, aquel país eligió aproximarse a Estados Unidos más de lo que Brasilia consideraba aceptable; por otro, en medio del esfuerzo brasileño por asegurar algún grado de estabilidad financiera interna, México representaba una fuente regular de inestabilidad que fácilmente podría esparcirse hacia el sur⁴¹. En función de ello, Brasil se decidió por reforzar su "identidad sudamericana" mediante la proyección de algún tipo de acuerdo que vincule a todos los estados de la subregión⁴². Esta estrategia respondería a dos propósitos esenciales: fortalecer la posición del país frente a las negociaciones del ALCA y posicionar a Brasil como *global player*. En un contexto internacional caracterizado por una fuerte apertura comercial y un amplio proceso de liberalización, resultó muy costoso para Brasil establecer una estrategia netamente autonomista, de modo que tuvo que escoger por una autonomía mediante la integración con los demás estados sudamericanos⁴³. Fue en este marco en el que Brasilia lanzó hacia 1993 la propuesta del Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA).

El ALCSA y los intereses brasileños en Sudamérica

Como señala Moniz Bandeira, "el concepto de América del Sur estuvo latente en todo momento en la política exterior brasileña, al contario de la noción de América Latina, demasiado genérica y sin consistencia respecto de los reales intereses económicos y políticos brasileños"⁴⁴.

Desde el punto de vista político, Brasilia dio indicios de un mayor compromiso con la subregión, ya que dejó de lado una férrea postura tradicional de defensa del principio de soberanía y no injerencia en los asuntos internos de los estados, y sugirió que la institucionalidad democrática cumplía un rol esencial para la estabilidad de la subregión⁴⁵.

41SPEKTOR, Matías; "El Regionalismo de Brasil"; en SORJ, Bernardo-FAUSTO, Sergio (Comps.); *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*; Catálogos; Buenos Aires; 2011; pp. 171-172.

42El MERCOSUR resultó insuficiente en la elaboración de esta estrategia, principalmente porque el segundo socio más grande, la República Argentina, mostró una clara disposición de integrarse al ALCA.

43BRICEÑO-RUIZ, José; "UNASUR y las transformaciones del Nuevo Regionalismo Sudamericano"; *Mundo Nuevo*; Año 2; N°4; Santiago; Julio-Diciembre de 2010; p. 141.

44MONIZ BANDEIRA, *óp. cit.*, p. 144.

45BRICEÑO-RUIZ, José; *óp. cit.*, p. 187.

Esto se expuso en relación a algunos sucesos desarrollados en algunos países de América del Sur donde se produjeron amenazas al orden constitucional, principalmente en Ecuador y Paraguay⁴⁶.

En el plano económico, las relaciones entre los países sudamericanos se tornaron más densas –es decir, con un creciente número de tópicos a tratar- y continuas –muchos de los acuerdos establecidos por los gobiernos se mantuvieron en el tiempo pese a los cambios de gobiernos-⁴⁷. Los intereses económicos de Brasil en América del Sur se potenciaron, ya que el país aumentó sus exportaciones hacia estos mercados y, al mismo tiempo, desarrolló diversas estrategias con el fin de ampliar la presencia de empresas tanto públicas como privadas en los países de la subregión⁴⁸.

En 1993 el presidente Itamar Franco propuso la creación de una zona de libre comercio en el ámbito subregional que incluya a los miembros del Mercosur, la Comunidad Andina y Chile. La misma se limitaría a lo estrictamente comercial, fue un proyecto de carácter “minimalista” y no buscó comprometer a Brasil en acuerdos de carácter supranacional que le quite margen de maniobra⁴⁹. El resto de los gobiernos sudamericanos, por su parte, no recibieron con gran entusiasmo la propuesta, ya que algunos estuvieron enfocados en las negociaciones del ALCA, mientras que otros deseaban potenciar la integración económica dentro de espacios ya establecidos, refiriéndose a los procesos de la Comunidad Andina y el MERCOSUR vigentes. Hacia el año 2000, Brasil reflató nuevamente la estrategia del ALCSA y organizó la Primer Cumbre de Presidentes de América del Sur.

Los pasos hacia la conformación de UNASUR

La búsqueda de la convergencia CAN-MERCOSUR

Entre el 30 de Agosto y el 1 de Septiembre de 2000, Brasil auspició en su capital la Primer Cumbre de Presidentes de América del Sur. En su declaración final se mencionó que “la continuidad geográfica y la comunidad de valores conducen a la necesidad de una

⁴⁶*Ibidem*, p. 163.

⁴⁷MIRANDA, Roberto; *óp. cit.*; p.9.

⁴⁸SORJ, Bernardo-FAUSTO, Sergio, “El papel de Brasil en América del Sur: estrategias y percepciones mutuas”, en SORJ, Bernardo-FAUSTO, Sergio (Comps.); *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*; Catálogos; Buenos Aires; 2011; p. 29.

⁴⁹*Ibidem*; p.142.

agenda común de oportunidades y desafíos específicos, en complemento a su tratamiento en otros foros regionales e internacionales”⁵⁰. Asimismo, se resaltaron temas como la protección de la democracia, los derechos humanos, el medio ambiente, la superación de las injusticias sociales y el desarrollo de los pueblos, el crecimiento de las economías y la profundización de los procesos de integración, todos ellos factores esenciales para constituir a América del Sur como zona de paz⁵¹.

En el plano comercial, la propuesta más importante que arrojó la cumbre fue la voluntad de crear una zona de libre comercio sudamericana a más tardar para el año 2003, mediante la integración entre el Mercosur, la Comunidad Andina, Chile, Guyana y Surinam⁵². Dicha propuesta, heredada de la iniciativa ALCSA, incluyó esta vez a Guyana y Surinam, dos países que históricamente se volcaron hacia la Comunidad del Caribe (CARICOM). Asimismo, se apoyó de manera explícita el proceso de negociaciones en el marco del ALCA, siempre y cuando este se desarrolle sobre “bases equitativas y equilibradas que aseguren el acceso efectivo a mercados para las exportaciones provenientes de los países de América del Sur”⁵³.

Otro capítulo destacado de la Cumbre lo constituyó el lanzamiento del “Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur”, proyecto conocido como IIRSA, que tuvo como objetivo prioritario la integración subregional mediante la construcción de carreteras e hidrovías, así como la interconexión y complementación energética sudamericana. El proyecto IIRSA se elaboró como complemento de las medidas de convergencia entre la CAN y el MERCOSUR. La iniciativa IIRSA también respondió en un principio a las ideas de regionalismo abierto imperantes ya que los gobiernos apuntaron a concebir a la infraestructura como vía de salida de sus exportaciones hacia otros continentes, y no como una forma de vincular las economías entre sí⁵⁴.

50I CUMBRE DE JEFES DE ESTADO DE AMÉRICA DEL SUR; “Comunicado de Brasilia”; Artículo 2; Brasilia; 1 de Septiembre de 2000.

51*Ibidem.*, Artículo 3.

52*Ibidem.*, Artículo 31.

53*Ibidem.*, Artículo 34.

54GUDYNAS, Eduardo, “Rumbo a Cochabamba 2006. El camino de la integración Sudamericana”; *Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES)-Colectivo de Estudios Aplicados al Desarrollo Social (CEADES)*; Montevideo; Noviembre de 2006; p.4.

Durante la Segunda Cumbre, realizada en Guayaquil los días 26 y 27 de Julio de 2002, los mandatarios asumieron con realismo las dificultades inherentes al establecimiento de una zona de libre comercio entre la Comunidad Andina, el Mercosur, Chile, Guyana y Surinam. Para ello, afirmaron “la voluntad de seguir impulsando acciones de coordinación y cooperación con miras a la conformación de un espacio común sudamericano”⁵⁵. Como aspecto positivo, en Guayaquil se nombró al subcontinente “zona de paz”, mediante la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza, la prohibición de fabricación de armas de destrucción masiva y la eliminación de minas antipersonales⁵⁶.

En el marco del IIRSA, en tanto, se definieron 162 proyectos que contarían con la financiación de organismos como el BID, BIRF, FONPLATA y CAF. Asimismo, se consolidó la idea de crear un polo energético subregional mediante la elaboración de una carta energética sudamericana⁵⁷.

Nacimiento de la Comunidad Sudamericana

El 8 de Diciembre de 2004 se celebró la Tercer Cumbre en la ciudad de Cuzco. Mediante la firma de la “Declaración de Cuzco”, se promovió la idea de crear una “comunidad” subregional mediante la puesta en práctica de tres “pilares” básicos: la concertación y coordinación política, la firma de un acuerdo de libre comercio entre los dos grandes bloques (CAN-MERCOSUR) más Chile, Guyana y Surinam, y la integración física y energética. Estos tres pilares estarían acompañados por propuestas como la armonización de políticas de desarrollo rural y agroalimentario; la cooperación en tecnología, ciencia, educación y cultura y la integración entre empresas y la sociedad civil⁵⁸. Se aclaró que no se crearían nuevas estructuras burocráticas, ya que la futura comunidad se desarrollaría “a partir de la convergencia y sobre la base de la institucionalidad vigente, evitando así la duplicación y superposición de esfuerzos”⁵⁹. En este sentido, el principal desafío pasó por subordinar los aparatos burocráticos preexistentes de la CAN y el MERCOSUR en función

55II CUMBRE SUDAMERICANA DE PRESIDENTES; “Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el desarrollo”; Guayaquil; 27 de Julio de 2002.

56II CUMBRE SUDAMERICANA DE PRESIDENTES; “Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana”; Guayaquil; 27 de Julio de 2002.

57LARRAIN, Sara-SOLÍS DE OVANDO, Lino; “Anillo energético Sudamericano. Desafíos para la integración energética del Cono Sur”; *Fundación Chile Sustentable*; Santiago; Diciembre de 2005; pp.12-13.

58GUDYNAS, Eduardo; *óp. cit.*; p. 8.

59III CUMBRE SUDAMERICANA DE PRESIDENTES; “Declaración de Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones”; Cuzco; 8 de Diciembre de 2004.

de las estrategias de la futura comunidad⁶⁰. Desde el punto de vista jurídico e institucional la Comunidad Sudamericana de Naciones respondería a un regionalismo de tipo “ligero”, ya que sería de naturaleza intergubernamental y no contaría con un tratado constitutivo ni tendría personalidad jurídica⁶¹.

En el plano comercial se notaron algunos avances en el proceso de convergencia subregional, ya que el 18 de octubre de 2004 se firmó el Acuerdo de Complementación Económica N° 59 entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR, el cual desgravó el 80% del universo arancelario. Por su parte, en el marco del IIRSA, de trescientos proyectos presentados se aprobaron treinta de ellos para ser puestos en marcha⁶².

Entre el 29 y 30 de septiembre de 2005 se llevó a cabo la Primer Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones en la ciudad de Brasilia. Se identificaron las áreas de interés prioritarias de la Comunidad: el diálogo político, la integración física, el medio ambiente, la integración energética, los mecanismos financieros sudamericanos, las asimetrías, la promoción de la cohesión social, de la inclusión social y la justicia social, y las telecomunicaciones⁶³. Con el objetivo de evitar la duplicidad de organismos, se decidió que la instancia máxima estaría constituida por las Reuniones anuales de Jefes de Estado⁶⁴, las cuales serán acompañadas por las Reuniones semestrales de Ministros de Relaciones Exteriores, cuyo objetivo sería el de promover el diálogo político, preparar las Reuniones de Jefes de Estado y adoptar las decisiones ejecutivas para implementar las directrices presidenciales⁶⁵. A estas le seguirán las Reuniones de Viceministros de Relaciones Exteriores⁶⁶ y las Reuniones Ministeriales sectoriales, las cuales se valdrán de los mecanismos existentes en el marco de la CAN y el MERCOSUR⁶⁷. En tanto, se dispondría de una Secretaria Pro-Tempore que será ejercida de forma rotativa por cada uno de los países miembros en períodos anuales⁶⁸.

60DI FILIPPO, Armando; “La Comunidad Sudamericana de Naciones como proyecto de largo plazo”; en REINOSO, Alan; “Los Países Andinos frente al TLC y la Comunidad Sudamericana de Naciones”; *Red Latinoamericana de Política Comercial*; N°42; Buenos Aires; Octubre de 2005; p.157.

61SANAHUJA, José Antonio; *óp. cit*; p.95.

62GUDYNAS, Eduardo; *óp. cit*; p.9.

63COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES; “Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria”; Artículo 16; Brasilia; 30 de Septiembre de 2005.

64*Ibidem*; Artículo 8.

65*Ibidem*; Artículo 9.

66*Ibidem*; Artículo 10.

67*Ibidem*; Artículo 11.

68*Ibidem*; Artículo 14.

Crisis y replanteamiento del proyecto sudamericano

Un hecho importante que dejó la Declaración Final de la Cumbre de Brasilia lo constituyó la prioridad que los países le asignaron a los mecanismos de concertación y coordinación política y diplomática, los cuales podrían afirmar a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas⁶⁹.

En este sentido, en algunos círculos políticos sudamericanos se consideró que el proceso de construcción de una comunidad no debía realizarse teniendo en cuenta sólo la convergencia económica entre sus miembros, sino que debía aspirar a la consolidación de un proyecto político que supere la lógica estrictamente comercial. Dichas críticas se visualizaron también en el marco de las negociaciones hemisféricas del ALCA. Hacia 2005, el proyecto continental entró en un *impasse*, debido a las posturas encontradas entre Estados Unidos y algunos de los países de la subregión, principalmente Brasil, Venezuela Argentina y Paraguay. Estos países consideraron que la constitución de una zona de libre comercio continental requería de mecanismos que aseguren equidad y que respondan a las asimetrías entre las economías más grandes y las más pequeñas. No obstante, otros gobiernos de la región se mostraron decididos a firmar acuerdos de libre comercio de manera bilateral con los Estados Unidos, ante el impedimento de que se firme el acuerdo continental⁷⁰.

Frente a este panorama, el 9 de diciembre de 2005 se realizó una reunión de carácter extraordinaria en la ciudad de Montevideo, donde surgió la idea de crear la “Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano”. Dicha comisión elaboró un documento en el que se toman en cuenta los procesos de integración en todos sus ámbitos y formulan propuestas al respecto⁷¹. El 9 de diciembre de 2006 se realizó la Segunda Reunión de Presidentes, en donde se aprobó un “Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana”, tomando como referencia los documentos brindados por la Comisión Estratégica de Reflexión. Asimismo, se aprobó la creación de una Comisión de Altos Funcionarios para que desarrolle una estrategia de integración

⁶⁹*Ibidem*; Artículo 13.

⁷⁰Estados Unidos firmó de manera bilateral acuerdos de libre comercio con Chile en 2003 y con Perú y Colombia en 2006.

⁷¹COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES; “Proyecto de Decisión sobre la Creación de la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano”; Montevideo; 9 de Diciembre de 2005.

energética para América del Sur, que funcionaría de manera coordinada entre los encargados nacionales del IIRSA, los Ministros de Energía y el Grupo de Trabajo de Energía⁷².

En el contexto de esta cumbre, también surgieron críticas, principalmente las esbozadas por el Presidente de Bolivia Evo Morales, para quien el proceso de integración sudamericano no debía limitarse sólo a la creación de infraestructura que termine favoreciendo a los sectores vinculados al comercio mundial, sino que debía servir a los pueblos para lograr su desarrollo. En una carta escrita con anterioridad a la Cumbre, Morales afirmó que la convergencia económica sudamericana debía realizarse respetando principios como la solidaridad y la complementariedad. El gobierno de Venezuela, por su parte, se plegó a estos cuestionamientos y realizó una crítica profunda tanto a la CAN como al MERCOSUR, por considerarlos mecanismos obsoletos para afrontar los cambios políticos y sociales que se estaban desarrollando⁷³.

Como señala Serbin, “más allá de sus contenidos y prioridades, el contrapunto entre las concepciones del ALCA, de UNSAUR y del ALBA, abrió el debate sobre la posibilidad de nuevos enfoques regionalistas, más politizados y multidimensionales, y con mayor énfasis en la integración social y la equidad entre estados”⁷⁴. La Cumbre de Cochabamba marcó un antes y un después en el proceso sudamericano, ya que se enfrentaron dos proyectos: el minimalista y de regionalismo estratégico que venía proponiendo Brasil desde la propuesta del ALCSA, y la propuesta maximalista, sustentada principalmente por Venezuela y Bolivia, que incluyó temas como la integración política, social y productiva⁷⁵.

El 16 de abril de 2007 se realizó la Segunda Cumbre Extraordinaria de la Comunidad Sudamericana de Naciones, en la Isla Margarita, donde se propuso la modificación del nombre de Comunidad Sudamericana de Naciones por el de Unión de Naciones Suramericanas.

En este primer capítulo, pudimos detenernos en el análisis de las consideraciones que llevan a identificar a América del Sur como subregión diferenciada, repasamos los

72COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES; “Documento sobre Integración Energética Sudamericana”; Artículo 2; Cochabamba; 9 de Diciembre de 2006.

73 BRICEÑO-RUIZ, José, *op. cit.*, p.148.

74SERBIN, Andrés; “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos”; *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)*; N°15; Buenos Aires; Septiembre de 2010; p.11.

75Ibidem, p. 152.

intentos llevados adelante por los gobiernos sudamericanos desde la segunda mitad del Siglo XX en pos de promover un acercamiento conjunto de los países de la subregión y, finalmente, estudiamos el rol principal que tuvo Brasil como motor del proceso sudamericano que se inició formalmente en el año 2000 y que se materializó ocho años más tarde con UNASUR.

En el próximo capítulo, realizaremos un análisis del Tratado Constitutivo de UNASUR, mediante el cual se posibilitó su puesta en marcha como organismo internacional. Asimismo, estudiaremos el peso que tienen los tres pilares en la nueva institución subregional, haciendo un principal hincapié en aquel que más se ha destacado desde 2008, referente a la concertación y coordinación política y diplomática. Finalmente, destacaremos los factores que nos llevan a considerar a UNASUR como organismo de concertación política.

Capítulo II

El rol de UNASUR como organismo internacional

Disposiciones del Tratado Constitutivo

El 23 de Mayo de 2008, durante la Reunión Extraordinaria de Jefes y Jefas de Estado Sudamericanos realizada en Brasilia, se procedió a la firma del Tratado Constitutivo de UNASUR. El mismo entró en vigor el 11 de Marzo de 2011, es decir, treinta días después de la recepción del noveno instrumento de ratificación⁷⁶. A partir de esa fecha, UNASUR se convirtió en una organización dotada de personalidad jurídica internacional⁷⁷.

El objetivo central del organismo radica en “construir de manera participativa y consensuada un espacio de integración y unión⁷⁸ en lo social, cultural, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”⁷⁹.

El Tratado Constitutivo de UNASUR delimita diversos puntos que hacen al funcionamiento del organismo, tales como el proceso de toma de decisiones, las funciones

⁷⁶UNASUR; “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”; Artículo 26; Brasilia; 23 de Mayo de 2008. En orden cronológico, los países que ratificaron el Tratado Constitutivo fueron: Bolivia (11 de Marzo de 2009), Ecuador (15 de Julio de 2009), Guyana (12 de Febrero de 2010), Venezuela (13 de Marzo de 2010), Perú (11 de Mayo de 2010), Argentina (2 de Agosto de 2010), Surinam (5 de Noviembre de 2010), Chile (22 de Noviembre de 2010), Uruguay (30 de Noviembre de 2010), Colombia (28 de Enero de 2011), Paraguay (9 de Junio de 2011) y Brasil (14 de Julio de 2011).

⁷⁷UNASUR; “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”; Artículo 1; Brasilia; 23 de Mayo de 2008. Heredia define a las organizaciones internacionales como “asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídica distinta de la de sus miembros”. SOBRINO HEREDIA, Manuel; “Las Organizaciones Internacionales. Generalidades”; en DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel; *Organizaciones Internacionales*; Tecnos; Madrid; 2006; p. 43.

⁷⁸Algunos analistas critican a este respecto la confusión que puede generar el hecho de incluir dentro del objetivo central los términos “integración” y “unión”, teniendo en cuenta que el segundo concepto indica el mayor grado de integración posible entre un conjunto de naciones, en el cual se crean instituciones comunitarias y un derecho comunitario que puede coexistir de forma paralela e independiente con el derecho interno de los estados parte. Véase HERNÁNDEZ, Elías; “La integración Latinoamericana. UNASUR: Aspiraciones y Frustraciones”; *Mundo Nuevo*; Año II, N°4; Caracas; Julio-Diciembre de 2010; p. 234.

⁴UNASUR; “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”; Artículo 2; Brasilia; 23 de Mayo de 2008.

de sus órganos, el desarrollo de la institucionalidad y los mecanismos para la solución de diferencias, entre otros.

Enfoque Intergubernamental

Los estados, de manera voluntaria, proceden a crear instituciones con el fin de alcanzar objetivos comunes, cediendo para ello ciertas parcelas de soberanía. Dependiendo del grado de soberanía que aceptan ceder los países, se constituyen organismos internacionales de carácter supranacional o intergubernamental. En los primeros, las decisiones emanadas se incorporan directamente en cada uno de los ordenamientos jurídicos de los miembros, mientras que en los segundos los estados conservan un mayor grado de soberanía.

En el ámbito regional, la mayoría de los organismos creados son de carácter intergubernamental. En este sentido, existen posturas divergentes entre quienes apoyan este enfoque, al afirmar que la primacía de los gobiernos en los procesos decisorios permite que exista un mayor grado de reconocimiento por las diversidades nacionales⁸⁰, y quienes abogan por el enfoque supranacional, utilizando como argumento los lentos avances que produjeron los organismos regionales y subregionales en materia de integración y cooperación⁸¹.

80CARDONA, Diego; “El ABC de UNASUR: Doce preguntas y respuestas”; *Revista de la Integración: La construcción de la Integración Suramericana*; Secretaría de la Comunidad Andina de Naciones; N°2; Lima; Julio de 2008; p. 30.

81Por ejemplo, Cháves García señala que “la perspectiva nacionalista adoptada en Sudamérica en los ámbitos de integración, se traduce institucionalmente en acciones de ‘regionalismo ligero’ heredero del dominante enfoque intergubernamentalista, en detrimento de escenarios de ejercicio de soberanías compartidas. Esto limita la profundización real de los esquemas regionales, que terminan dependiendo fuertemente de la órbita de decisiones de las estructuras presidencialistas”. CHÁVES GARCÍA, Carlos Alberto; “La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la UNASUR”; *Iconos*; N°38; Quito; Septiembre de 2010; p. 39. Del mismo modo, Rojas Aravena explica que “los temas claves que inhiben a los procesos de integración continúan siendo de naturaleza principalmente política. Dicen relación con la ausencia de incentivos lo suficientemente grandes como para vencer la falta de voluntad de los países de la región de trasladar, a entidades supranacionales, potestades que hasta la fecha siguen siendo celosamente preservadas como parte del fuero interno del Estado Nación definido en su acepción más tradicional”. ROJAS ARAVENA, Francisco; “América Latina y el Caribe. Multilateralismo y Soberanía. La construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños”; *FLACSO/Teseo*; Buenos Aires; 2011; p. 44. Finalmente, Serbín explica que “pese a la tradición jurídica de la región, la mayoría de las organizaciones multilaterales de reciente factura adolecen, en su gran mayoría, de la ausencia de estructuras institucionales consolidadas y efectivas y presentan una marcada concentración en las decisiones presidenciales (...) junto con la fragilidad y/o ausencia de una institucionalidad consolidada, el carácter eminentemente inter-gubernamental de estas iniciativas y la persistencia de un marcado déficit democrático, abren serios interrogantes no sólo sobre la participación ciudadana y la transparencia necesaria, sino también sobre el desarrollo de un pluralismo efectivo, cuadro que, en su conjunto, pone en cuestión una efectiva gobernabilidad regional”. SERBÍN, Andrés; *Los desafíos*

En el caso particular de UNASUR, durante las discusiones referentes a la redacción del Tratado Constitutivo, se planteó la idea de que el organismo se constituya como instancia supranacional. Sin embargo, dicha postura no obtuvo la suficiente aceptación, ya que esto suponía trasladar a un órgano superior las decisiones que se encuentran actualmente en manos de los Estados⁸². De este modo, UNASUR se instituyó como un organismo intergubernamental, al definir el Tratado que “el tránsito hacia la integración se hará en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”⁸³. El enfoque intergubernamental otorgado a UNASUR se refleja en aspectos como el proceso de toma de decisiones, los mecanismos de solución de diferencias y la identificación de las fuentes jurídicas del organismo.

En primer lugar, al analizar el proceso de toma de decisiones, observamos que los actos normativos de UNASUR se aprueban por consenso de los Estados Miembros, y estos son obligatorios una vez incorporados a los ordenamientos jurídicos nacionales⁸⁴. Asimismo, se plantea que cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada en el seno de UNASUR por tiempo definido o indefinido⁸⁵.

En segundo lugar, el Tratado Constitutivo menciona que las diferencias o desacuerdos surgidos entre dos o más estados deben ser resueltos mediante negociaciones directas. En caso de no lograrse una solución por este medio, los Estados deben llevar el diferendo a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados, el cual formulará las

del multilateralismo en América Latina”; en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*; N°8; Buenos Aires; 2010; pp. 17-18.

82SOLÓN, Pablo; “Reflexiones a mano alzada sobre el Tratado de UNASUR”; *Revista de la Integración: La construcción de la Integración Suramericana*; Secretaría de la Comunidad Andina de Naciones; N°2; Lima; Julio de 2008; p. 14.

83UNASUR; “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”; Artículo 2; Brasilia, 23 de Mayo de 2008

84Ídem; Artículo 12.

85Ídem; Artículo 13. En este sentido, Elías Hernández nota una contradicción entre los artículos 2, 12 y 13 del Tratado Constitutivo. El autor plantea el siguiente interrogante: “si los actos normativos emanados de los órganos de UNASUR, serán obligatorios para los Estados Miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos” (Art.12). Cómo es eso que ‘cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido’?. (Art.13). En primer lugar no aclara si esta política forma parte del orden jurídico interno del Estado Miembro; y de no formar parte, ¿por qué se adoptan políticas sin haber sido participativas y consensuadas como lo establece el Art.2, objetivo del Tratado? Esta conducta de los Estados Miembros resulta tolerante para el ámbito de cooperación que se adopta en el tratado; pero a la vez resulta incompatible con el ámbito de integración que se asume en el mismo tratado”. HERNÁNDEZ, Elías; *óp. cit.*; p. 240.

recomendaciones pertinentes para la solución del mismo. De no alcanzarse una solución por esta vía, dicha instancia elevará la diferencia al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, para su consideración en su próxima reunión⁸⁶. Las disposiciones del Tratado en esta materia nos indican la existencia de un sistema de solución de controversias de carácter politizado, sujeto a la voluntad de los Estados Miembro.

Por último, al identificar las fuentes jurídicas de UNASUR, encontramos que estas recaen en el Tratado Constitutivo y los demás instrumentos adicionales, los Acuerdos que celebren los Estados Miembro, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados⁸⁷. Esto también resalta el carácter intergubernamental del organismo, ya que las fuentes se constituyen como producto de pronunciamientos gubernamentales, no existiendo lugar para fuentes provenientes del derecho derivado⁸⁸.

Órganos principales

A diferencia de lo ocurrido con la Comunidad Sudamericana de Naciones, en el marco de UNASUR se optó por crear una nueva institucionalidad con el fin de dotar al organismo de una estructura permanente⁸⁹. Ordenados de manera jerárquica, los órganos de UNASUR recaen en el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo de Delegadas y Delegados y la Secretaría General⁹⁰.

El Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno es el órgano máximo de la organización. Su tarea principal consiste en establecer los lineamientos políticos, planes de

86UNASUR; “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”; Artículo 21; Brasilia; 23 de Mayo de 2008

87Ídem; Artículo 11.

88DRNAS, Zlata; “El Sistema de Solución de Controversias de UNASUR y su coherencia con el modelo de integración de ese proceso”; *Anuario XI- Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales*; La Ley; Buenos Aires; 2009; p. 345.

89La idea de crear una nueva institucionalidad no estuvo exenta de dudas o cuestionamientos. Como lo señala Vilosio, “en muchos casos los procesos de integración y concertación regionales y subregionales se han valido de frondosos marcos institucionales de los que por lo general se ha hecho un escaso o inadecuado uso”. VILOSIO, Laura; “MERCOSUR y UNASUR: Posturas de la Argentina frente a ambos procesos-sólo un ejemplo”; *Civitas*; Vol. 10, N°1; Porto Alegre; Enero-Abril de 2010; p.65.

90UNASUR; “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”; Artículo 4; Brasilia, 23 de Mayo de 2008.

acción, programas y proyectos del proceso de integración sudamericano⁹¹. Se reúne con una periodicidad anual, aunque cualquiera de los Estados Miembro puede solicitar la realización de una reunión extraordinaria⁹².

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por su parte, se encarga de adoptar las Resoluciones del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, propone proyectos de Decisiones, coordina posiciones en temas centrales para la integración sudamericana y desarrolla y promueve el diálogo y la concertación política, entre otros⁹³.

El Consejo de Delegadas y Delegados implementa las Resoluciones del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno y las Decisiones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, puede conformar Grupos de Trabajo y compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes⁹⁴.

La Secretaría General, finalmente, se encarga de ejecutar los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR, ejerce su representación por delegación de los mismos, propone iniciativas y efectúa el seguimiento a las directrices de los órganos de UNASUR⁹⁵. La figura del Secretario General es designada por el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, y su mandato tiene una extensión de dos años, renovables una vez⁹⁶. En las discusiones referentes a la creación de la Secretaría se analizaron dos proyectos: por un lado, la opción de que este órgano cumpla funciones similares a las asignadas a la Comisión Europea, es decir, que mantenga una línea activa e independiente de los Estados Parte, o que, por el

91 *Ibidem*; Artículo 6.

92 *Ibidem*. En este sentido, una de las reuniones extraordinarias llevadas a cabo por el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno fue la que se realizó en Santiago de Chile el 15 de Septiembre de 2008, con el objetivo de analizar las amenazas al orden democrático acontecidas en Bolivia. Dicha reunión fue convocada por la Presidenta de Chile Michelle Bachelet, en carácter de la Presidencia Pro-Tempore que ejercía dicho país en aquel período. Asimismo, en la Reunión Extraordinaria realizada en Los Cardales el 4 de Mayo de 2010, con ocasión del nombramiento oficial de Néstor Krichner como Secretario General de la organización, se tomaron medidas específicas en lo referente a la situación de Haití y de las islas Malvinas, las cuales serán objeto de análisis en el tercer capítulo.

93 *Ibidem*; Artículo 8.

94 *Ibidem*; Artículo 9.

95 *Ibidem*, Artículo 10.

96 *Ibidem*. En orden cronológico, los Secretarios Generales de UNASUR designados a partir de la aprobación del Tratado Constitutivo fueron: Néstor Kirchner (Argentina), María Emma Mejía (Colombia) y Ali Rodríguez (Venezuela, en funciones).

contrario, se instituya como una oficina de coordinación intergubernamental⁹⁷. El segundo enfoque fue el que finalmente prevaleció, ya que no se consideró conveniente la existencia de una Secretaría que jerárquicamente se encuentre a la par de los demás órganos principales, teniendo en cuenta que los Presidentes se reúnen tan solo una vez al año y los Cancilleres cada seis meses⁹⁸.

Cabe agregar, asimismo, que en el seno de UNASUR se encuentra la figura de la Presidencia Pro-Tempore, la cual es ejercida por el plazo de un año y de manera rotativa por todos los Estados Miembros. Sus atribuciones son preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de UNASUR, presentar al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y al Consejo de Delegadas y Delegados el Programa anual de actividades de UNASUR en coordinación con la Secretaría General, representar a UNASUR en eventos internacionales, asumir compromisos y firmar Declaraciones con terceros, previo consentimiento de los órganos correspondientes⁹⁹.

Consejos sectoriales

De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 5¹⁰⁰ y 13¹⁰¹, se han conformado en el seno de UNASUR una serie de órganos adicionales para ampliar y mejorar las funciones de la organización. En algunos casos, se tomaron como puntos de partida iniciativas ya existentes, como es el caso de las reuniones en el marco de la IIRSA o de los encuentros entre los Ministros de Energía sudamericanos, y, en otros, se procedió a la creación de nuevas instancias¹⁰². Para ello, se crearon las figuras de los Consejos.

97CARDONA, Diego; *óp. cit* ; pp.23-24.

98SOLÓN, Pablo; *óp. cit.*; p.16. Fue por esta razón que el ecuatoriano Rodrigo Borja, quien sería el primer Secretario General de UNASUR, renunció a su cargo el 21 de Mayo de 2008, dos días antes de la aprobación del Tratado Constitutivo.

99UNASUR; “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”; Artículo 7; Brasilia; 23 de Mayo de 2008.

100“Podrán convocarse y conformarse reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales que se requieran, de naturaleza permanente o temporal, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes”. UNASUR; Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas; Artículo 5; Brasilia; 23 de Mayo de 2008.

101“Uno o más Estados Miembros podrán someter a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados una propuesta de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes para ser adoptados de manera consensuada, sobre la base de criterios flexibles y graduales de implementación según los objetivos de UNASUR”. UNASUR; “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”; Artículo 13; Brasilia; 23 de Mayo de 2008.

102La Comisión Estratégica de Reflexión fue la que impulsó en un principio la creación de estas instancias. En el Documento Final aprobado, se expresó que “se abren fuertes posibilidades de cooperación en materia de

El Consejo Energético Sudamericano, se creó en el marco de la Cumbre Presidencial de la Comunidad Sudamericana de Naciones, el 17 de abril de 2007. Recogió los principios emanados de la I Reunión de Ministros de Energía de la Comunidad Sudamericana de Naciones del 26 de septiembre de 2005 y de la Declaración Presidencial sobre Integración Energética Sudamericana del 9 de diciembre de 2006¹⁰³. Ya en el marco de UNASUR, el 4 de mayo de 2010, se aprobó su Estatuto. Dicho Consejo tiene como objetivo general el impulso del desarrollo de la infraestructura energética como elemento de apoyo a la sustentabilidad de la integración sudamericana¹⁰⁴.

El Consejo de Defensa Sudamericano, tiene sus antecedentes en el año 2006, como resultado de la Primera Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Suramericana de Naciones. En el marco de dicha reunión, se consideró necesario “promover en la región mecanismos que, basados en los principios de soberanía y no intervención, faciliten la cooperación para luchar de manera más efectiva contra las amenazas a la defensa y seguridad de América del Sur conforme al ordenamiento jurídico de cada país”¹⁰⁵. Meses más tarde, la Comisión Estratégica de Reflexión señaló la necesidad de que Sudamérica cuente con una doctrina de defensa propia sustentada en organismos pertinentes¹⁰⁶. En el marco de UNASUR, el Consejo de Defensa se creó el 16 de diciembre de 2008 y se constituyó formalmente el 10 de marzo de 2009, institucionalizándose como instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa. Dicho órgano

infraestructura, energía, complementación industrial y agrícola, medio ambiente, combate a la pobreza y a la exclusión social, fuentes de financiamiento para el desarrollo, seguridad, educación, cultura, ciencia y tecnología. Estas distintas formas de cooperación exigirán soluciones institucionales integradas.”. COMISIÓN ESTRATÉGICA DE REFLEXIÓN; “Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión: Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones”; Cochabamba; 9 de diciembre de 2006.

103COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES; “Declaración de Margarita: Construyendo la Integración Energética en América del Sur”; Margarita; 17 de Abril de 2007.

104UNASUR; “Estatuto del Consejo Energético Suramericano”, Artículo 3; Los Cardales; 4 de Mayo de 2010.

105COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES; “Declaración de Bogotá”; Artículo 15; Bogotá; 14 de Julio de 2006.

106“Teniendo en cuenta la especificidad de la problemática de la seguridad colectiva, es de fundamental importancia una reflexión sobre el posible desarrollo de una doctrina de defensa regional, que refleje las reales necesidades y preocupaciones de la región, y el diseño de organismos que podrán implementarla en el futuro, tales como una Junta Sudamericana de Defensa”. COMISIÓN ESTRATÉGICA DE REFLEXIÓN; *óp. cit.*.

llena un espacio vacío en materia de defensa, ya que nunca se había creado una instancia como esta en el plano regional o subregional.¹⁰⁷.

Los objetivos generales del Consejo de Defensa son consolidar a Suramérica como una zona de paz, construir 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 el Caribe, y generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa, entre otros¹⁰⁸. En este sentido, el Consejo de Defensa se inscribe dentro de los esquemas de seguridad cooperativa, los cuales cumplen con la función de prevenir y contener las tensiones que puedan surgir en las relaciones interestatales¹⁰⁹.

El Consejo Sudamericano de Salud, se creó el 16 de diciembre de 2008 y se constituyó formalmente el 21 de abril de 2009. Tiene por objetivos generales consolidar Suramérica como un espacio de integración en salud, incorporando e integrando los esfuerzos y logros subregionales que desarrollaron en materia de salud los países sudamericanos¹¹⁰. Dentro de este consejo se establecieron Grupos Técnicos, los cuales se encargan de llevar adelante tareas específicas en el área de salud, entre los que se destacan la Red de Vigilancia y Respuestas en Salud, el Grupo de Desarrollo de Sistemas de Salud Universales, el Grupo de Promoción de la Salud y Acción sobre los Determinantes Sociales, el Grupo de Acceso Universal a Medicamentos y el Grupo de Desarrollo de Gestión de Recursos Humanos¹¹¹.

El Consejo de Infraestructura y Planeamiento se creó el 28 de Enero de 2009. Tiene por objetivos generales desarrollar una infraestructura para la integración regional reconociendo y dando continuidad a los logros y avances de la iniciativa para la

107GRATIUS, Susanne; ¿Hacia una OTAN Sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano”; *FRIDE*; Madrid; Abril de 2008; p.3.

108UNASUR, “Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano”; Artículo 3; Salvador de Bahía; 16 de Diciembre de 2008.

109COMINI, Nicolás; “El rol del Consejo de Defensa de UNASUR en los últimos conflictos regionales”; *Nueva Sociedad*; N°230; Buenos Aires; Noviembre-Diciembre de 2010; p.15. Para una mayor conceptualización de los esquemas de seguridad internacionales véase VARAS, Augusto; “La seguridad hemisférica cooperativa de la posguerra fría”; en PELLICER, Olga (Comp.), *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo*; Universidad de las Naciones Unidas; Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos; México DF; 1995, p. 26.

110UNASUR, “Estatuto del Consejo de Salud Sudamericano”; Artículo 5; Salvador de Bahía; 16 de Diciembre de 2008.

111REGUEIRO, Lourdes –BARZAGA, Mayra; “UNASUR: proceso y propuesta”; *FEDAEPS*; Quito; Enero de 2012; p.101.

Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), fomentar la cooperación regional en planificación e infraestructura mediante alianzas estratégicas entre los estados miembros de UNASUR, promover la compatibilización de los marcos normativos existentes en los países miembros de UNASUR e identificar e impulsar la ejecución de proyectos prioritarios para la integración, entre otros¹¹².

El Consejo Sudamericano de Desarrollo Social se creó el 10 de Agosto de 2009, y tiene por objetivos generales promover mecanismos de cooperación solidaria en políticas sociales de manera participativa y consensuada, dirigidas al logro de un desarrollo social integral, reducir las asimetrías y profundizar el proceso de integración suramericana, entre otros¹¹³.

El Consejo de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación se creó el 10 de agosto de 2009 y tiene por objetivos generales promover y fortalecer la cooperación educativa, científica, cultural y de innovación en la región y promover la reducción de las asimetrías regionales y subregionales en materia de conocimientos en educación, ciencia, tecnología e innovación, entre otros¹¹⁴.

El Consejo Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas se creó el 10 de agosto de 2009 y tiene por objetivos generales proponer estrategias, planes y mecanismos de coordinación y cooperación entre los Estados Miembros para incidir de forma integral en todos los ámbitos de la problemática, fortalecer la cooperación interinstitucional entre las agencias especializadas de cada país para hacer frente al problema mundial de las drogas, mediante el fomento del diálogo y la búsqueda de consensos y promover la articulación de posiciones de consenso en foros multilaterales en materia de drogas, entre otros¹¹⁵.

El Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas se creó el 26 de noviembre de 2010 y tiene por objetivos generales la construcción de un sistema económico con equidad, justicia social y en armonía con la naturaleza para un desarrollo sustentable, el crecimiento

112UNASUR; “Estatuto del Consejo de Infraestructura y Planeamiento Sudamericano”; Artículo 3; Quito; 28 de Enero de 2009.

113 UNASUR; “Estatuto del Consejo de Desarrollo Social Sudamericano”; Artículo 3; Quito; 10 de Agosto de 2009.

114UNASUR; “Estatuto del Consejo de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación Sudamericano”; Artículo 3; Quito; 10 de Agosto de 2009.

115UNASUR; “Estatuto del Consejo Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas”; Artículo 3; Quito; 10 de Agosto de 2009.

y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante mecanismos concretos y efectivos de complementación económica, la integración financiera, la cooperación económica y comercial y la cooperación sectorial, entre otros¹¹⁶

El Consejo Electoral se creó el 24 de Agosto de 2011, y tiene como objetivos generales construir un espacio para la integración, intercambio de experiencias, cooperación, investigación y promoción de la participación ciudadana, entre otros¹¹⁷.

El Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional se creó el 30 de Noviembre de 2012 y tiene por objetivos generales fortalecer la seguridad ciudadana, la justicia y la coordinación de acciones para enfrentar la Delincuencia Organizada Transnacional, proponer estrategias, planes de acción y mecanismos de coordinación, cooperación y asistencia técnica entre los Estados, la elaboración de estrategias conjuntas de política criminal, proyectos de cooperación e intercambio de información en materia de seguridad ciudadana, justicia y Delincuencia Organizada Transnacional, promover el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales encargadas de la seguridad ciudadana, la justicia y el accionar en contra de la Delincuencia Organizada Transnacional, entre otros¹¹⁸.

Debido a la densidad de temas que rodean a la agenda sudamericana, son numerosos los programas y proyectos que involucran a países de Sudamérica, pero que no necesariamente se desarrollan bajo la órbita de UNASUR. Como mencionamos anteriormente, para que un proyecto sea parte del organismo, se debe contar con el consenso de todos los Estados Parte. En este sentido, una de las instituciones a las que se intentó encuadrar dentro de UNASUR fue el Banco del Sur, pero la inexistencia de

116UNASUR; “Estatuto del Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas”; Artículo 3; Georgetown; 26 de Noviembre de 2010.

117 UNASUR; “Estatuto del Consejo Electoral Sudamericano”; Artículo 3; Buenos Aires; 24 de Agosto de 2011.

118UNASUR; “Estatuto del Consejo Sudamericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional”; Artículo 3; Lima; 29 de Noviembre de 2012.

Los Estados Parte del Banco del Sur son: Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela; Perú y Chile participan como miembros observadores; Colombia renunció a incorporarse al Banco, Surinam expresó sus deseos de adherirse y, finalmente, Guyana rechazó el ofrecimiento debido a las preferencias financieras que goza en el marco del Banco Interamericano de Desarrollo. CARDONA, Diego; *óp. cit.*; p. 27.

consenso sobre su integración al organismo impidió su incorporación¹¹⁹. Por otro lado, otra de las instituciones que se encuentran en proceso de institucionalización es el Parlamento Sudamericano, que aún no se ha podido constituir pese a que su figura se menciona en el Tratado Constitutivo¹²⁰. En Junio de 2010 se reunieron en Quito los Presidentes de los Parlamentos de los países que componen UNASUR con el objetivo de redactar un Protocolo Adicional que promueva la creación de un futuro Parlamento Sudamericano¹²¹, pero la no entrada en vigor del Tratado Constitutivo para esa fecha, sumado a las divergencias existentes en los debates sobre el formato del futuro parlamento, retrasaron la redacción del Estatuto.¹²²

UNASUR: ¿Concertación o Integración?

El contexto internacional fue un elemento que influyó en el escenario subregional. En la actualidad, existe cierto consenso en torno a la idea de que Sudamérica está presenciando una etapa de transición entre dos modelos de inserción internacional. Del modelo de “regionalismo abierto”, imperante desde principios de la década del noventa, se está transitando a uno de otro tipo, denominado “regionalismo post-liberal”¹²³.

119 Los Estados Parte del Banco del Sur son: Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela; Perú y Chile participan como miembros observadores; Colombia renunció a incorporarse al Banco, Surinam expresó sus deseos de adherirse y, finalmente, Guyana rechazó el ofrecimiento debido a las preferencias financieras que goza en el marco del Banco Interamericano de Desarrollo. CARDONA, Diego; *óp. cit.*; p. 27.

120 “La conformación de un Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, será materia de un Protocolo Adicional al presente Tratado”. UNASUR; Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas; Artículo 17; Brasilia; 23 de Mayo de 2008.

121 En dicha Cumbre se plantearon los siguientes objetivos: “I) Reunir al Grupo de Trabajo, para el análisis y debate del protocolo adicional que crea el Parlamento Suramericano, propuesto por la Secretaría General del Parlamento Andino, el cual será sometido a consideración de la Cumbre de Presidentes de los Parlamentos de las Naciones que integran la UNASUR; II) Conocer, debatir y aprobar el protocolo adicional que crea el Parlamento Suramericano y III) Proponer y aprobar un plan de acciones inmediatas del Grupo de Presidentes de los Poderes Legislativos de Suramérica”. “I Cumbre de Presidentes de los Parlamentos de Naciones que integran UNASUR”; Quito; 15 de junio de 2010.

122 Se decidió que, como paso previo a la creación del Parlamento Suramericano, los países que todavía no habían firmado el Tratado Constitutivo de UNASUR debían proceder a su suscripción. En dicha reunión, se produjeron discrepancias en cuanto al formato de la futura institución, ya que algunos planteaban que el parlamento se construya mediante la convergencia de los Parlamentos del MERCOSUR y de la Comunidad Andina, mientras que otros manifestaron la necesidad de construir un Parlamento Sudamericano “desde cero”. Estas desavenencias hicieron que no se llegase a redactar el Protocolo Adicional. Por otro lado, en Junio de 2011 se acordó que la sede del futuro Parlamento será la ciudad boliviana de Cochabamba.

123 El término “regionalismo post-liberal” fue acuñado originalmente por Sergio da Motta y Sandra Ríos: MOTTA VEIGA, Pedro da – RÍOS, Sandra; “O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”; *Comercio Internacional*; CEPAL; N°82; Santiago; Julio de 2007.

Dicha etapa de transición se manifiesta en los cambios de metas y objetivos que tuvo el proceso sudamericano desde sus inicios en el año 2000. Siguiendo con este razonamiento, observamos que el objetivo original de la I Cumbre de Jefes de Estado de América del Sur consistió en el establecimiento de un área de libre comercio, expresada en la idea del ALCSA. A partir de 2004, con el nacimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones, se establecieron tres pilares que orientarían el proceso subregional: la concertación y coordinación política y diplomática, la convergencia¹²⁴ CAN-MERCOSUR y la integración física y energética. Su sucesora, la UNASUR, abandonó dicha referencia para ampliar su campo de acción sobre una diversidad de objetivos, pero concentrándose principalmente en los mecanismos de concertación política.

UNASUR bajo un contexto de transición

Desde principios de la década del noventa, el escenario internacional de Post-Guerra Fría se caracterizó por la liberalización de los flujos de comercio y el aumento de las inversiones a escala mundial. En función ello, los países de América Latina adoptaron el modelo de regionalismo abierto como mecanismo para lograr una adecuada inserción internacional. Dicho modelo, se caracterizó por la apertura comercial, la desregulación de la economía y la promoción de acuerdos comerciales entre países vecinos, con el fin de favorecer la atracción de inversión extranjera. Tanto el MERCOSUR como la CAN fueron organismos creados bajo los postulados del regionalismo abierto.

Con el transcurso de los años, sin embargo, comenzaron a formularse desde sectores políticos y sociales numerosas críticas contra este modelo. En particular, se reprochó a los gobiernos el reduccionismo economicista al que sometían sus políticas, al poner en el centro de su atención medidas como la liberalización económica, dejando de lado temas importantes como las políticas sociales o productivas¹²⁵. Al mismo tiempo, situaciones como la pérdida de importancia de la región para el gobierno norteamericano luego del 11-

¹²⁴En referencia a este punto, la Comunidad Sudamericana de Naciones apeló a lo dispuesto en el Artículo 3 del Tratado de Montevideo de la ALADI, el cual define la convergencia como “La multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano”. Asimismo, el Artículo 24 menciona bajo el título “Convergencia y cooperación con otros países y áreas de integración económica de América Latina” que “Los países miembros podrán establecer regímenes de asociación o de vinculación multilateral, que propicien la convergencia con otros países y áreas de integración económica de América Latina, incluyendo la posibilidad de convenir con dichos países o áreas el establecimiento de una preferencia arancelaria latinoamericana”. ALADI; “Tratado de Montevideo”; Montevideo; 12 de Agosto de 1980.

S, el impacto de la globalización económica en Sudamérica, la mayor diversificación de vínculos económicos y comerciales que tejieron los países de la subregión y el ascenso de gobiernos alineados a la izquierda del espectro político, fueron factores que influyeron en el proceso de transición mencionado¹²⁶.

A diferencia de lo sucedido en el marco del regionalismo abierto, aún no existen patrones claros que permitan delimitar conceptualmente al regionalismo post-liberal¹²⁷, aunque sí podemos identificar algunas características distintivas del nuevo modelo. Entre estas, podemos mencionar la existencia de una primacía de la agenda política y una menor atención a la agenda económica y comercial; el retorno de la “agenda del desarrollo” en el marco de las agendas económicas; un mayor papel de los actores estatales frente a los privados; una mayor atención en la “agenda positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales; una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo; y la búsqueda de la promoción de una mayor participación y legitimación social de los procesos de integración; entre otras¹²⁸. En este sentido, lo que se percibe en el marco del regionalismo post-liberal es un abandono de la lógica que relaciona integración regional con las acciones de convergencia económica y comercial¹²⁹. Como lo señalan Bywaters y Rodríguez, “el regionalismo post-liberal se delimita en términos políticos, al colocar como prioridad la búsqueda de nuevas estrategias de desarrollo atendiendo a los problemas de la región, pero ya no sólo en el ámbito económico, sino también y con mayor prioridad en los ámbitos político y social. En este sentido, existe la percepción de que la integración debe orientarse a la resolución de problemáticas que son comunes a los países de la región como el narcotráfico, la pobreza, la justicia social, la

125GUDYNAS, Eduardo; “El regionalismo abierto de la CEPAL: insuficiente y confuso”; *Programa de las Américas-International Relations Center*; Silver City; 28 de Septiembre de 2005; pp. 2-3.

126SERBÍN, Andrés; “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos”; *Documentos CRIES*; N°10; Buenos Aires; Septiembre de 2010; p. 138.

127SANAHUJA, José Antonio; “Del Regionalismo Abierto al Regionalismo Posliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”; *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*; CRIES; N°7; Buenos Aires; 2008-2009; p. 24. Para una definición del Regionalismo Abierto, véase CEPAL, “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe”, *CEPAL*, Santiago, 2003, p. 8.

128Ibidem; pp. 22-23.

129CHAVES GARCÍA, Carlos Alberto; *óp. cit.*; p.32.

infraestructura y energía, defensa y seguridad, trascendiendo así lo económico como *leit motiv* de la integración”¹³⁰.

En este marco, situamos a UNASUR como un organismo que expresa esta etapa de transición, ya que bajo su órbita conviven metas propias de ambos modelos¹³¹. Por ejemplo, desde el organismo se pretende lograr una adecuada inserción de la subregión en el escenario internacional, y para ello, los principios de liberalización económica no fueron objeto de cuestionamiento. Por este motivo subsisten, aunque de manera más reducida, propuestas como la cooperación económico-comercial o los planes del IIRSA como mega-proyecto exportador.

Al mismo tiempo, uno de los objetivos del organismo es dar un mayor impulso a la agenda social y de desarrollo, como se menciona en su Tratado Constitutivo, y es esta una meta asociada al modelo post-liberal¹³². En conclusión, si bien en términos políticos desde UNASUR existe cierto distanciamiento de las medidas promovidas durante la década del noventa, no pueden sacarse aún conclusiones apresuradas sobre la existencia de un cambio radical de modelo¹³³.

La disolución de los tres “pilares”

Desde su nacimiento en 2004, la Comunidad Sudamericana de Naciones se apoyó sobre tres pilares: la convergencia CAN-MERCOSUR, la integración física y energética y la concertación y coordinación política y diplomática.

130BYWATERS, Cristóbal – RODRÍGUEZ, Isabel; “UNASUR y la integración latinoamericana: propuesta de un nuevo modelo de Regionalismo Post-Liberal”; en *Revista Encrucijada Americana*; Año 3; N°1; Santiago; Otoño-Invierno de 2009; p.8.

131RIGGIROZZI, Pía; “Re-territorializando consensos: hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina”; *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*; CRIES; N°9; Buenos Aires; 2012; p. 144.

132El Artículo 3 inciso b) menciona, entre los objetivos específicos, “el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región”. UNASUR; “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”; Brasilia; 23 de Mayo de 2008.

133 Como lo expresa Serbín, “si bien en términos políticos hay un evidente distanciamiento de las recetas del Consenso de Washington, en particular en función de un rol más pronunciado del Estado y del impulso dado a una agenda social, el proceso de reconfiguración del entramado regional en el marco de la UNASUR, no permite sacar conclusiones apresuradas sobre un regionalismo post-hegemónico, aunque sí sobre el desarrollo de un regionalismo post-liberal en términos de la re-politización de las relaciones, del rol protagónico del Estado y el retorno a una agenda neo-desarrollista, como tendencias predominantes en esta fase”. SERBÍN, Andrés; “Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal”; *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*; CRIES; N°9; Buenos Aires; 2012; p. 62; pp. 106-107.

La convergencia entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR se inició el 16 de Abril de 1998, cuando los países de ambos bloques firmaron un Acuerdo Marco que serviría como base jurídica e institucional para la integración y cooperación económica¹³⁴. En el curso de las negociaciones posteriores a la firma del acuerdo, se notó una falta de flexibilidad en ambas partes, lo cual motivó a que Brasil en primer lugar, y luego Argentina, negocien de manera individual con los países de la CAN. Esta estrategia permitió salir del impasse generado para que puedan retomarse las negociaciones conjuntas¹³⁵.

En Junio de 1996, Chile ya había procedido a firmar un acuerdo de complementación económica con el MECOSUR, denominado ACE N°35, mientras que Bolivia había hecho lo propio de manera individual, al firmar con la entidad mercosuriana el ACE N°36. Luego de un período de pocos movimientos en este sentido, Perú decidió firmar en junio de 2003 el ACE N° 58 con el MERCOSUR, mientras que Colombia, Ecuador y Venezuela siguieron estos pasos en diciembre del mismo año, mediante la firma del ACE N°59. Con esta batería de acuerdos, el comercio intra-regional se liberaría en un ochenta por ciento para el año 2005¹³⁶. Sin embargo, las cifras no evidenciaron avances en el plano comercial, ya que para aquel año el porcentaje del comercio intra-sudamericano no superó el 25% del total¹³⁷.

Por otra parte, el 30 de Septiembre de 2005 se firmó en el marco de la CSN el “Programa de Acción”, el cual estipulaba que los vínculos institucionales entre la CAN y el MERCOSUR deberían ser promovidos a través del marco de la asociación recíproca, sumando la participación de Chile, Guyana y Surinam¹³⁸. Asimismo, un hecho relevante de

134ALADI; “Acuerdo Marco para la Creación de la Zona de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR”; Buenos Aires; 16 de Abril de 1998. Dicho acuerdo establecía dos etapas definidas de negociación: lograr en primera instancia un acuerdo de preferencias fijas, para posteriormente negociar un acuerdo de libre comercio que comprenda todo el universo arancelario tomando como base el acuerdo de preferencias fijas previamente negociado.

135SALAZAR ZÁRATE, Víctor; “La convergencia entre la CAN y el MERCOSUR, y la naciente UNASUR: ¿Luz al final del camino?; *Revista de la Integración: La construcción de la Integración Suramericana*; Secretaría General de la Comunidad Andina; N°2; Lima; Julio de 2008; pp. 94-95.

136SANAHUJA, José Antonio; “Regionalismo e integración...”; p. 96.

137CARDONA, Diego; ¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?; *Foreign Affairs en Español*; Abril-Junio de 2005; México D.F.; p. 9.

138COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES; “Programa de Acción”; Artículo 1; Brasilia; 30 de setiembre de 2005. Cabe destacar que Chile fue miembro del Pacto Andino entre 1969 y 1976, y que el 20 de Septiembre de 2006 se convirtió en un Estado Asociado a la Comunidad Andina. En el marco de la ALADI, firmó acuerdos de complementación económica con Bolivia (ACE N° 22), Venezuela (ACE N° 23), Colombia (ACE N° 24), Ecuador (ACE N° 32), Perú (ACE N° 38) y el mencionado ACE N°35 con el

este período tiene que ver con el retiro de Venezuela de la Comunidad Andina y su pedido formal de ingreso al MERCOSUR.

Con anterioridad a la firma del Tratado Constitutivo de UNASUR, el ecuatoriano Rodrigo Borja, propuesto para el cargo de Secretario General de UNASUR, planteó la necesidad de suprimir los organismos de la CAN y el MERCOSUR, con la finalidad de que el espacio de convergencia comercial se asiente sobre el nuevo organismo subregional. Sin embargo, dicha propuesta no se materializó debido a las distintas visiones que imperaban al interior de Sudamérica respecto a la idea de la convergencia y la integración económica subregional¹³⁹. Estas desavenencias respecto de los pasos que debían darse para lograr la integración económica sudamericana, sumado al escaso dinamismo existente en los vínculos comerciales, fueron factores que retrasaron el proceso de convergencia.

Entre las razones que explican el estancamiento del comercio subregional, podemos mencionar la escasa complementariedad de las economías sudamericanas, el menor peso del comercio intra-firma e intra-industrial, los elevados costes de transacción derivados de la persistencia de barreras administrativas, la persistencia de barreras arancelarias, el recurso a medidas unilaterales en los casos de crisis y los elevados costes de transporte derivados de la baja calidad o la falta de infraestructura física, entre otros¹⁴⁰. A esto, debemos agregar el alza registrada en las exportaciones sudamericanas de productos primarios a mercados extra-regionales¹⁴¹. Finalmente, otro aspecto importante tiene que ver

MERCOSUR. En los casos de Guyana y Surinam, pese a no haber firmado acuerdos de asociación con el MERCOSUR, CAN ni con Chile, su integración al el espacio sudamericano se apoya en lo dispuesto por el Artículo 25 del Tratado de Montevideo de la ALADI, en donde se expresa que “los países miembros podrán concertar acuerdos de alcance parcial con otros países y áreas de integración económica de América Latina, de acuerdo con las diversas modalidades previstas en la sección tercera del capítulo II del presente Tratado, y en los términos de las respectivas disposiciones reglamentarias. Sin perjuicio de lo anterior, estos acuerdos se sujetarán a las siguientes normas: a) Las concesiones que otorguen los países miembros participantes, no se harán extensivas a los demás, salvo a los países de menor desarrollo económico relativo; b) Cuando un país miembro incluya productos ya negociados en acuerdos parciales con otros países miembros, las concesiones que otorgue podrán ser superiores a las convenidas con aquéllos, en cuyo caso se realizarán consultas con los países miembros afectados con el fin de encontrar soluciones mutuamente satisfactorias, salvo que en los acuerdos parciales respectivos se hayan pactado cláusulas de extensión automática o de renuncia a las preferencias incluidas en los acuerdos parciales a que se refiere el presente artículo; y c) Deberán ser apreciados multilateralmente por los países miembros en el seno del Comité a efectos de conocer el alcance de los acuerdos pactados y facilitar la participación de otros países miembros en los mismos”. ALADI; “Tratado de Montevideo”; Artículo 25; Montevideo; 12 de Agosto de 1980.

139REGUEIRO, Lourdes–BARZAGA, Mayra; *óp. cit.*; p. 85.

140SANAHUJA, José Antonio; “Del Regionalismo Abierto...”; p. 17.

141Martínez Alfonso sostiene que el modelo de regionalismo abierto implementado por los países de la subregión redujo las posibilidades de aumentar el comercio intra-sudamericano, en el sentido de que muchos de estos países comenzaron a competir por el acceso a mercados extra-regionales a través de la exportación de productos similares, dificultando el avance en la coordinación en sectores claves para la integración.

con la decisión de algunos países sudamericanos de firmar acuerdos de libre con países extra-regionales¹⁴². Si bien entendemos que este punto no influyó directamente en los bajos niveles de comercio subregional, sí debilitó la cohesión interna de la integración subregional, ya que muchos de los países embarcados en estos acuerdos debieron contraer compromisos con países extra-regionales en materia arancelaria y de normas de origen, los cuales muchas veces no coinciden con las normas establecidas en el marco de la convergencia económica sudamericana. A este proceso se lo denomina “regionalismo disperso”¹⁴³.

En el marco del Tratado Constitutivo de UNASUR, sólo se plantea como objetivo general la cooperación económica y comercial¹⁴⁴, y ya no se hace mención a la expresión “convergencia”, ni a la CAN o al MERCOSUR como elementos constitutivos u organizaciones asociadas al nuevo organismo, más allá de una referencia general a ambos espacios¹⁴⁵. Por este motivo, el proceso de convergencia se desarrolla actualmente siguiendo los lineamientos de los acuerdos de complementación económica suscritos en el marco de la ALADI.

La integración física y energética, por su parte, se desarrolló dentro del marco del IIRSA. Su principal objetivo consiste en la promoción de obras en materia energética, de

Asimismo, la excesiva vinculación de los países sudamericanos con los mercados extra-regionales generó una dependencia comercial y tecnológica. Al interior de estos esquemas de integración, esto se ha traducido en incumplimientos de los compromisos arancelarios y no arancelarios y en un tratamiento no uniforme de estos países con referencia a terceros, que ha dado escasos avances a la integración subregional. MARTÍNEZ ALFONSO, Laneydi; “Políticas económicas para la integración en América Latina y el Caribe: El dilema coyuntura-estructura en el análisis de sus principales barreras económicas”; *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*; CRIES; N°7; Buenos Aires; 2008-2009; pp. 75-78.

142Tomando como referencia a Estados Unidos, por ejemplo, observamos que Chile en Junio de 2003 firmó un acuerdo de libre comercio con dicho país, mientras que Perú y Colombia hicieron lo propio en Abril y Agosto de 2006, respectivamente. El TLC de Chile con Estados Unidos se encuentra vigente desde el 1 de Enero de 2004., mientras que los TLC de Perú y Colombia aún no han entrado en vigencia.

143SANAHUJA, José Antonio; “Del Regionalismo Abierto...”; p. 20.

144Entre los objetivos específicos de UNASUR, se menciona “la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza”. UNASUR; “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”; Artículo 3; Brasilia; 23 de Mayo de 2008.

145En el Artículo 9, referente a las funciones del Consejo de Delegadas y Delegados, se menciona que a este consejo le compete la tarea de “compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos”. Por su parte, el Artículo 10, describe las funciones de la Secretaría General, entre las cuales se menciona “coordinar con otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe para el desarrollo de las actividades que le encomienden los órganos de UNASUR”. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Brasilia, 23 de Mayo de 2008.

infraestructura y comunicaciones que permitan potenciar la capacidad logística de la subregión. Desde sus inicios en el año 2000, el IIRSA se movió sobre dos pilares: los ejes de integración y desarrollo y los procesos de integración sectorial.¹⁴⁶ En 2004, en el marco de la CSN, fue aprobada la “Agenda de Implementación Consensuada”, diseñada para promover el relanzamiento de los planes del IIRSA. No obstante, de los 31 proyectos aprobados para el período 2005-2010, sólo se ejecutaron hasta la fecha diez de ellos¹⁴⁷.

En Diciembre de 2008, en el marco de UNASUR, el Comité Directivo del IIRSA propuso la creación del Consejo de Infraestructura, para lograr una mejor vinculación entre el organismo subregional con el proyecto, iniciativa que se formalizó en 2009. Pese a que IIRSA comenzó a funcionar dentro de la estructura institucional de UNASUR, no se lograron grandes avances en materia de desarrollo de infraestructura. Una de las razones tuvo que ver con el grado de compromiso asumido por los países en cuanto al financiamiento previsto. En este sentido, los países que más interés tienen por las obras del IIRSA son aquellos que se beneficiarán directamente con un mejor acceso al mercado mundial, principalmente Brasil, Perú y Chile, cuyo comercio se vio afectado por los problemas de infraestructura y los costes de transporte¹⁴⁸. Asimismo, en los últimos años, se ha registrado una disminución en los montos de inversión en infraestructura en América del Sur, pasando del 4% del Producto Bruto Interno en el período 1980-1985 al 2,3% entre 2007 y 2008¹⁴⁹. Para revertir dicha situación, la subregión debería invertir entre el 5,7% y el 8,1% del PBI regional para dar una respuesta favorable a la escasez de infraestructura¹⁵⁰. Cabe resaltar también que aún persisten cuestionamientos en torno al IIRSA, ya que para algunos sectores esta iniciativa sólo se dirige “hacia afuera”, es decir, se desarrolla con el

146Por Eje de Integración y Desarrollo se entiende una franja territorial multinacional identificada sobre la base de los flujos económicos actuales y potenciales; en cada eje se establecen los servicios de infraestructura necesarios para desarrollar el potencial económico de ese territorio. En 2010, se establecieron diez EID: Andino, Amazonas, Capricornio, Escudo Guayanés, Hidrovía Paraguay-Paraná, Interoceánico Central, MERCOSUR-Chile, Perú-Brasil-Bolivia, Eje del Sur y Andino del Sur. Por su parte, los Procesos de Integración Sectorial son proyectos de obras sectoriales que abarcan los siguientes ámbitos: sistema operativo de transporte marítimo, aéreo y multimodal, la facilitación de pasos de frontera, tecnología de la información y las comunicaciones, marcos normativos de mercados energéticos regionales e instrumentos financieros. Véase REGUEIRO, Lourdes, BARZAGA, Mayra; *óp. cit.*; pp. 106-107.

147SERBIN, Andrés, “Regionalismo y soberanía...”; p.15.

148SANAHUJA, José Antonio; “Del Regionalismo Abierto...”; p. 33.

149CEPAL-UNASUR; “Infraestructura para la Integración Regional”; CEPAL; Naciones Unidas; Santiago; Noviembre de 2011; p.11.

150*Ibidem*; p. 14.

objetivo de consolidar el modelo primario exportador y favorecer en consecuencia a los grupos económicos vinculados a la exportación de estos productos¹⁵¹.

Esta situación llevó a que, en el marco del Tratado Constitutivo de UNASUR, no se haga mención al IIRSA de manera explícita. En lugar de ello, en el apartado de los objetivos del organismo se sugiere que el desarrollo de una infraestructura debe subordinarse a la adopción de criterios de desarrollo social y económico sustentable¹⁵².

De este modo, al colocarse en un segundo plano la cuestión comercial y de infraestructura, la UNASUR pasó a concentrarse en el tercer pilar, es decir, en la implementación de mecanismos de concertación y coordinación política y diplomática. Por esta razón, la organización subregional ya no se identifica como una instancia de integración, sino que se presenta como un espacio de concertación política a nivel sudamericano. En efecto, ésta es el área en la que UNASUR se destaca, y en donde el grupo ha llegado a visibilizar sus posiciones basadas en el consenso sobre temas que afectan, de una u otra manera, a la región suramericana y latinoamericana, en general¹⁵³.

La concertación política y su importancia en Sudamérica

La concertación política se refiere al proceso desarrollado entre un conjunto de países con el objetivo de concretar acuerdos de naturaleza política¹⁵⁴. Así, la concertación política puede abarcar una amplia gama de metas, tales como la fijación de posturas comunes en el ámbito internacional, la institucionalización de medidas de confianza o el establecimiento de un sistema equilibrado de relaciones entre un conjunto de estados.

América Latina desarrolló en años recientes un eficiente mecanismo de concertación política a nivel regional, materializado en el Grupo Río. Dicho grupo, actuó en principio con eficiencia como mediador frente a la crisis centroamericana de los años ochenta, en un contexto de guerras civiles que enfrentaron a sectores militares apoyados por Estados Unidos frente a sectores de izquierda que contaron con el apoyo del campo comunista,

¹⁵¹CHAVES GARCÍA, *óp. cit.*; p. 35. Recordemos que esta fue una de las críticas que realizó el Presidente Evo Morales con motivo de la Cumbre de Cochabamba de 2006.

¹⁵²Entre los objetivos específicos de UNASUR, el Artículo 3 inciso e) menciona “el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables”. UNASUR; “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”; Artículo 3; Brasilia; 23 de Mayo de 2008.

¹⁵³REGUEIRO, Lourdes, BARZAGA, Mayra; “UNASUR: proceso y propuesta”; *FEDAEPS*; Quito; Enero de 2012; p.102.

¹⁵⁴FROHMANN, Alicia; *óp. cit.*; p. 26.

principalmente de Cuba. Finalizado el conflicto centroamericano, el Grupo Rio abandonó su rol exclusivamente mediador para convertirse en un foro permanente de consulta y concertación política latinoamericana, es decir, como articulador de la cooperación política en América Latina¹⁵⁵. La búsqueda de acuerdos políticos, de posiciones conjuntas entre los miembros y la defensa de las instituciones democráticas y de los derechos humanos fueron puntos sobresalientes sobre los que actuó el Grupo. El desarrollo de estos mecanismos sirvió no solamente para enfrentar las relaciones regionales, sino también para reducir la presencia de actores e intereses extra-regionales en América Latina, todo ello con el objetivo de aumentar la autonomía de la región en el sistema internacional¹⁵⁶.

De manera similar, a partir de 2008 Sudamérica cuenta también con un mecanismo permanente de concertación política, materializado en UNASUR. Como se afirma en su Tratado Constitutivo, “la concertación política entre los Estados Miembros de UNASUR será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos. Los Estados Miembros reforzarán la práctica de construcción de consensos en lo que se refiere a los temas centrales de la agenda internacional y promoverán iniciativas que afirmen la identidad de la región como un factor dinámico en las relaciones internacionales”¹⁵⁷.

UNASUR se presenta así como un organismo que puede actuar con eficacia para mantener la estabilidad en el espacio sudamericano. Los mecanismos de concertación política aplicados por UNASUR tienen por objetivo la defensa de la democracia en situaciones de amenaza, la preservación de los derechos humanos, como así también la fijación de posiciones comunes cuando surgen controversias entre algunos de los países miembros con terceros países. Desde su constitución, UNASUR implementó en situaciones conflictivas diversos mecanismos de concertación y coordinación en los ámbitos político y diplomático.

En el presente capítulo, pudimos analizar la etapa final del proceso sudamericano iniciado en el año 2000, que se materializó en la constitución de UNASUR como primer organismo internacional en el que participan los doce miembros de América del Sur. La

155 *Ídem*; p. 21.

156 VAN KLAVEREN, Alberto; “Las nuevas formas de concertación política en América Latina”; *Estudios Internacionales*; Año 17; N°68; Santiago; Octubre-Diciembre de 1984; p.514.

157 UNASUR; “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas”; Artículo 14; Brasilia; 23 de Mayo de 2008.

nueva organización cuenta con una estructura institucional permanente, lo que nos llevó a poder estudiar el funcionamiento de sus órganos internos, los procesos para la toma de decisiones y los mecanismos para la solución de controversias al interior del organismo.

Por otro lado, descubrimos que el organismo subregional se desenvuelve en un contexto de transición entre modelos de regionalismo e integración, desde el modelo de regionalismo abierto imperante desde principios de la década del noventa a uno nuevo denominado regionalismo post-liberal. En este contexto, se diluyeron los objetivos de integración económica y de infraestructura, dos de los pilares que estructuraron, originariamente, el proceso sudamericano, a la vez que se reforzó el tercero de estos, referente a la concertación y coordinación política y diplomática. De este modo, en este período UNASUR se consolidó como organismo de concertación política.

Finalmente, al encontrar una definición sobre concertación política, identificamos los casos puntuales en los que UNASUR puede actuar. En función de ello, en el próximo capítulo analizaremos tres casos específicos en los que el organismo aplicó este tipo de mecanismos. Nos concentraremos en el conflicto interno de Bolivia en 2008, la crisis humanitaria en Haití en 2010 y el diferendo diplomático por Malvinas entre Argentina y Reino Unido de ese mismo año.

Capítulo III

Mecanismos de concertación política implementados por UNASUR en el período 2008-2012

En el presente capítulo, nos disponemos a analizar aquellos casos en los que, durante el período bajo estudio, los países de UNASUR implementaron mecanismos de concertación y coordinación política y diplomática que demostraron efectividad en la resolución de los temas regionales a los que se abocaron. Estos casos incluyen disposiciones adoptadas frente a amenazas al orden democrático en uno de los países miembro del organismo (Bolivia), mecanismos de cooperación aplicados frente a desastres humanitarios en el ámbito regional (Haití) y finalmente, medidas adoptadas en torno a conflictos de soberanía que involucran a Argentina, uno de los estados parte de UNASUR, con potencias extra-regionales, en este caso Gran Bretaña.

Bolivia: El apoyo de UNASUR al orden democrático

Bolivia es un país ubicado en el centro de América del Sur que limita al norte y al este con Brasil, al sur con Paraguay y Argentina, y al oeste con Chile y Perú y cuenta con una superficie de 1.098.581 kilómetros cuadrados. El país es uno de los más pobres del continente, ya que aproximadamente el 54% de la población vive bajo la línea de pobreza, mientras que su Producto Bruto Interno *per cápita* asciende a la cifra de \$1650 dólares.¹⁵⁸

En Bolivia se pueden diferenciar desde el punto de vista geográfico y étnico dos grandes regiones. Por un lado, la región andina o del Altiplano, integrada por los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba. En estos departamentos predomina la población de origen indígena, principalmente quechuas y aymarás, y sus actividades se concentran en la agricultura, producción de coca y minería. Por su parte, la zona oriental es conocida como la “medialuna boliviana” y se integra por

158CEPAL; “Panorama Social de América Latina 2008”; CEPAL; Santiago; 2008; p. 81.

Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, departamentos donde predomina la población de origen blanca y mestiza y que concentra la mayor parte de las actividades industriales del país.¹⁵⁹

Desde su independencia, el estado boliviano tuvo que hacer frente a la diversidad étnica presente en el país. En una primera etapa, las oligarquías locales negaron a la población indígena cualquier tipo de reconocimiento político y fue recién en el año 1952 cuando se los incorpora a la vida institucional bajo el título de “campesinos” y se les concede el derecho al voto¹⁶⁰.

La llegada de Evo Morales al poder y su propuesta política

En las elecciones presidenciales del 18 de diciembre de 2005 triunfó el candidato del MAS Evo Morales, quien pertenece a la etnia indígena Aymará. Morales se transformó en el primer indígena en llegar al máximo cargo político de Bolivia y culminó con un período dominado por partidos tradicionales que ocuparon el poder desde el restablecimiento de la democracia en 1982¹⁶¹.

El gobierno de Morales intentó implementar una serie de políticas específicas que se materializaron en proyectos como la nacionalización del sector de hidrocarburos¹⁶², la

159MOLINA, Fernando; “Bolivia: la geografía de un conflicto”; *Nueva Sociedad*; N°18; Buenos Aires; Noviembre-Diciembre de 2008, pp. 72-91.

160MIRTENBAUM KNIEBEL, José; “Las características de los conflictos y pactos políticos en Bolivia 2006-2008. Una mirada crítica”; en AUTORES VARIOS; *Conflictos, una mirada hacia el futuro*; Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (FBDM)-Fundación Friedrich Ebert, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (FELS-ILDIS); La Paz; Noviembre de 2009; p. 209.

161VALENCIA AGUDELO, Germán; “Bolivia, 2003-2008: un período de profundas transformaciones políticas y económicas”; *Perfil de Coyuntura Económica*; N°12; Medellín; Diciembre de 2008; p. 184. Evo Morales triunfó con el 53% de los votos y llegó al poder a través de un partido de tendencia izquierdista denominado Movimiento al Socialismo (MAS). El triunfo del MAS se facilitó por la ruptura de un pacto político existente desde 1985 entre los partidos más importantes. En efecto, entre los años 1985 y 2002, el gobierno boliviano estuvo en manos de tres partidos políticos: el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el Movimiento Izquierda Revolucionaria (MIR) y Acción Democrática Nacionalista (ADN). La coalición MNR-ADN que encumbró en 1985 a Victor Paz Estenssoro como presidente, inauguró un período caracterizado por la suscripción de pactos políticos entre estos partidos, los cuales aseguraron las victorias electorales y la existencia de un congreso benévolo al poder ejecutivo de turno. Estos dos partidos, más el MIR, se rotaron en el poder durante dos décadas a través de las coaliciones que hacían en el parlamento y que permitían la elección del nuevo presidente de la república.

162Ídem; p. 188. La nacionalización del sector de hidrocarburos se llevó adelante mediante el Decreto 28701 del 1 de mayo de 2006. Dicho decreto estipulaba que las empresas extranjeras del sector de hidrocarburos tendrían que ceder “el control y la dirección” de sus instalaciones a la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y suscribir nuevos contratos con ganancias más altas para YPFB en el término de ciento ochenta días, pues de no hacerlo no podrían continuar con sus operaciones en el país.

ley de reforma agraria¹⁶³ y la organización de una Asamblea Constituyente que dicte una nueva carta magna para el país. En este sentido, la redacción de una nueva constitución fue uno de los puntos sobre los que más insistió el gobierno nacional, ya que deseaba incluir en la nueva carta magna puntos como la inclusión de la población indígena, la nacionalización de tierras y de todos los recursos naturales y la protección del cultivo de coca.¹⁶⁴

Estas medidas no fueron fáciles de implementar, ya que desde su asunción Morales tuvo que hacer frente a dos tipos de oposiciones. Por un lado, la oposición “partidaria”, que incluyó a los partidos Podemos, Unidad Nacional y Movimiento Nacionalista Revolucionario y, por otro, la oposición “regional”, de los prefectos departamentales de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija, quienes comenzaron a demandar mayores niveles de autonomía frente al gobierno de La Paz. Pese a ello, el 6 de Marzo de 2006 se logró aprobar la Ley Especial de Convocatoria de la Asamblea Constituyente y el 2 de Julio se realizaron las elecciones de los asambleístas, en las que el MAS obtuvo el cincuenta por ciento de los votos emitidos¹⁶⁵.

En los debates en el marco de la Asamblea Constituyente se polarizaron rápidamente las posiciones, ya que mientras el MAS intentó utilizar su mayoría para incluir en la nueva constitución los puntos más relevantes de su agenda política, la oposición rechazó de plano la mayoría de estas propuestas. El 9 de Octubre de 2007 la Asamblea se trasladó a la ciudad de Oruro, donde sin la mayoría de los partidos opositores se aprobó la nueva carta magna. En esta, los rasgos principales del sistema político se mantuvieron, es decir, el sistema presidencialista y el congreso bicameral, mientras que se introdujeron importantes cambios que estuvieron en la plataforma del MAS desde su asunción en 2006¹⁶⁶.

163 *Ibidem*; p. 189. Mediante el proyecto de ley de Reforma Agraria se pretendía lograr la redistribución de dos millones y medio de hectáreas de tierra de suelo fértil entre campesinos, colonos e indígenas, con el objetivo de combatir la pobreza rural en Bolivia. Dicha propuesta fue rechazada de plano por los terratenientes de Santa Cruz, región que presenta las tierras más fértiles del país.

164 *Ibidem*

165 En la sumatoria total de las representaciones se llegó a un número de 255 constituyentes, tres por cada una de las 70 circunscripciones electorales y cinco por las nueve circunscripciones departamentales. Igualmente se impuso de manera relativa la combinación de un hombre, una mujer, para las fórmulas de las candidaturas, lo cual dio como resultado final que 88 mujeres hayan sido electas como constituyentes. MIRTENBAUM KNIEBEL, José; *óp. cit.*; pp. 234-237.

166 Por ejemplo, la nueva Constitución pretendió aumentar la participación popular, estableciendo que los miembros del Tribunal Supremo (Art. 183) y Tribunal Constitucional (Art. 199) se elegirían mediante sufragio universal e introduciendo una fuerte posición para el “control social” a través de las organizaciones de la sociedad civil (Art. 242); concedió un fuerte reconocimiento a las naciones originarias, acordando a sus

El conflicto en torno a las autonomías departamentales

Uno de los puntos más conflictivos en los debates por la redacción de una nueva constitución tuvo que ver con la cuestión de las autonomías departamentales. En este período, los prefectos opositores de la media luna boliviana fueron las figuras que comenzaron a mostrar la mayor capacidad de movilización frente al gobierno de Morales¹⁶⁷. Como lo señala Pinto Diez, “uno de los aspectos que destacaron en 2007 fue el creciente protagonismo y la relevancia que adquirieron los distintos movimientos cívico-regionales. Y es que mientras los partidos políticos de oposición se debilitaban, fueron cediendo mayores espacios a estos movimientos que carecían de experiencia política, y en general, se basaban en los intereses de algunos poderes y actores regionales. A medida que se volvieron más fuertes, los movimientos cívico-regionales se radicalizaron en sus posiciones, dificultando el logro de acuerdos que desmontaran los conflictos emergentes vinculados a la aprobación de la nueva Constitución, a la implementación de políticas gubernamentales y a la atención de la demanda de autonomía de las regiones”¹⁶⁸.

Hacia el año 2008, comenzó a vislumbrarse una crisis política que desencadenaría en una sucesión de hechos violentos. En una sesión tumultuosa, el Parlamento boliviano aprobó el 28 de febrero una ley llamando a un referéndum para aprobar la propuesta constitucional. Dicha ley prohibió al mismo tiempo y de manera expresa, la realización de referéndums departamentales que tengan por objetivo la redacción de Estatutos Autonómicos. Sin embargo, entre Febrero y Marzo de aquel año, los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija realizaron referéndums autonómicos de facto, desconociendo la ley aprobada en febrero. Los estatutos autonómicos aprobados planteaban visiones de autonomía mucho más extensas que el proyecto constitucional de octubre de

idiomas (Art. 5) y a sus sistemas legales (Art. 180) el mismo estatus que al castellano; confirió al Estado un importante papel en la vida económica en el país (Art. 316); estableció un monopolio estatal en la posesión, producción y comercialización de los hidrocarburos (Art. 359); prohibió servicios privados en sistemas hídricos (Art. 373) y el latifundio (Art. 398), estableciendo un límite para la tenencia de tierra. UGGLA, Fredrik; *óp. cit.*; p. 254.

¹⁶⁷Los Prefectos de la medialuna boliviana se aglutinaron en el Concejo Nacional Democrático (CONALDE) y estaban apoyados por organizaciones denominadas “Comités Cívicos”, que representaban a poderosos sectores privados del oriente boliviano.

¹⁶⁸PINTO DIEZ, Elena; “No lo habríamos imaginado así. Una historia de diálogo, conflicto y pacificación en Bolivia”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); La Paz; 2008; p.5.

2007, principalmente en lo que se refiere al derecho de ingresos de los recursos naturales, potestad legislativa departamental y competencias departamentales¹⁶⁹.

Con el objetivo de buscar una solución al conflicto desatado entre el gobierno nacional y las autoridades departamentales, el Senado boliviano aprobó la convocatoria para la realización de referéndums revocatorios del Presidente y los prefectos departamentales. Dichos referéndums llevados a cabo el 10 de Agosto, confirmaron el mandato de Morales, con un 67,4% de aprobación, pero también de los prefectos opositores de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, quienes fueron ratificados en sus cargos. De este modo, ambas partes resultaron fortalecidas y aumentaron su intransigencia y la posibilidad de alcanzar un acuerdo político se desvaneció.

En este contexto, en los días posteriores a los referéndums se realizaron en diversas ciudades del oriente una serie de movilizaciones opositoras al gobierno de Morales, que incluyeron cortes de rutas y aeropuertos, ocupación de oficinas del gobierno nacional y cortes de los suministros de gas dirigidos hacia Brasil¹⁷⁰. Estas demostraciones llevaron al gobierno nacional a denunciar la existencia de una estrategia separatista de los prefectos opositores, fomentada por la Embajada de Estados Unidos¹⁷¹.

La escalada de violencia aumentó el 11 de Septiembre, cuando en la ciudad de Cobija, departamento de Pando, una marcha progubernamental que se encontraba en las inmediaciones de dicha ciudad fue atacada con armas de fuego por personas vinculadas a la prefectura regional. El hecho, provocó un enfrentamiento que dejó un saldo de diecinueve muertos y cincuenta y tres heridos¹⁷² y llevó al gobierno nacional a decretar la intervención militar del departamento y a ordenar el arresto del prefecto opositor Leopoldo Fernández.

169CHÁVEZ REYES, Silvia –BORTH IRAHOLA, Carlos; “¿Son compatibles los proyectos de Constitución y los de estatutos autonómicos?”; *Puentes para un diálogo democrático*; FES-ILDIS y Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria; La Paz; 2008; pp. 9-68. Entre los aspectos más relevantes de este proyecto aparecieron la posibilidad de elección directa del prefecto, el paso de las competencias en la toma de decisiones de las políticas departamentales a las prefecturas, el cambio del sistema de asignación de los recursos en función a la generación de ingresos de cada departamento, la administración de los recursos generados por algunos impuestos, como el de hidrocarburos y el traspaso de las competencias de agencias descentralizadas, entre otros. Véase también DEHEZA, Grace; “Bolivia: ¿Es posible la construcción de un nuevo Estado? La Asamblea Constituyente y las autonomías departamentales”; *Revista de Ciencia Política*; Vol. 28; N°1; Santiago; 2008; p.62.

170UGGLA, Fredrik; *óp. cit.*; p. 257.

171El gobierno de Morales declaró persona *non grata* al embajador estadounidense acreditado en Bolivia, quien se reunió durante el mes de septiembre con autoridades del Departamento de Santa Cruz. Como respuesta, en el mes de Diciembre, el gobierno norteamericano suspendió las preferencias arancelarias otorgadas a Bolivia en el marco de la *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (APTDEA).

172Cifras presentadas en el informe realizado por la Defensoría del Pueblo de Bolivia.

Asistencia de UNASUR: La Declaración de La Moneda

Los sucesos acontecidos en Pando despertaron alarmas entre los estados miembros de UNASUR. Para la presidenta de Argentina, Cristina Fernández y sus pares de Ecuador, Rafael Correa y Venezuela, Hugo Chávez, el organismo debía actuar presionando de manera explícita a los prefectos departamentales, mientras que para los presidentes de Brasil, Lula Da Silva, de Colombia, Álvaro Uribe y de Chile, Michelle Bachelet, UNASUR tendría que adoptar ante todo un rol mediador entre las partes¹⁷³.

A pesar de estas divergencias, todos los presidentes sudamericanos aceptaron la idea de Lula Da Silva, quien consideró fundamental como paso previo a cualquier accionar de UNASUR, que el gobierno de Evo Morales realice una petición de manera expresa en ese sentido¹⁷⁴. La formulación de dicha petición se efectuó a los dos días posteriores a los sucesos de Pando, y llevó a que el gobierno de Chile, quien estaba a cargo de la Presidencia Pro-Tempore del organismo, convoque al Consejo de Jefes de Estado de UNASUR a participar de una reunión extraordinaria que se llevaría a cabo en la ciudad de Santiago, el 15 de Septiembre¹⁷⁵.

En Santiago, los presidentes de UNASUR respaldaron de manera contundente al gobierno de Evo Morales, a la vez que presionaron a los prefectos opositores a concluir cualquier tipo de acción que amenace el orden democrático de Bolivia. Entre los puntos sobresalientes se destaca el respaldo al gobierno constitucional boliviano; el no reconocimiento a cualquier situación que implique un golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometa la integridad territorial de Bolivia; la condena a los ataques a las instalaciones gubernamentales en las localidades de la media luna boliviana y un llamado a los actores políticos y sociales del país a la unidad nacional¹⁷⁶.

173MALAMUD, Carlos; “La Cumbre de UNASUR en Santiago de Chile y el conflicto en Bolivia”; Real Instituto Elcano-ARI; N°121; Madrid; 9 de Octubre de 2008; p.4.

174*Ibidem*

175De los doce miembros de UNASUR, asistieron a la cumbre, además de la anfitriona Bachelet, los presidentes Evo Morales de Bolivia, Hugo Chávez de Venezuela, Cristina Fernández de Argentina, Fernando Lugo de Paraguay, Rafael Correa de Ecuador, Lula da Silva de Brasil, Álvaro Uribe de Colombia y Tabaré Vázquez de Uruguay. El presidente de Perú, Alan García, se excusó alegando que estaba próximo a realizar un viaje oficial y envió en su representación al canciller José Antonio García Belaunde, mientras que los presidentes de Surinam y de Guyana también enviaron a sus Ministros de Relaciones Exteriores.

176UNASUR; “Declaración de La Moneda”; Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado de la Unión Suramericana de Naciones; Santiago; 15 de Septiembre de 2008. Cabe agregar que en la Declaración no se hizo mención alguna a la injerencia extranjera, propuesta que había sido llevada adelante por el gobierno

Mediante la denominada “Declaración de La Moneda”, los presidentes sudamericanos lograron detener las fuentes inmediatas del conflicto, ya que ese mismo día se desalojaron de manera voluntaria las sedes del gobierno nacional ocupadas en los departamentos del oriente boliviano, como así también se logró frenar una movilización de grupos campesinos e indígenas afines al gobierno nacional que se dirigían al departamento de Santa Cruz¹⁷⁷.

Las comisiones instituidas por UNASUR

Además del plano declarativo, la Cumbre de La Moneda aprobó la creación de tres comisiones, las cuales se dedicarían a acompañar el proceso de restablecimiento del diálogo interno y a investigar los sucesos acontecidos en el departamento de Pando.

Por un lado, se constituyeron dos comisiones de acompañamiento al diálogo interno en Bolivia, la “Comisión de Acompañamiento de los Trabajos de la Mesa de Diálogo conducida por el Gobierno de Bolivia” y la “Comisión de Apoyo y Asistencia al Gobierno de Bolivia en función de sus requerimientos, incluyendo Recursos Humanos Especializados”. Los actores nacionales fueron los que definieron el ritmo, los procedimientos y los contenidos del diálogo y de los acuerdos, y para ello las comisiones tuvieron la tarea de generar condiciones de confianza y transparencia, facilitando canales de comunicación e información entre las partes¹⁷⁸. La mesa de diálogo entre el gobierno y la oposición concluyó en octubre de 2008, mediante la firma de un acuerdo político donde se incluyeron las modificaciones constitucionales de la futura carta magna¹⁷⁹.

venezolano en relación al supuesto involucramiento del gobierno norteamericano en los sucesos ocurridos en Bolivia. Véase MALAMUD, Carlos; *óp. cit.*; p.9.

177MAYORGA, Fernando; “Conflictos y acuerdos políticos 2006-2008”; en AUTORES VARIOS; *Conflictos, una mirada hacia el futuro*; Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (FBDM)-Fundación Friedrich Ebert, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (FELS-ILDIS); La Paz; Noviembre de 2009; p. 81.

178PINTO DIEZ, Elena; *óp. cit.*; pp. 39-40.

179El 21 de Octubre de 2008 Morales anunció la conclusión de las negociaciones y la realización de un referéndum sobre la nueva constitución para el año 2009, la cual fue aprobada por la población con un 61%. Los cambios introducidos en el texto eran substanciales y afectaron a casi una cuarta parte de los artículos. Entre las concesiones más importantes estaban: la introducción de proporcionalidad en la elección de diputados mediante la adición de escaños plurinominales; el fortalecimiento de la autonomía departamental; el debilitamiento del mecanismo de “control social”; el establecimiento que la limitación sobre la tenencia de tierra no tuviera valor retroactivo; el requerimiento de una mayoría de dos tercios para que el parlamento hiciera futuras reformas a la Constitución; se establecieron cuatro niveles de autonomía y finalmente, y de gran importancia para llegar al acuerdo final, el MAS acordó que Evo Morales no accedería a la presentación como candidato mediante la reelección. El nuevo texto constitucional aprobado, reconoció también a la coca

Por otro lado, la Declaración de la Moneda aprobó la creación de una comisión que investigó de manera imparcial los sucesos acontecidos en Pando y que se encargó, además, de formular recomendaciones específicas. Esta comisión adoptó la figura de una “comisión de establecimiento de hechos” (*factfinding comission*), que consiste en la investigación de la verdad y la contribución a la preservación de información, indicios y evidencias, con un carácter fáctico y no jurisdiccional”¹⁸⁰. Se nombró como coordinador de dicha comisión al argentino Rodolfo Mattarollo, secundado por Ferminio Fechio (Brasil), Luciano Foullioux Fernández (Chile), Fulvia Elvira Benavides Cotes (Colombia), Ramiro Rivadeneira Silva (Ecuador), Graciela Caballero (Paraguay), Hugo Contreras Morales (Perú), Juan Faroppa y Juan Alejandro Mernies (Uruguay) y Fredy Gutiérrez (Venezuela).

La labor de esta comisión puede dividirse en tres etapas. Entre el 29 de Septiembre y el 2 de Octubre, los miembros realizaron una primera misión en donde se plantearían los lineamientos generales para recabar la información pertinente para el curso de la investigación¹⁸¹. El 13 de Octubre se inició la segunda etapa, mediante el establecimiento de reuniones con los equipos técnicos que apoyarían su trabajo y con miembros de los tres poderes del estado boliviano, para indagar sobre las indicios recabados por estos sobre lo acontecido en Pando¹⁸². Finalmente, el 21 de Octubre se inició la tercera etapa, en la que se

como patrimonio cultural y factor de cohesión social, la diversidad idiomática (como oficiales a 36 lenguas indígenas), el principio de soberanía militar (se prohíben las bases militares extranjeras), la propiedad colectiva, el derecho irrenunciable e imprescriptible de Bolivia al océano Pacífico, en otros temas. UGGLA, Fredrik; *óp. cit.*; p. 260.

180UNASUR; “Comisión de UNASUR para el esclarecimiento de los hechos de Pando”; Punto IV: “Mandato y composición de la Comisión”; La Paz; Noviembre de 2008.

181En esta etapa, se realizaron reuniones con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Asamblea Permanente de Derechos Humanos. Con el fin de recabar la información necesaria, la Comisión se reunió con autoridades del gobierno nacional, representadas por la Viceministra de Coordinación Gubernamental, Dra. Rebeca Delgado y por el Viceministro de Justicia y Derechos Humanos, Dr. Wilfredo Chávez. Asimismo, logró entablar conversaciones con el Presidente del Senado Oscar Miguel Ortiz Antelo, secundado por otros parlamentarios de la oposición. Mediante el traslado a Pando, las autoridades de la comisión recogieron datos y evidencias mediante declaraciones de los sobrevivientes de los sucesos ocurridos en aquel departamento. UNASUR; “Comisión de UNASUR para el esclarecimiento de los hechos de Pando”; Punto V: “Actividades realizadas por la Comisión”; Noviembre de 2008.

182UNASUR; “Comisión de UNASUR para el esclarecimiento de los hechos de Pando”; Punto VIII: “Indicios y pruebas de los hechos”; La Paz; Noviembre de 2008. Cabe destacar en esta segunda etapa la reunión con el Defensor del Pueblo Waldo Albarracín, quien sostuvo la existencia de grupos armados en el departamento de Pando y que llevó a confirmar que los sucesos ocurridos en este departamento constituyeron una acción unilateral de grupos afines al Prefecto Departamental contra las poblaciones indígenas. Asimismo, los equipos técnicos realizaron un viaje a Pando, donde se entrevistaron con el Defensor del Pueblo local Rafael Vidal, quien afirmó que el origen del conflicto tuvo que ver con la toma de las instalaciones del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) por parte de los movimientos cívicos opositores al gobierno nacional y las manifestaciones posteriores organizadas por autoridades locales de la ciudad de Filadelfia pertenecientes al MAS.

realizó una reunión de equipos técnicos y grupos de apoyo con el fin de coordinar el programa de actividades de la Comisión hasta el fin de sus actividades¹⁸³.

Como fruto de la investigación realizada, la Comisión de esclarecimiento constató que, en los momentos previos a los acontecimientos de Pando, se produjeron mutuas amenazas y acciones al margen de la ley, que culminaron con muertes y hechos delictivos impulsados por sectores cívicos y prefecturales contra sectores campesinos y que estuvieron caracterizados por una desproporción en los medios y fuerzas empleados¹⁸⁴. Asimismo, el informe final afirmó que se produjeron ejecuciones sumarias y extrajudiciales por parte de miembros de la estructura gubernamental del Departamento de Pando, que dejaron un saldo de diecinueve personas fallecidas, como así también se constató la existencia de casos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, actos discriminatorios y racistas, persecuciones y amenazas, violaciones a las libertades de locomoción, asociación, reunión, pasividad y complicidad policial y destrucción de bienes¹⁸⁵. Finalmente, la Comisión criticó la ineficacia del sistema judicial boliviano frente a los objetivos de protección de los bienes jurídicos tutelados y de garantía de impedir la impunidad¹⁸⁶.

El Protocolo sobre compromiso con la democracia

La Cumbre de La Moneda fue exitosa en su objetivo de detener el conflicto interno en Bolivia, que podría haber conducido a un escenario de escalada de violencia con consecuencias indeseadas para la paz y estabilidad subregionales. Teniendo en cuenta que los intentos de amenaza al orden democrático en la actualidad pueden tomar diversas formas, los miembros de UNASUR contemplaron la posibilidad de incorporar en el seno del Tratado Constitutivo un instrumento adicional que exponga este tipo de amenazas.

En este sentido, se aprobó el 26 de Noviembre de 2010 el “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia”. Dentro de este instrumento, se contemplan las medidas que se pueden tomar desde el organismo en caso

¹⁸³*Ibidem*. En esta tercera etapa se establecieron reuniones con el Presidente de Bolivia, el Fiscal de la República Mario Uribe, con Ministros de la Corte Suprema de Justicia y con miembros de la Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social (UNITAS). Asimismo, se entablaron conversaciones con el Prefecto de Pando Leopoldo Fernández, quien se encontraba en situación de detención.

¹⁸⁴*Ibidem*

¹⁸⁵*Ibidem*

¹⁸⁶*Ibidem*

de que un país sufra la “ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y los principios democráticos”¹⁸⁷. Estas medidas incluyen la suspensión del país miembro de la participación en los diversos órganos e instancias de UNASUR, cierre parcial o total de las fronteras terrestres, promoción de la suspensión del estado en otros organismos regionales e internacionales, promoción ante terceros países o bloques de la suspensión de los derechos y/o beneficios del estado afectado derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte y, finalmente, la adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales¹⁸⁸.

Haití: Coordinación de UNASUR frente al desastre humanitario

La vulnerabilidad del estado haitiano

La República de Haití ocupa el territorio localizado al extremo oeste de la isla de La Española, que comparte con la República Dominicana. Su extensión es de 27.750 kilómetros cuadrados. Al norte de la isla se encuentra el Mar Atlántico y al sur el Mar Caribe. Al oeste de Haití se encuentran las islas de Cuba y Jamaica, y al este la isla de Puerto Rico. Actualmente, Haití ostenta la condición de ser el país más pobre del hemisferio occidental¹⁸⁹.

La falta de capacidad del estado haitiano en la implementación de políticas que reduzcan los niveles de pobreza creó una sociedad altamente vulnerable a desastres¹⁹⁰. En este contexto, el 12 de Enero de 2010 un terremoto de 7,3 grados en la escala de Richter sacudió la capital Puerto Príncipe y sus alrededores. De acuerdo a la Dirección de Protección Civil haitiana, se estima que 222.517 personas murieron y más de 300 mil resultaron heridas, más de 97 mil viviendas

187UNASUR; “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia”; Artículo 1; Georgetown; 26 de Noviembre de 2010.

188Ídem; Artículo 4.

189 Los datos más importantes reflejan que más del 80% de los haitianos viven bajo la línea de pobreza, el ingreso *per cápita* asciende a la escasa cifra de 1180 dólares, la alfabetización alcanza sólo al 61% de la población y el 82,1% de la población empleada trabaja por cuenta propia. Asimismo, el estado haitiano depende en gran medida de fondos recibidos del exterior, que en forma de donaciones y préstamos representan el 57% de su presupuesto.

190SANTOS HERNÁNDEZ, Jenniffer; “Los desastres como procesos: investigación de respuesta rápida, luego del terremoto de Haití”; *Revista de Estudios Sociales*; Vol. XL; N°150; Santo Domingo; Julio-Septiembre de 2009; p.16.

fueron totalmente destruidas y se produjo un proceso de emigración masiva de alrededor de 597 mil personas¹⁹¹.

Los círculos políticos sudamericanos mostraron una honda preocupación frente al caso haitiano, dadas las consecuencias que tuvo el terremoto en lo referente a las pérdidas humanas y materiales. Por este motivo, los presidentes de la subregión entendieron que se debía lograr, desde la órbita de UNASUR, un plan de acción específico para ayudar de manera coordinada al país caribeño.

La elaboración del Plan de Acción

El 9 de Febrero de 2010 se reunieron en Quito los Jefes de Estado y Gobierno de UNASUR con el Presidente de Haití, René Prével, para dar el primer paso en materia de coordinación y puesta en marcha de la ayuda. En el documento elaborado, denominado “Decisión de Quito: Solidaridad de UNASUR con Haití”, los gobiernos sudamericanos decidieron atender de manera inmediata los tres ejes planteados por el Presidente de Haití, que comprenden acciones en materia de infraestructura, energía, agricultura y salud, y para ello se destacó la necesidad de construir vías, tendidos eléctricos y la reconstrucción del agro¹⁹². Por otro lado, se recomendó la elaboración de un plan de acción que funcione como instrumento para canalizar la ayuda humanitaria e impulsar labores de reconstrucción del país, mediante el desembolso de un fondo de 100 millones de dólares para financiar las acciones sectoriales de los tres ejes anteriormente mencionados¹⁹³. En la declaración se destacó también, la necesidad del envío de una delegación de planificación de UNASUR para respaldar al gobierno local, el fomento en la aplicación de medidas de regularización migratoria especiales para ciudadanos haitianos residentes en los países de UNASUR, de eliminación de las tarifas de importación para productos haitianos y de estímulo de las

191 Como lo señala Durán Vargas, en el caso de las áreas rurales de Haití “el entorno está degradado a niveles impresionantes, con solo 2% de cobertura forestal y con procesos galopantes de erosión y pérdida de tierras cultivables. La principal fuente de energía es el carbón vegetal, y hasta el momento prácticamente ningún intento de frenar la deforestación ha sido exitoso. La escasa rentabilidad en la agricultura y la baja competitividad de sus productos de exportación, dadas la inequidad de los aranceles y la injusta protección en los países desarrollados, generan un elevado flujo migratorio, de unas 75.000 personas al año, hacia las ciudades, donde se registra una urbanización caótica y desenfrenada, con procesos de construcción anárquicos y sin ningún control”. DURÁN VARGAS, Luis Rolando; “Terremoto en Haití: las causas persistentes de un desastre que no ha terminado”; *Nueva Sociedad*; N° 226; Buenos Aires; Marzo-Abril de 2010.

192 UNASUR; “Decisión de Quito: Solidaridad de UNASUR con Haití”; Artículo 5; Quito; 9 de Febrero de 2010.

193 *Ídem*; Artículo 6.

inversiones de empresas sudamericanas en Haití que requieran una elevada utilización de mano de obra local¹⁹⁴. Entre el 7 y el 16 de Marzo de 2010 comenzaron las tratativas para la elaboración de un plan de acción destinado a la colaboración del organismo subregional con Haití. Para cumplir con este objetivo, una misión técnica sudamericana llegó a Puerto Príncipe para evaluar la situación del estado caribeño.

Asimismo, en el marco de la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR realizada en la ciudad argentina de Los Cardales, los gobiernos sudamericanos destacaron la necesidad de enviar al país caribeño una misión técnica que se encargue de la elaboración del plan de acción. Dicha misión técnica tendría la tarea de implementar acciones en diversas áreas como infraestructura básica, agricultura y seguridad alimentaria y construcción de edificaciones temporales o definitivas para el funcionamiento del gobierno y el estado haitiano¹⁹⁵. Por otro lado, en esta reunión se instruyó al Secretario General –que en aquel entonces era Néstor Kirchner- que establezca mecanismos para garantizar la coordinación interna de UNASUR con el gobierno de Haití para la asignación de los recursos del fondo voluntario de 100 millones de dólares que financian del Plan de Acción UNASUR-Haití¹⁹⁶.

El rol de la Secretaría Técnica de UNASUR en Haití

Una vez establecidos los lineamientos generales que debía adoptar UNASUR en el territorio haitiano, el 31 de Agosto se firmó el Plan de Acción entre el Presidente de Haití René Préval y su par Rafael Correa, en carácter de Presidente Pro-Tempore del organismo. La presencia física de UNASUR en territorio haitiano se consolidó mediante la instauración de una Secretaría Técnica, la cual trabajaría en principio por el período de un año, tiempo estimado para traducir en programas y obras el monto de 100 millones de dólares necesarios para la ejecución del Plan de Acción. La Secretaría Técnica se asentó en la ciudad de Pétiion-Ville y estuvo encabezada por el Embajador argentino Rodolfo Mattarollo¹⁹⁷.

¹⁹⁴*Ídem*; Artículo 7.

¹⁹⁵UNASUR; “Declaración Final de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas”; Artículo 18; Los Cardales; 4 de Mayo de 2010.

¹⁹⁶*Ídem*; Artículo 20.

¹⁹⁷Para que la misión de UNASUR pueda desenvolverse según los objetivos definidos en el Plan de Acción acordado entre el gobierno de Haití y UNASUR, se firmó el “Acuerdo de Sede entre el Gobierno de la República de Haití y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)” en la ciudad de Puerto Príncipe, el 28

Las actividades de la Secretaría Técnica estuvieron guiadas por el respeto a determinados principios, tales como la colaboración con las autoridades gubernamentales, una conducta amigable y no invasiva y la atención de temas urgentes en materia de salud, seguridad alimentaria, vivienda como así también para contribuir al refuerzo de la estabilidad institucional y a la vigencia del Estado de derecho¹⁹⁸. De este modo, los programas en ejecución de la Secretaría Técnica se centraron en el fortalecimiento del estado haitiano y su población en diversos ámbitos.

En lo que respecta al área de salud, se implementaron estrategias de atención primaria de la salud y vigilancia comunitaria sanitaria frente a la epidemia de cólera desatada, mediante el desembolso de fondos a hospitales¹⁹⁹.

En materia de refuerzo del Estado de Derecho, la Secretaría Técnica de UNASUR en Haití colaboró con el Gobierno de ese país en la reforma de textos legales en materia de derecho penal y procesal penal, como así también mediante el apoyo técnico y financiero al Sistema Nacional de Asistencia Legal²⁰⁰.

En lo referente a medidas de seguridad alimentaria, en febrero de 2012 se dio inicio al “Programa Pro-Huerta UNASUR”, mediante la firma del Memorandum de Entendimiento tripartito entre el Gobierno de Haití, el Gobierno Argentino y la Secretaría Técnica de UNASUR en Haití. Las actividades del programa comenzaron el 1 de marzo mediante el desembolso de 3 millones de dólares para la adquisición de equipos y la contratación del personal, con el objetivo de mejorar la alimentación de poblaciones urbanas y rurales que se encuentran en situación de vulnerabilidad social²⁰¹. Asimismo, UNASUR aportó en el pago de asesorías técnicas para la rehabilitación de tres plantas transformadoras de alimentos en el departamento de Artibonite²⁰².

de Enero de 2011.

198Secretaría Técnica de UNASUR en Haití; “Informe de Actividad”; 10 de Marzo de 2012; p.2.

199Proyecto de Salud Pública en Mirebalais – Lascahobas, Departamento del Centro; Proyecto secciones comunales rurales de montaña de Oranger, Parques, Beausejour y Citronnier, de la Comuna de Léogâne, Departamento del Oeste; Proyecto en PetiteRivière, comunidades de Mithon, Chatuley, K-Pity Alto y Bajo de la comuna de Léogâne, Departamento del Oeste. SECRETARIA TÉCNICA DE UNASUR en HAITÍ; “Informe de Actividad”; Puerto Príncipe; 10 de Marzo de 2012; pp. 4-5

200SECRETARIA TÉCNICA DE UNASUR EN HAITÍ; “Informe de Actividad”; 10 de Marzo de 2012; pp. 5-6.

201Idem; pp. 6-7.

202Idem; pp. 7-8.

En materia de vivienda, el organismo participó en la financiación para la construcción de 854 viviendas provisorias en la localidad de Canaán, bajo la ejecución de la ONG argentina Un Techo para Mi País²⁰³.

Finalmente, a la fecha del informe se detallaron propuestas que incluyen, entre las más importantes, un programa nacional de cantinas escolares, un proyecto de salud en la frontera haitiano-dominicana, un programa de reparación y ampliación de un hospital en la ciudad de Corail, una iniciativa de hermanamiento de ciudades sudamericanas con ciudades de Haití y la construcción de un estadio polideportivo²⁰⁴.

La labor de UNASUR fue de suma importancia en la aportación general que se viene desarrollando para la reconstrucción de Haití, y demuestra el impacto positivo que puede tener la coordinación de acciones humanitarias en el marco del organismo subregional. Por este motivo, en agosto de 2011 el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR decidió prorrogar por un año más, hasta agosto de 2012, las labores de la Secretaría Técnica UNASUR Haití²⁰⁵.

Malvinas: Posicionamiento de UNASUR frente a la disputa de soberanía

Desde el año 1833, existe una disputa por la soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur entre el Reino Unido y uno de los miembros de UNASUR, la República Argentina. El país sudamericano se vio despojado de estas posesiones cuando una fuerza militar británica expulsó a los residentes que vivían en las islas. Desde entonces, Argentina intentó posicionar su reclamo por la soberanía sobre Malvinas en los diversos foros internacionales.

En el ámbito de las Naciones Unidas, existieron dos resoluciones que influyeron sobre la cuestión Malvinas. Por un lado, la Resolución 1514, referente a la concesión de independencia a los pueblos y países coloniales, instaba a los estados que aún tenían colonias a contribuir en los procesos de autodeterminación de esos territorios. Por otro lado, la Resolución 2065 reconoció la existencia de una disputa de soberanía entre el Reino Unido y Argentina, motivo por el cual se afirmó que las islas Malvinas constituyen un caso

203 *Idem*; p. 7.

204 *Idem*; pp. 8-10.

205 “UNASUR reafirma su presencia en Haití al cumplirse dos años del fatal terremoto”; Boletín de Prensa de UNASUR; Quito; 12 de Enero de 2012.

especial de descolonización que debía quedar sujeto a un proceso de negociaciones entre los dos países.

Los incipientes avances diplomáticos se obstaculizaron en 1982, cuando se desencadenó entre Gran Bretaña y Argentina una guerra por el dominio de las islas. La victoria británica hizo endurecer la posición de Londres que, en adelante, se negó a negociar cualquier cuestión referente a la soberanía sobre las islas del Atlántico Sur.

Las Malvinas en la agenda sudamericana

La cuestión referente al conflicto por la soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur fue instaurado por Argentina desde el inicio de las cumbres sudamericanas. En este sentido, las diversas declaraciones aprobadas apoyaron el reclamo argentino e instaron al Reino Unido a retomar las negociaciones por la soberanía de las islas, entendiendo que la presencia británica en Malvinas constituye un acto de anacronismo propio de la época colonial.

En el marco de la I Reunión de Presidentes de América del Sur del año 2000, se expresó que “aún subsiste en el Atlántico Sur la situación colonial de las Islas Malvinas. Convencida de que el mantenimiento de situaciones coloniales resulta incompatible con los ideales de paz, seguridad y cooperación en el subcontinente, la Reunión de Presidentes coincide en la necesidad para las dos Partes de reanudar las negociaciones a fin de que se encuentre a la mayor brevedad posible, una solución pacífica y duradera de la disputa de soberanía, de acuerdo con las Resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos”²⁰⁶.

En la III Reunión realizada en 2004 en Cuzco, se incluyó en la declaración final un apartado que recuerda “el interés regional en que la prolongada disputa entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña sobre dichos territorios alcance una pronta solución de conformidad con las resoluciones de la ONU y la OEA”²⁰⁷.

En el marco de la Comunidad Sudamericana de Naciones, durante la II Reunión realizada en Cochabamba, los presidentes sudamericanos anunciaron: “respaldamos los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía con el Reino

206 I CUMBRE DE JEFES DE ESTADO DE AMÉRICA DEL SUR; “Comunicado de Brasilia”; Brasilia; 1 de septiembre de 2000.

207 COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES; “Declaración de Cuzco”; Cuzco; 18 de Diciembre de 2004.

Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte relativa a la Cuestión de las Islas Malvinas. Asimismo, alentamos enfáticamente a los Gobiernos de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a que reanuden las negociaciones a fin de encontrar a la mayor brevedad posible una solución justa, pacífica y definitiva de la disputa de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, de conformidad con las resoluciones y declaraciones pertinentes de la Asamblea General, del Comité Especial de Descolonización y de la Organización de los Estados Americanos²⁰⁸.

Bajo la órbita de UNASUR, en la Cumbre Extraordinaria realizada en la ciudad argentina de Los Cardales, los Jefes de Estado recordaron “el permanente interés regional en que los Gobiernos de la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte reanuden las negociaciones a fin de encontrar -a la mayor brevedad posible- una solución pacífica y definitiva a la disputa de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, y los espacios marítimos circundantes, de conformidad con las resoluciones y declaraciones pertinentes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA). Destacan, en tal sentido, la permanente actitud constructiva y disposición del Gobierno argentino para alcanzar, por la vía de las negociaciones, una solución pacífica y definitiva a esta anacrónica situación colonial en suelo americano²⁰⁹”.

Las medidas adoptadas en Georgetown

El 27 de marzo de 2007, el Gobierno argentino comunicó a través de una nota al gobierno británico la decisión de dar por terminada la Declaración Conjunta sobre “Cooperación sobre Actividades Costa Afuera en el Atlántico Sudoccidental”, suscripta por ambos países el 27 de septiembre de 1995, bajo fórmula de salvaguardia de soberanía, y referida a la exploración y explotación de hidrocarburos en el área sujeta a la disputa de soberanía. Dicha Declaración estableció los lineamientos generales que deberían guiar las acciones conjuntas de cooperación en materia de exploración de hidrocarburos entre ambos países en las áreas marítimas del Atlántico Sudoccidental, que se encuentran sujetas a una

²⁰⁸COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES; “Declaración de Cochabamba”; Cochabamba; 9 de Diciembre de 2006.

²⁰⁹UNASUR; “Declaración Final de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas”; Los Cardales; 4 de Mayo de 2010.

disputa de soberanía y jurisdicción. Firmado el acuerdo, se originó una controversia referente al ámbito espacial de aplicación, ya que mientras para Argentina esa área comprendía los 430.000 kilómetros cuadrados sometidos a disputa, el Reino Unido pretendió limitar la cooperación a un “área especial” de sólo 21.000 kilómetros cuadrados, y reservar para sus actividades unilaterales todo el resto del área disputada en torno a las Islas Malvinas.²¹⁰

La falta de acuerdos sobre dicha área motivó al gobierno argentino a declarar finalizadas las disposiciones emanadas de la declaración conjunta del año 1995. Bajo esta situación, en la III Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones, se aprobó la “Declaración Presidencial sobre las Islas Malvinas”, con el propósito de reafirmar el respaldo sudamericano a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía con el Reino Unido, como así también de apoyar la posición del Gobierno argentino de dar por finalizado el entendimiento provisorio negociado con el Reino Unido sobre la exploración y explotación de hidrocarburos en el Atlántico Sur²¹¹.

La inexistencia de un entendimiento político entre ambos países sobre la exploración y explotación de los recursos petrolíferos en las aguas adyacentes a las Islas Malvinas fue aprovechada por el gobierno británico, que decidió incrementar las actividades de exploración de manera unilateral. Esto motivó a que en el marco de UNASUR se haga constar el rechazo a las medidas unilaterales británicas, cuando en la Reunión Extraordinaria de Jefes y Jefas de Estado realizada el 4 de Mayo de 2010, los presidentes sudamericanos manifestaron su rechazo a “las actividades de exploración de recursos naturales no renovables de la plataforma continental argentina, que ilegalmente desarrolla el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en abierta oposición a lo dispuesto por la Resolución 31/49 de la Asamblea General de las Naciones Unidas que insta a las dos partes a que se abstengan de adoptar decisiones que entrañen la introducción de modificaciones unilaterales en la situación mientras las islas estén atravesando por el proceso recomendado por la Asamblea General”²¹².

210MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA; “Estado de situación de los Entendimientos Provisorios sobre Malvinas”; disponible en línea <<http://www.mrecic.gov.ar/es/la-cuesti%C3%B3n-de-las-islas-malvinas/estado-de-situaci%C3%B3n-de-los-entendimientos-provisorios>>

211COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES; “Declaración presidencial sobre las Islas Malvinas”; Margarita; 18de Abril de 2007.

Una de las declaraciones más importantes de UNASUR en referencia a la cuestión de Malvinas se dio en el año 2010. En efecto, en el marco de la IV Cumbre de Jefes de Estado realizada en Guyana, los presidentes manifestaron su acuerdo en impedir el ingreso de buques con bandera de las Islas Malvinas en cualquier puerto sudamericano, como así también se comprometieron a informar al gobierno de la República Argentina sobre el cargamento de buques que lleven equipos destinados al abastecimiento de las actividades hidrocarburíferas consideradas ilegales en aguas de las Islas Malvinas.²¹³

Los casos más resonantes en este sentido, tuvieron como protagonistas a los gobiernos de Brasil y Perú. En enero de 2011, el gobierno brasileño desautorizó que un buque de protección de las Malvinas, el HMS Clyde, fondeara en Río de Janeiro²¹⁴. Por otro lado, el 19 de marzo de 2012, la fragata británica HMS Montrose tenía planificado repostar en el puerto peruano de El Callao, para realizar actividades con la marina peruana en el marco de un programa de operaciones conjuntas, pero el canciller peruano Rafael Roncagliolo informó que había quedado sin efecto dicho programa, ya que se optó por respetar lo acordado en Georgetown²¹⁵.

En este tercer capítulo pudimos realizar un análisis sobre los mecanismos de concertación y coordinación política y diplomática más importantes que implementó UNASUR desde su constitución en el año 2008 hasta el año 2012. En primer lugar,

212UNASUR; “Declaración del Consejo de Jefes y jefas de Estado sobre la cuestión de las Islas Malvinas”; Los Cardales; 4 de Mayo de 2010. En efecto, el punto 4 de la Resolución 31/49 aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas insta a las dos partes a que se abstengan de adoptar decisiones que entrañen la introducción de modificaciones unilaterales en la situación mientras las islas estén atravesando por un proceso recomendado en las resoluciones 2065 y 3160 de la Asamblea de las Naciones Unidas, en referencia a las actividades de las misiones de exploración británica

213La declaración, expresó que “los Estados miembros de UNASUR se comprometen a adoptar, de conformidad con el derecho internacional y sus respectivas legislaciones internas, todas las medidas susceptibles de ser reglamentadas para impedir el ingreso a sus puertos de los buques que enarboles la bandera ilegal de las Islas Malvinas. Se comprometen, en el marco de los acuerdos internacionales vigentes, a informar al Gobierno argentino sobre aquellos buques o artefactos navales con derroteros que incluyan las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, con cargas destinadas a las actividades hidrocarburíferas y/o mineras ilegales en la plataforma continental argentina y, de este modo, prevenir o evitar que estas actividades se consoliden. UNASUR; “Declaración sobre cooperación de los Países Miembros de UNASUR sobre movimientos relevantes de buques cuyo derrotero incluya las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur”; IV Cumbre del Consejo de Jefes y Jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas; Georgetown; 26 de Noviembre de 2010.

214BOLOGNA, Alfredo Bruno; “El tratamiento del conflicto de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur en UNASUR”; *Humania del Sur*; Año 7; Nº13; Caracas; Julio-Diciembre de 2012; pp. 110-111.

215*Ibidem*. En el caso particular de la fragata HMS Montrose, Argentina posicionó el tema en el marco de UNASUR, donde se aprobó la “Declaración sobre el Desplazamiento de la Fragata HMS Montrose a las Islas Malvinas” del 29 de Octubre de 2011. Fue esta medida, sumada a lo acordado en Georgetown, lo que motivó al gobierno peruano a dar marcha atrás con el programa de cooperación naval con el Reino Unido.

estudiamos los sucesos ocurridos en Bolivia en los meses de septiembre de 2008: descripción de las divergencias que llevaron al enfrentamiento entre el gobierno de La Paz y los prefectos departamentales de la medialuna boliviana y el papel que cumplió UNASUR mediante la aprobación de la Declaración de La Moneda y de la creación de tres comisiones, dos de ellas dedicadas al acompañamiento de la mesa de diálogo entre el gobierno central y los prefectos opositores, y una tercera encargada de realizar una investigación y formulación de recomendaciones sobre los sucesos acontecidos en el Departamento de Pando.

En segundo lugar, analizamos los mecanismos de coordinación humanitaria desarrollados por UNASUR en ocasión del desastre humanitario ocurrido en Haití, luego de ocurrido el terremoto de enero de 2010. Estos mecanismos evolucionaron con el pasar de los meses, ya que se pasó de la firma de una Declaración de Solidaridad, a la elaboración de un Plan de Acción para, finalmente, materializarse en una Misión Técnica que se desempeñó en el propio territorio haitiano.

En tercer lugar, estudiamos las medidas adoptadas en el seno de UNASUR en referencia al conflicto de soberanía que mantienen el Reino Unido y la República Argentina por las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur. En este sentido, pudimos estudiar las declaraciones de apoyo a la Argentina y las medidas adoptadas en 2010 para limitar las acciones de navíos que utilizan la bandera de Malvinas o de aquellos buques que se dirijan a las Malvinas para desarrollar actividades de exploración hidrocarburífera.

En este tercer capítulo pudimos constatar el rol concertador que ejerce UNASUR en los ámbitos regional y subregional, analizando las medidas específicas adoptadas en el seno del organismo. Fruto de este estudio de casos, podemos afirmar que UNASUR se ha volcado a la implementación de medidas de concertación y coordinación política y diplomática, y que estas fueron las que finalmente primaron en la agenda de la organización y, al mismo tiempo, las que tuvieron un impacto mayor en la órbita subregional.

Conclusiones

El estudio sobre un organismo relativamente joven como UNASUR nos presentó una serie de interrogantes. Estos tienen que ver, precisamente, con la juventud que ostenta la organización, y el no saber a ciencia cierta el rumbo que tomará en un futuro, si existirá mayor compromiso por parte de los gobiernos sudamericanos con esta instancia o si futuros cambios en el contexto internacional podrán alterar su funcionamiento. A pesar de estos interrogantes, nos vimos en la necesidad de estudiar el rol del primer organismo que integra a los doce estados independientes de la subregión sudamericana.

La constitución de Sudamérica como un área de referencia en el escenario internacional fue un proyecto brasileño iniciado en la década del noventa por el entonces presidente Fernando Henrique Cardoso mediante el cual el gobierno brasileño proyectó la constitución de un Área de Libre Comercio Sudamericana por medio de la integración entre el MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones, Chile, Guyana y Surinam, cuya idea se planteó en la I Cumbre de Presidentes de América del Sur convocada en la ciudad de Brasilia en el año 2000. La cumbre realizada en la capital brasileña constituyó el primer encuentro de la historia donde participaron todos los representantes de la subregión. A dicho encuentro le siguió, dos años más tarde, la II Reunión de Presidentes de América del Sur, celebrada en la ciudad de Guayaquil, los días 26 y 27 de julio de 2002.

El gobierno brasileño deseaba, en primer lugar, contrarrestar la iniciativa estadounidense de crear un área de libre comercio a escala continental a través del ALCA y, por otro lado, aspiraba a posicionar a Brasil como un actor de peso en el escenario internacional. A partir de 2005, se observó un paulatino debilitamiento del proyecto, donde la idea de constituir un área de libre comercio a escala continental se fue desvaneciendo. Al mismo tiempo, las cumbres sudamericanas fueron tomando mayor impulso y fue así que el 18 de diciembre de 2004, en la III Cumbre Sudamericana reunida en Cuzco, los presidentes de los doce países de América del Sur firmaron la declaración de Cuzco, donde decidieron conformar la Comunidad de Naciones Suramericanas, la cual fue evolucionando a través de la Cumbre de Brasilia realizada el 30 de septiembre de 2005 y la Cumbre de Cochabamba, llevada a cabo el 9 de diciembre de 2006. Asimismo, una Comisión Estratégica de Reflexión aportó las bases para el establecimiento de la unión. Los Presidentes de

Sudamérica, reunidos en la Cumbre realizada en la Isla de Margarita el 17 de abril de 2007, decidieron renombrar a la comunidad como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

□ Este esfuerzo dio fundación a la Unión de Naciones Sudamericanas en la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno en la ciudad de Brasilia, el 23 de mayo de 2008, donde se suscribió el Tratado Constitutivo. Esta evolución histórica del proceso sudamericano es la que se detalló en el primer capítulo de la investigación.

La firma del Tratado Constitutivo dio vida al nuevo organismo subregional y permitió que se ponga en marcha una estructura institucional al servicio de éste. El proceso sudamericano iniciado en 2000 se apoyó sobre tres pilares principales: la concertación y coordinación política y diplomática, las medidas de complementación e integración económica y, finalmente, el desarrollo de la integración energética y de infraestructura sudamericana. En este sentido, uno de los interrogantes más importantes sobre UNASUR radicaba en saber si el naciente organismo tendría la suficiente capacidad para lograr avances concretos en estos tres pilares. Los hechos comprobaron que, al menos en este período, no se alcanzaron resultados de envergadura en lo referente a la integración económico-comercial ni tampoco se le prestó la suficiente atención a la integración física y energética en el marco propio de UNASUR, pero al mismo tiempo se comprobó que las medidas más importantes del organismo recayeron en los mecanismos de concertación y coordinación política y diplomática. Un estudio detallado sobre la estructura organizacional de UNASUR y sobre la situación de estos tres pilares fue la que se puso bajo análisis en el segundo capítulo.

El vuelco de UNASUR sobre el pilar referido a las medidas de concertación y coordinación política y diplomática nos llevó, en el tercer capítulo, a estudiar aquellos casos en los que el organismo subregional implementó medidas de esta naturaleza. En función de ello, el primer caso a analizar fueron las acciones desarrolladas por UNASUR en lo referente a la protección de los regímenes democráticos en la subregión producto de los sucesos desarrollados en Bolivia en la primera quincena del mes de septiembre del año 2008. El segundo de los tópicos a analizar hizo referencia a las actuaciones de UNASUR en lo referente a la cooperación humanitaria ante los sucesos desastrosos en Haití a principios del año 2010, con ocasión del terremoto de 7,3 grados en la escala de Richter que sacudió las cercanías de Puerto Príncipe, dejando un considerable saldo de víctimas. Finalmente, el

tercer caso bajo análisis se refirió a las acciones desarrolladas en las instancias del organismo subregional con motivo del diferendo que separa a Argentina y el Reino Unido por los derechos soberanos sobre las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, y en función de ello por las protestas argentinas en ocasión de la decisión británica de proceder a la realización de actividades exploratorias en materia hidrocarburífera en las aguas adyacentes a las islas.

Estos casos pusieron a prueba nuestra hipótesis central de considerar a UNASUR como organismo de concertación política subregional en la medida en que, como dijimos anteriormente, esta organización fue dejando a un lado los pilares referidos a la integración económico-comercial y de integración física y energética.

Pues bien, en el primero de esos casos constatamos el importante rol que tuvo el organismo como canal mediador para actuar en la crisis boliviana, en presionar frente a cualquier intento de llevar al país andino hacia situaciones que alteren el orden democrático y, aún más, en realizar una investigación de los hechos acaecidos en el departamento de Pando para que este tipo de acciones no se vuelvan a repetir en territorio sudamericano. El segundo caso, por su parte, mostró la efectividad de la coordinación de los planes de ayuda humanitaria en el seno de UNASUR. De meras declaraciones de apoyo se pasó rápidamente al desembolso de dinero para, finalmente, instituir una misión técnica que opere directamente en territorio haitiano y que pueda desarrollar sobre el terreno planes de apoyo a la reconstrucción del país caribeño. En el tercero de los casos, las medidas adoptadas en el seno de UNASUR dieron sus frutos y mostraron la solidaridad existente entre los gobiernos sudamericanos cuando uno de sus países mantiene una disputa de soberanía con un tercer país.

Finalmente, creemos necesario reiterar lo que se dijo anteriormente. Lo que este trabajo planteó como hipótesis fundamental fue la identificación de UNASUR como mecanismo dedicado a la concertación política. Que esta identidad se mantenga en el tiempo, dependerá en gran medida de la voluntad de los estados parte, dado el carácter intergubernamental que posee el organismo subregional.

Bibliografía

Documentos Oficiales

ALADI; “Acuerdo Marco para la Creación de la Zona de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR”; Buenos Aires; 16 de Abril de 1998.

ALADI; “Tratado de Montevideo”; Montevideo; 12 de Agosto de 1980.

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS; Resolución 1514;

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS; Resolución 2065;

COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES; “Declaración de Bogotá”; Bogotá; 14 de Julio de 2006.

COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES; “Declaración de Cochabamba”; Cochabamba; 9 de Diciembre de 2006.

COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES; “Declaración de Margarita: Construyendo la Integración Energética en América del Sur”; Margarita; 17 de Abril de 2007.

COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES; “Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria”; Artículo 16; Brasilia; 30 de Septiembre de 2005.

COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES; “Declaración presidencial sobre las Islas Malvinas”; Margarita; 18 de Abril de 2007.

COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES; “Documento sobre Integración Energética Sudamericana”; Artículo 2; Cochabamba; 9 de Diciembre de 2006.

COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES; “Programa de Acción”; Brasilia; 30 de setiembre de 2005.

COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES; “Proyecto de Decisión sobre la Creación de la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano”; Montevideo; 9 de Diciembre de 2005.

“Declaración de Uruguayana” firmada por los Gobiernos de la República Argentina y los Estados Unidos de Brasil ; Uruguayana; 22 de Abril de 1961.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA; “Estado de situación de los Entendimientos Provisorios sobre Malvinas”; disponible en línea:

<<http://www.mrecic.gov.ar/es/la-cuesti%C3%B3n-de-las-islas-malvinas/estado-de-situaci%C3%B3n-de-los-entendimientos-provisorios>>

PRIMERA CUMBRE DE JEFES DE ESTADO DE AMÉRICA DEL SUR; “Comunicado de Brasilia”; Brasilia; 1 de Septiembre de 2000.

PRIMERA CUMBRE DE PRESIDENTES DE LOS PARLAMENTOS DE NACIONES QUE INTEGRAN UNASUR; Quito; 15 de junio de 2010.

SEGUNDA CUMBRE SUDAMERICANA DE PRESIDENTES; “Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el desarrollo”; Guayaquil; 27 de Julio de 2002.

SEGUNDA CUMBRE SUDAMERICANA DE PRESIDENTES; “Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana”; Guayaquil; 27 de Julio de 2002.

TERCER CUMBRE SUDAMERICANA DE PRESIDENTES; “Declaración de Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones”; Cuzco; 8 de Diciembre de 2004.

UNASUR; “Comisión de UNASUR para el esclarecimiento de los hechos de Pando”; La Paz; Noviembre de 2008.

UNASUR; “Decisión de Quito: Solidaridad de UNASUR con Haití”; Quito; 9 de Febrero de 2010.

UNASUR; “Declaración de La Moneda”; Santiago; 15 de Septiembre de 2008.

UNASUR; “Declaración del Consejo de Jefes y Jefas de Estado sobre la cuestión de las Islas Malvinas”; Los Cardales; 4 de Mayo de 2010.

UNASUR; “Declaración Final de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas”; Los Cardales; 4 de Mayo de 2010.

UNASUR; “Declaración sobre cooperación de los Países Miembros de UNASUR sobre movimientos relevantes de buques cuyo derrotero incluya las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur”; Georgetown; 26 de Noviembre de 2010.

UNASUR; “Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano”; Salvador de Bahía; 16 de Diciembre de 2008.

UNASUR; “Estatuto del Consejo de Desarrollo Social Sudamericano”; Artículo 3; Quito; 10 de Agosto de 2009

UNASUR; “Estatuto del Consejo de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación Sudamericano”; Quito; 10 de Agosto de 2009.

UNASUR; “Estatuto del Consejo de Infraestructura y Planeamiento Sudamericano”; Quito; 28 de Enero de 2009.

UNASUR; “Estatuto del Consejo de Salud Suramericano”; Salvador de Bahía; 16 de Diciembre de 2008.

UNASUR; “Estatuto del Consejo Electoral Sudamericano”; Buenos Aires; 24 de Agosto de 2011.

UNASUR; “Estatuto del Consejo Energético Suramericano”; Artículo 3; Los Cardales; 4 de Mayo de 2010.

UNASUR; “Estatuto del Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas”; Georgetown; 26 de Noviembre de 2010.

UNASUR; “Estatuto del Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional”; Lima; 29 de Noviembre de 2012.

UNASUR; “Estatuto del Consejo Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas”; Quito; 10 de Agosto de 2009.}

UNASUR; “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia”; Georgetown; 26 de Noviembre de 2010.

UNASUR; “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”; Brasilia; 23 de Mayo de 2008.

SECRETARIA TÉCNICA DE UNASUR EN HAITÍ; “Informe de Actividad”; Puerto Príncipe; 10 de Marzo de 2012.

Libros, capítulos de libros y artículos especializados

ATKINS, Pope; “América Latina en el sistema político internacional”; Guernica; México D.F., 1980.

AYLLÓN, Bruno-GARCÍA GUERRERO, Víctor; “Dos años de Gobierno Lula”; *Revista Política Exterior*; Vol. XIX; N° 103; Madrid; Enero-Febrero de 2005.

BERNAL-MEZA, Raúl; “Cambio y continuidades en la política exterior brasileña”; *Lateinamerika Analysen*; N°12; Hamburgo; Febrero de 2006.

BOLOGNA, Alfredo Bruno; “El tratamiento del conflicto de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur en UNASUR”; *Humania del Sur*; Año 7; N°13; Caracas; Julio-Diciembre de 2012.

BRICEÑO-RUIZ, José; “UNASUR y las transformaciones del Nuevo Regionalismo Sudamericano”; *Mundo Nuevo*; Año 2; N°4; Santiago; Julio-Diciembre de 2010.

BYWATERS, Cristóbal – RODRÍGUEZ, Isabel; “UNASUR y la integración latinoamericana: propuesta de un nuevo modelo de Regionalismo Post-Liberal”; en *Revista Encrucijada Americana*; Año 3; N°1; Santiago; Otoño-Invierno de 2009.

CARDONA, Diego; “El ABC de UNASUR: Doce preguntas y respuestas”; *Revista de la Integración: La construcción de la Integración Suramericana*; Secretaría de la Comunidad Andina de Naciones; N°2; Lima; Julio de 2008.

CARDONA, Diego; ¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?; *Foreign Affairs en Español*; Abril-Junio de 2005; México D.F.

FERRAZ, Joao Carlos - KUPFER, David, IOOTTY, Mariana; “Competitividad Industrial en Brasil 10 años después de la liberalización”; *CEPAL*; N°82; Abril de 2004.

FROHMANN, Alicia; “Puentes sobre la turbulencia. La concertación política latinoamericana en los 80”; *FLACSO*; Santiago; 1990.

CEPAL; “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe”; *CEPAL*; Santiago; 2003; p. 8.

CEPAL; “Panorama Social de América Latina 2008”; *CEPAL*; Santiago; 2008.

CEPAL-UNASUR; “Infraestructura para la Integración Regional”; *CEPAL*; Naciones Unidas; Santiago; Noviembre de 2011.

CHÁVES GARCÍA, Carlos Alberto; “La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la UNASUR”; *Iconos*; N°38; Quito; Septiembre de 2010.

CHÁVEZ REYES, Silvia –BORTH IRAHOLA, Carlos. “¿Son compatibles los proyectos de Constitución y los de estatutos autonómicos?”; *Puentes para un diálogo democrático*; FES-ILDIS y Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria; La Paz; 2008.

COMINI, Nicolás; “El rol del Consejo de Defensa de UNASUR en los últimos conflictos regionales”; *Nueva Sociedad*; N°230; Buenos Aires; Noviembre-Diciembre de 2010.

DEHEZA, Grace; “Bolivia: ¿Es posible la construcción de un nuevo Estado? La Asamblea Constituyente y las autonomías departamentales”; *Revista de Ciencia Política*; Vol. 28; N°1; Santiago; 2008.

DI FILIPPO, Armando; “La Comunidad Sudamericana de Naciones como proyecto de largo plazo”; en REINOSO, Alan; “Los Países Andinos frente al TLC y la Comunidad Sudamericana de Naciones”; *Red Latinoamericana de Política Comercial*; N°42; Buenos Aires; Octubre de 2005.

DOMINGUEZ, Jorge; “Conflictos territoriales y democracia en América Latina”; Siglo XX; Buenos Aires; 2003.

DRNAS, Zlata; “El Sistema de Solución de Controversias de UNASUR y su coherencia con el modelo de integración de ese proceso”; *Anuario XI- Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales*; La Ley; Buenos Aires; 2009.

DURÁN VARGAS, Luis Rolando; “Terremoto en Haití: las causas persistentes de un desastre que no ha terminado”; *Nueva Sociedad*; N° 226; Buenos Aires; Marzo-Abril de 2010.

FORTUNA BIATO, Marcel; “¿Qué está haciendo Brasil por la gobernabilidad global?”; *Nueva Sociedad*, N° 210; Buenos Aires; Julio- Agosto de 2007.

GARCÍA, Marco Aurélio; “Nuevos gobiernos en América del Sur”; *Nueva Sociedad*; N° 17; Buenos Aires; Septiembre-Octubre de 2008.

GRABENDORFF, Wolf. “Perspectivas de una integración política de América del Sur”; *Nueva Sociedad*; N° 177; Buenos Aires; Febrero de 2002.

GRATIUS, Susanne; ¿Hacia una OTAN Sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano”; *FRIDE*; Madrid; Abril de 2008.

GUDYNAS, Eduardo; “El regionalismo abierto de la CEPAL: insuficiente y confuso”; *Programa de las Américas-International Relations Center*; Silver City; 28 de Septiembre de 2005.

GUDYNAS, Eduardo, “Rumbo a Cochabamba 2006. El camino de la integración Sudamericana”; *Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES)-Colectivo de Estudios Aplicados al Desarrollo Social (CEADES)*; Montevideo; Noviembre de 2006.

HERNÁNDEZ, Elías; “La integración Latinoamericana. UNASUR: Aspiraciones y Frustraciones”; *Mundo Nuevo*; Año II, N°4; Caracas; Julio-Diciembre de 2010.

KERN, Soeren; “Cambios en el Consejo de Seguridad que podrían impedir una reforma más amplia”; *Revista del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*; N° 106; Madrid; Septiembre de 2005.

LANÚS, Juan Archibaldo; “*De Chapultepec al Beagle*”; Emece; Buenos Aires; 1984.

LARRAIN, Sara-SOLÍS DE OVANDO, Lino; “Anillo energético Sudamericano. Desafíos para la integración energética del Cono Sur”; *Fundación Chile Sustentable*; Santiago; Diciembre de 2005.

LOZANO, Lucrecia; “La Iniciativa para las Américas. El comercio hecho estrategia”; *Nueva Sociedad*; N°125; Buenos Aires; Mayo-Junio de 1993.

MALAMUD, Carlos; “La Cumbre de UNASUR en Santiago de Chile y el conflicto en Bolivia”; Real Instituto Elcano-ARI; N°121; Madrid; 9 de Octubre de 2008.

MARTÍNEZ ALFONSO, Laneydi; “Políticas económicas para la integración en América Latina y el Caribe: El dilema coyuntura-estructura en el análisis de sus principales barreras económicas”; *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*; CRIES; N°7; Buenos Aires; 2008-2009.

MAYORGA, Fernando; “Conflictos y acuerdos políticos 2006-2008”; en AUTORES VARIOS; *Conflictos, una mirada hacia el futuro*; Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (FBDM)-Fundación Friedrich Ebert, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (FELS-ILDIS); La Paz; Noviembre de 2009.

MIRANDA, Roberto; “Política Sudamericana: una señal para el posicionamiento internacional de la Argentina”; *Relaciones Internacionales*; N°30; La Plata; Primer Semestre de 2006.

MIRTENBAUM KNIEBEL, José; “Las características de los conflictos y pactos políticos en Bolivia 2006-2008. Una mirada crítica”; en AUTORES VARIOS; *Conflictos, una mirada hacia el futuro*; Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (FBDM)-Fundación Friedrich Ebert, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (FELS-ILDIS); La Paz; Noviembre de 2009.

MOLINA, Fernando; “Bolivia: la geografía de un conflicto”; *Nueva Sociedad*; N°18; Buenos Aires; Noviembre-Diciembre de 2008.

MONIZ BANDEIRA, Luis Alberto, “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional”; *Nueva Sociedad*; N°186; Buenos Aires; Julio-Agosto de 2003.

MOTTA VEIGA, Pedro da – RÍOS, Sandra; “O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”; *Comercio Internacional*; CEPAL; N°82; Santiago; Julio de 2007.

PALOU, Jorge, “El Concepto de potencia media. Los casos de España y México”; *Revista CIDOB d’afers internacionals*; N°26; Barcelona; Julio de 1993.

PEÑA, Félix; “La integración del espacio sudamericano ¿La UNASUR y el Mercosur pueden complementarse?”; *Nueva Sociedad*; N° 219; Buenos Aires; Enero-Febrero de 2009.

PEREZ GIL, Luis; “El concepto de potencia en las relaciones internacionales”; *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. 32; N° 127-128; Santiago; 1999.

PHELAN, John; “El Origen de la idea de Latinoamérica”, en AUTORES VARIOS, *Ideas en Torno de Latinoamérica*, Vol. 1, Universidad Nacional Autónoma de México/Unión De Universidades de América Latina, México D.F., 1986.

PINTO DIEZ, Elena; “No lo habríamos imaginado así. Una historia de diálogo, conflicto y pacificación en Bolivia”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); La Paz; 2008.

RAMIREZ MEDA, Kenia María; “Las potencias medias en la teoría de las relaciones internacionales”; *Nueva Política*; N°1; Maracaibo; Enero-Junio de 2012.

REGUEIRO, Lourdes –BARZAGA, Mayra; “UNASUR: proceso y propuesta”; *FEDAEPS*; Quito; Enero de 2012.

RIGGIROZZI, Pía; “Re-territorializando consensos: hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina”; *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*; CRIES; N°9; Buenos Aires; 2012.

ROJAS ARAVENA, Francisco; “América Latina y el Caribe. Multilateralismo y Soberanía. La construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños; FLACSO/Teseo; Buenos Aires; 2011.

RUIZ FERREYRA, Carlos Enrique; “Brasil como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el período 2010-2011”; *Friedrich-Ebert-Stiftung*; Bogotá; Mayo de 2012.

SALAZAR ZÁRATE, Víctor; “La convergencia entre la CAN y el MERCOSUR, y la naciente UNASUR: ¿Luz al final del camino?; *Revista de la Integración: La construcción de la Integración Suramericana*; Secretaría General de la Comunidad Andina; N°2; Lima; Julio de 2008.

SALAZAR-XIRINACHS, José Manuel, “El proceso del ALCA, de Miami 1994 a Quebec 2001”, en SALAZAR-XIRINACHS, José Manuel-MARYSE, Robert; *Hacia el libre comercio en las Américas*; Secretaría General de la Organización de Estados Americanos – Brookings Institution; Washington; 2002.

SANAHUJA, José Antonio; “Del Regionalismo Abierto al Regionalismo Posliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”; *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*; CRIES; N°7; Buenos Aires; 2008-2009.

SANAHUJA, José Antonio; “Regionalismo e integración en América Latina: balances y perspectivas”; *Pensamiento Iberoamericano*; N° 0, Madrid; 2007

SANTOS HERNÁNDEZ, Jenniffer; “Los desastres como procesos: investigación de respuesta rápida, luego del terremoto de Haití”; *Revista de Estudios Sociales*; Vol. XL; N°150; Santo Domingo; Julio-Septiembre de 2009.

SENNES, Ricardo-TOMASINI, Carla. “Agenda suramericana de Brasil. ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?”; *Foreign Affairs en Español*; México D.F.; Enero-Marzo de 2006,

SERBIN, Andrés; “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es UNASUR la alternativa?”; *Nueva Sociedad*; N° 219; Buenos Aires; Enero-Febrero de 2009.

SERBÍN, Andrés; “Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal”; *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*; CRIES; N°9; Buenos Aires; 2012.

SERBÍN, Andrés; “Los desafíos del multilateralismo en América Latina”; en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*; N°8; Buenos Aires; 2010.

SERBÍN, Andrés; “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos”; *Documentos CRIES*; N°10; Buenos Aires; Septiembre de 2010.

SOBRINO HEREDIA, Manuel; “Las Organizaciones Internacionales. Generalidades”; en DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel; *Organizaciones Internacionales*; Tecnos; Madrid; 2006.

SOLÓN, Pablo; “Reflexiones a mano alzada sobre el Tratado de UNASUR”; *Revista de la Integración: La construcción de la Integración Suramericana*; Secretaría de la Comunidad Andina de Naciones; N°2; Lima; Julio de 2008.

SORJ, Bernardo-FAUSTO, Sergio, “El papel de Brasil en América del Sur: estrategias y percepciones mutuas”, en SORJ, Bernardo-FAUSTO, Sergio (Comps.); *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*; Catálogos; Buenos Aires; 2011

SPEKTOR, Matías; “El Regionalismo de Brasil”; en SORJ, Bernardo-FAUSTO, Sergio (Comps.); *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*; Catálogos; Buenos Aires; 2011

STUART, Ana María; “O papel do Brasil na integração sul-americana”; *Panorama da Conjuntura Internacional*; N° 19; San Pablo; Octubre-Noviembre de 2003.

TOMASSINI, Luciano; “Introducción al estudio de las nuevas formas de concertación latinoamericana”; *Estudios Internacionales*; Vol. 21; N°83; Santiago; 1988.

VALENCIA AGUDELO, Germán; “Bolivia, 2003-2008: un período de profundas transformaciones políticas y económicas”; *Perfil de Coyuntura Económica*; N°12; Medellín; Diciembre de 2008.

VAN KLAVEREN, Alberto; “Las nuevas formas de concertación política en América Latina”; *Estudios Internacionales*; Año 17; N°68; Santiago; Octubre-Diciembre de 1984.

VARAS, Augusto; “La seguridad hemisférica cooperativa de la posguerra fría”; en PELLICER, Olga (Comp.), *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo*; Universidad de las Naciones Unidas; Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos; México DF; 1995.

VILOSIO, Laura; “MERCOSUR y UNASUR: Posturas de la Argentina frente a ambos procesos-sólo un ejemplo”; *Civitas*; Vol. 10, N°1; Porto Alegre; Enero-Abril de 2010.

WAGNER TIZÓN Allan; “Democracia y Seguridad: hacia una agenda de cooperación política suramericana”; Ponencia presentada en el Seminario Internacional *La Comunidad Andina y el Mercosur de cara a la integración: ventajas y desafíos*; organizado por la Embajada de la República Bolivariana de Venezuela y la Fundación Foro del Sur; Buenos Aires, 16 de Octubre de 200; disponible en línea:

<<http://www.comunidadandina.org/documentos/docIA/IA16-10-00.htm>>

WAGNER TIZÓN, Allan; “La Comunidad Suramericana de Naciones: un proyecto político y un gran programa de desarrollo”; Ponencia en seminario de la Pontificia Universidad Católica del Perú; Octubre de 2005; disponible en línea:

<<http://palestra.pucp.edu.pe/index.php?id=166>>