

# **Universidad Nacional de la Matanza**

## **Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales**

**Código:** A 150

**Título del Proyecto:** MERCOSUR: PROFUNDIZACIÓN Y NUEVA AGENDA III (Informe Final 2012)

**Programa de Investigación:** PROINCE

**Director del Proyecto:** Dr. Víctor René Nicoletti

**Integrantes del Proyecto:** Lic. Alicia Inés Radisic; Mgter. Ricardo José Alvarellos; Mgter. Darío Martín Pereyra; Cdor. Gustavo Cristóbal Almirón; Dr. Javier Augusto Nicoletti; Lic. Emiliano Barbutto.

**Fecha de Inicio:** 2011/01/01

**Fecha de Finalización:** 2012/12/31

**Resumen:** Aunque existen numerosos análisis sobre el desarrollo general del NAFTA y el MERCOSUR, existen pocos estudios comparativos, en tanto que la UE ha sido motivo de numerosos estudios de los procesos de integración. Son parte de este análisis:

1. Analizar la cuestión de las asimetrías políticas y socioeconómicas entre los países y su impacto sobre la profundización de la integración.
2. La evolución de los ejes bilaterales y de las diferentes alianzas de intereses y su influencia positiva o negativa de ambos procesos de integración.
3. Analizar la dimensión político-institucional y las simetrías de los procesos de integración mediante la comparación sistémica de la evolución del MERCOSUR y el NAFTA.

**Palabras claves:** integración, evaluación, ciudadanía, agenda, asimetrías

**Área de Conocimiento:** Ciencia Política

**Código de Área de Conocimiento:** 3800

**Disciplina:** Relaciones Internacionales

**Código de Disciplina: 3806**

**Campo de Aplicación: Integración Regional**

**Código de Campo de Aplicación: 3805**

### CONCLUSIONES DEL PROYECTO

De acuerdo a las evaluaciones de los documentos correspondientes al año 2012, en este Informe Final se presentan las conclusiones de los Capítulos de cada uno de los informes.

## ÍNDICE TEMÁTICO

1. DE LOS PRIMEROS PASOS HASTA NUESTROS DÍAS.
2. MERCOSUR Y NAFTA.
  - 2.1. EL CARÁCTER ASIMÉTRICO EN GENERAL
  - 2.2. INSTITUCIONES Y MECANISMOS DE DECISIÓN EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN ASIMÉTRICOS (INVESTIGACIÓN QUE DIRIJE LA DRA. SUSANNE GRATIUS).
  - 2.3. FORMAS INSTITUCIONALES HÍBRIDAS
3. EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR
4. INTEGRACIÓN REGIONAL MERCOSUR – UNASUR.
5. SISTEMATIZACIÓN DE LAS CORRIENTES INTERPRETATIVAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL. NUESTRO ENFOQUE.
6. TRANSFERENCIAS: CIENCIA Y TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL (Presentado en la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES). Cartagena de Indias.
7. PRINCIPALES TEORÍAS DE LA INVESTIGACIÓN CONSIDERADAS EN ESTE PROYECTO DE INVESTIGACIÓN.
8. ANEXO: LA SINGULARIDAD DE UNASUR

## 1. LOS PRIMEROS PASOS HASTA NUESTROS DÍAS

Este proyecto de investigación ha ido señalando a lo largo de su desarrollo, las distintas etapas de la integración regional a partir de la década del 80: Los acuerdos entre Argentina y Brasil, la creación del MERCOSUR cuando el consenso de Washington se afirmaba, el inicio de grupos emergentes, el aumento de la inversión extranjera directa; el Tratado de Asunción hasta 1995; la aplicación del Protocolo de Ouro Preto, con iniciativa de conformar la Unión Aduanera; la fijación del Arancel Externo Común y los problemas en razón de las diferencias productivas por país; el posicionamiento de Brasil - la política comercial diferenciadas (automotriz y azúcar), el Código Aduanero y el Protocolo de Asunción - (1997) y el Protocolo de Compras Gubernamentales; las etapas de "relanzamiento del MERCOSUR", la nueva agenda.

Al momento inicial, el MERCOSUR tuvo avances institucionales importantes, con buena situación económica y comercial y alto nivel en el intercambio comercial intra-zona. Las crisis macroeconómicas llevó a mejores productivas y una potenciación de Brasil como proveedor de productos con mayor valor agregado.

Entre 1991 y 1998 se desarrolló una etapa favorable de integración con crecimiento de flujos comerciales. Entre 1999 y 2002, con la crisis una profundización de las asimetrías; y una tercera etapa hasta la actualidad, con un nuevo período de crecimiento, pero con conflictos intra-bloque.

Cada etapa, presenta irregularidades en la integración. En la actual, hay signos positivos como la institucionalidad, pero otros atrasados como la libre circulación de bienes, con protesta de los socios menores. Las cifras mayores se dan en el comercio bilateral Argentina - Brasil (firma del mecanismo de Adaptación Competitiva - MAC).

### ESTADO ACTUAL

Para Dante Sica, los intereses divergentes en el MERCOSUR no impiden que se mantenga la fortaleza del proceso en su conjunto.

**Argentina:**

Las asimetrías industriales, las iniciativas brasileñas a la inversión y la crisis vinculada llevan a una percepción problemática respecto a la situación del MERCOSUR. Mas aún cuando Argentina quiere afirmar un proceso de industrialización, cuando los déficit comerciales con Brasil son importantes y no hay políticas de complementariedad ni de equilibrio industrial, ni tampoco iniciativas brasileñas para promover la capacidad productiva de Argentina.

**Brasil:**

Busca un mejor posicionamiento internacional y el MERCOSUR no puede ofrecer un aporte económico y comercial acorde con sus expectativas de ser un líder de Sudamérica. El apoyo a la iniciativa de la Comunidad Sudamericana de Naciones va en esa dirección.

Pero presta una fuerte atención al bloque regional y la voluntad de consolidar la alianza con la Argentina. Encuentra en ambas líneas un valor estratégico significativo.

**Uruguay:**

Tiene una fuerte postura en el proceso de integración regional. Su industria es pequeña. Se dirige a abrirse en mercados externos para sus productos agropecuarios.

La escasa actividad del MERCOSUR con otros mercados del mundo no satisface sus objetivos. Uruguay quiere que se consolide la Unión Aduanera y una afluencia de inversiones al país pequeño. Y no está de acuerdo con la aplicación del mecanismo de Adaptación Competitiva ( MAC).

**Paraguay:**

Economía agropecuaria con un débil desarrollo industrial y escasa captación de inversiones. Creció poco en los años del MERCOSUR y no mejoraron sus índices de pobreza. Amenaza con un acercamiento a Estados Unidos sino le llegan los beneficios de la integración.

Las estructuras productivas favorecen a Brasil. Y Argentina no pudo incorporar a Uruguay y Paraguay de su lado para una negociación fuerte frente a Brasil. Las asimetrías estuvieron debajo de la alfombra en el marco de la Unión Aduanera.

De cualquier manera han sido principales adelantos: el Sistema de Solución de Controversias (art. 3, anexo III del Tratado de Asunción – Protocolo de

Brasilia 1991 – Protocolo de Olivos 2002) y la eliminación de la duplicidad en la cobranza del Arancel Externo Común (Decisión del Consejo Nro. 54/04 y 37/05).

La toma de decisiones ha sido difícil. La Agenda Externa ha sido extremadamente débil, con prioridades en la agenda interna. El retorno al bilateralismo ha originado una reacción en los socios menores Paraguay y Uruguay.

Queda pendiente la libre circulación de bienes y una mejor distribución de los beneficios de la integración.

### LA AGENDA PRÓXIMA DEL MERCOSUR

Se participó en el Seminario MERCOSUR 15 años, coordinado por el Embajador Rubén Barbosa de San Pablo, promovido por la Fundación MERCOSUR de América Latina.

Allí se destacó que el MERCOSUR tiene que buscar con el mejor empeño de sus integrantes, soluciones conjuntas para los mayores desafíos que impone la globalización. Se establecieron diez grupos de trabajo: los grandes objetivos, zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común, la economía del MERCOSUR, la dimensión jurídica institucional, finanzas y macroeconomías, MERCOSUR político – social, el MERCOSUR y sus relaciones externas, ciencia y tecnología, el MERCOSUR cultural y una síntesis de los trabajos.

Las ponencias de nuestro equipo de investigación constituyeron una contribución cuya fuente fueron los Informes de Avance y Finales en los últimos 4 años.

### MERCOSUR INSTITUCIONAL

Los principales aspectos debatidos en el Seminario MERCOSUR 15 años fueron:

- Un grave déficit institucional, ausencia de organismos autónomos con capacidad de decisión y escasos recursos de arbitraje para la solución de controversias.
- La derogación de disposiciones del Tratado de Asunción por el Protocolo de Ouro Preto, abrió puertas para otras derogaciones, como el régimen automotriz y del azúcar.

- Los avances de la Unión Aduanera después de Ouro Preto han sido escasos, en la coordinación macroeconómica y régimen aduanero.
- La naturaleza gradual en los procesos de investigación que en realidad avanza por una construcción evolutiva.
- Por el artículo 47 del Protocolo de Ouro Preto es posible revisar la estructura institucional del MERCOSUR a través de una Conferencia Diplomática entre los 4 países.
- La Decisión CMC 9/95 y la propuesta de una agenda para el relanzamiento del MERCOSUR (2000) crearon un grupo ad hoc de alto nivel para discutir una propuesta integral de reforma institucional del MERCOSUR.

#### Capítulos a ser examinados:

- Temas de naturaleza operacional
- Métodos de trabajo CMC
- Funcionamiento del área técnica de la Secretaría del MERCOSUR
- Sistema de decisión
- Incorporación de normas comunes
- Mecanismo de solución de controversias
- Instituciones de carácter supranacional
- Debería evaluarse: el Consejo de Ministros del MERCOSUR, el Grupo Mercado Común, los subgrupos de trabajo, las Reuniones Técnicas Especializadas
- Debería evaluarse el sector de Asistencia Técnica y la Decisión que puso en marcha la Comisión de Representantes <permanentes del MERCOSUR
- Se destacó las dificultades de los países miembros en enfrentar los desafíos del proceso de integración y la cuestión de la internalización de normas.

#### MERCOSUR POLÍTICO

#### Fueron señalados como elementos importantes:

- La creación del Foro de Consulta y Concertación Política (1998)
- La decisión de aprobar la carta democrática cuyos principios deben ser seguidos por los países miembros
- La participación patronal y sindical en el mercado de trabajo en el MERCOSUR
- La cuestión de seguridad y defensa fueron mencionados como componentes del MERCOSUR político insuficientemente tratados.



- A través del MERCOSUR Político, coordinar acciones de políticas externas, como las candidaturas para la OMC, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el BID.
- La creación en el 2005 del Parlamento del MERCOSUR.

Cabe precisar lo expuesto en el trabajo de Ricardo Alvarellos:

En efecto, la creación de una institución parlamentaria que representará los intereses de los pueblos circuló desde los inicios del MERCOSUR pero solo en la cabeza de algunos representantes de las viejas utopías. Desde el inicio – y porque no, siguiendo el itinerario de la historia política – el parlamento no lograba hacer pie en el escenario institucional. La representación de los pueblos, que a esta altura de la historia parecería indiscutible, requirió más de 15 años de trabajo y de “acuerdos”. La supuesta eficiencia de algunos negociadores resumían las aspiraciones de los distintos sectores sociales. Así se construyó un MERCOSUR que reforzó la concentración y beneficios de algunos grupos económicos en detrimento de amplios sectores sociales. La región fue vaciada. En otros trabajos hemos apuntado la grave situación social de las comunidades, la pobreza, la falta de educación, de recursos en los servicios de salud. Desde ya que el MERCOSUR no fue responsable de estos pero sí fue funcional al modelo económico y social implementado en esos años de la década del noventa. La construcción del MERCOSUR social con un Parlamento fue, casi, -si se me permite-, una lucha épica y por fin se logró. Desde principios de 2007 el MERCOSUR tiene su parlamento. Pero también, como se dice en este avance es sólo una cáscara, no hay contenido. Las sesiones que se hicieron hasta ahora son apenas reuniones formales para cumplir con la institucionalidad formal. Los desafíos son enormes porque en el 2012 habrá elección directa y siguiendo el criterio de ciudadanía. Recién entonces los rublos de la región habrán entrado en el siglo XXI.

### EL MERCOSUR CULTURAL

El aporte del Proyecto de Investigación fue un informe inicial: El factor cultural en la dinámica de la Integración (vol. I y II).

El expositor fue el Profesor Ticio Escobar, Director del Museo de Arte de Paraguay, quien puntualizó los temas pendientes:

- Coordinar la elaboración de políticas culturales conjuntas a nivel regional. Intercambiar criterios e informaciones, tanto acerca de los

diseños de tales políticas a nivel nacional y municipal, como de los proyectos concretos de los diversos países a ser desarrollados durante los próximos años.

- Compatibilizar las normas jurídicas que rigen el intercambio cultural: sistemas de exenciones tributarias, protección del patrimonio cultural, leyes de incentivo de actividades culturales, derechos de autor.
- Implementar mecanismos participativos de los propios sectores culturales que trabajan en los países signatarios. Este punto incluye el establecimiento de conductas orgánicas mediante las cuales recibir la opinión de los productores de cultura y tramitar consultas relativas a asuntos de su competencia.
- Establecer instancias regulares para la programación de convenios que permitan intervenciones estatales, municipales y privadas. Crear al respecto comisiones permanentes de expertos encargados de fijar objetivos y metas concretas y evaluar su cumplimiento.
- Conectar la promoción cultural con diversos proyectos de desarrollo regional que incluyan la problemática urbana, social, laboral y ambiental.
- Promover un efectivo intercambio de bienes y servicios culturales a través del establecimiento de un régimen fiscal único y la eliminación de las restricciones aduaneras.
- Impulsar políticas coordinadas de apoyo a las particularidades culturales de los grandes sectores y las minorías populares e indígenas.
- Fomentar la enseñanza generalizada del español y el portugués en los programas educativos de los países signatarios.
- Realizar estudios e investigaciones compartidas sobre temas culturales comunes.
- Otorgar facilidades a los productores y operadores de los países signatarios, tales como la concesión de beneficios legales referentes al trabajo, el intercambio de becas y pasantías, la creación de bolsas de trabajo, el establecimiento de un impuesto a la renta unificado que evite la doble tributación, la creación de un Fondo MERCOSUR de apoyo a las artes y a la investigación.
- Instituir sistemas de intercambio y de elaboración conjunta de información (tales como redes informatizadas entre bibliotecas, bancos de datos), sistemas de canjes de publicaciones, levantamiento conjunto de registros e inventarios patrimoniales, directorio regional de entidades culturales, sistemas de divulgación cruzada de productos culturales, fondo editorial común.

- Coordinar la implementación de los sistemas educativos: intercambio de estudiantes y profesores, adecuaciones curriculares, validación de títulos académicos, planificación articulada de la enseñanza.
- Intercambiar sistemas de capacitación, asistencia, actualización y desarrollo técnico y científico a través de programas que impulsen la confrontación de experiencias, el envío cruzado de especialistas y la transferencia de tecnología.

Al recordar lo que falta ser cumplido, esta línea tiene un cierto sentido recriminatorio; pero, también, tiene una intención constructiva: la de aportar al esfuerzo de quienes, desde diferentes lugares, reflexionan y discuten tras la obstinada expectativa de un efectivo proyecto de integración cultural en la región.

## MERCOSUR CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Nuestras propuestas fueron compromisos sobre acciones inmediatas:

Inventarios:

- Proyectos de ciencia, tecnología, transferencia e innovación vigentes.
- Organismos de promoción, apoyo y evaluación de actividades de ciencia, tecnología, transferencia e innovación.
- Programas internacionales actuantes en la región en esta materia.
- Esfuerzos cooperativos entre grupos de la región y con grupos de otras regiones.
- Entidades reconocidas para la formación de postgrado y la investigación.
- Proyectos con componentes claros de compromiso social.
- Emprendimientos productivos generados desde las universidades y entidades I&D, los servicios y bienes que producen y sobre los cuales innovan.

Mapas:

- De los espacios de Educación Superior y de CyT.
- De las áreas de especialización de los espacios de Educación Superior y de CyT.
- De la magnitud de los docentes de todos los niveles educativos.

Estudios:

- Estudio de las trayectorias de los cuadros de alto nivel (doctores) de los países de la región.
- Informe acerca de las corrientes de movilidad internacional.
- Nómina priorizada de políticas y programas donde es posible insertar el propósito de generación y fortalecimiento de cuadros estratégicos de alto nivel.
- Elementos para el establecimiento de un código de conducta internacional tendiente a proteger y apoyar la existencia de cuadros estratégicos, en particular, en los países en desarrollo.

## MERCOSUR Y COMUNICACIÓN

Se apoyó el Fondo para la convergencia estructural del MERCOSUR (Focem)

### *El Fondo para la Convergencia Estructural Del MERCOSUR (FOCEM)*

El Consejo del Mercado Común decidió el 19 de junio de 2005 en Asunción, la integración y funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR de acuerdo a las siguientes normas (Dec.Nro.18/05):

#### *Objetivos del Focem*

El Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), creado por la Decisión CMC Nro. 45/04, está destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

#### *Los programas*

En base a lo dispuesto en el artículo anterior, se desarrollarán los siguientes programas:

1. Programa de Convergencia Estructural
2. Programa de Desarrollo de la Competitividad
3. Programa de Cohesión Social
4. Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración

Los proyectos del Programa 1 deberán contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y regiones menos desarrolladas, incluyendo el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza de los sistemas de comunicación en general.

Los recursos del FOCEM durante los primeros cuatro años se destinarán primordialmente al Programa 1.

Durante los primeros 4 años, los recursos financieros del Focem asignados a proyectos del Programa 1 deberán emplearse prioritariamente para aumentar la dotación de infraestructura física de los Estados Parte, en particular, para facilitar el proceso de integración.

Los proyectos del Programa 2 deberán contribuir a la competitividad de las producciones del MERCOSUR, incluyendo procesos de reconversión productiva y laboral que faciliten la creación de comercio intra MERCOSUR, y proyectos de integración de cadenas productivas y de fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada en los aspectos vinculados a la calidad de la producción (estándares técnicos, certificación de la conformidad, sanidad animal y vegetal); así como a la investigación y desarrollo de nuevos productos y procesos productivos.

Los proyectos del Programa 3 deberán contribuir al desarrollo social, en particular, en las zonas de frontera, y podrán incluir proyectos de interés comunitario en áreas de la salud humana, la reducción de la pobreza y el desempleo.

### Objetivos del FOCEM

El FOCEM se integrará con aportes anuales de los Estados Parte, efectuados en cuotas semestrales. Dichos aportes serán depositados en una institución

financiera de los Estados Parte, seleccionada de acuerdo con los criterios y procedimientos que establezca el Reglamento del FOCEM.

### Carácter de los aportes

Los aportes de los Estados Parte del FOCEM tendrán el carácter de contribuciones no reembolsables.

### Monto anual de los aportes

El monto total anual del aporte de los Estados Parte al FOCEM será de cien millones de dólares y será integrado conforme a los siguientes porcentajes, que han sido establecidos teniendo en cuenta la media histórica del PBI del MERCOSUR:

- Argentina: 27%
- Brasil: 70%
- Paraguay: 1%
- Uruguay: 2%

### Primer aporte

El primer aporte semestral de los Estados Parte para la constitución del FOCEM deberá realizarse dentro de los 90 días de haber finalizado el proceso de incorporación de la Decisión Nro. 18/05 a los ordenamientos jurídicos nacionales y haberse adoptado las asignaciones presupuestarias correspondientes a los cuatro Estados Parte.

### Presupuesto del FOCEM en los tres primeros años

En el primer año presupuestario del FOCEM, los Estados Parte deberán integrar el 50% de sus aportes anuales, para la ejecución de proyectos piloto previstos en el artículo 21. En el segundo año presupuestario del Fondo, deberán integrar el 75% de sus aportes anuales. A partir del tercer año, pasan a integrar el 100% de sus aportes anuales.

### Aportes de terceros al FOCEM

El FOCEM podrá recibir aportes provenientes de terceros países, instituciones u organismos internacionales para el desarrollo de proyectos.

### Condiciones para la puesta en funcionamiento del FOCEM

Para poner en funcionamiento el FOCEM se requerirá que se hayan completado los aportes iniciales de los cuatro Estados Parte. A partir de ese momento, los Estados Parte deberán estar al día con sus aportes semestrales al FOCEM, y con las cuotas establecidas para el funcionamiento de la estructura institucional del MERCOSUR, para que sus proyectos sean aprobados.

### Distribución de recursos

Los Recursos del FOCEM destinados al financiamiento de los proyectos de los Programas 1, 2 y 3 se distribuirán entre los Estados Parte, de acuerdo con los siguientes porcentajes:

- A los proyectos presentados por Paraguay: 48%
- A los proyectos presentados por Uruguay: 32%
- A los proyectos presentados por Argentina: 10%
- A los proyectos presentados por Brasil: 10%

Los recursos no asignados durante cada año presupuestario se sumarán a los recursos del año siguiente, y serán distribuidos de acuerdo con lo establecido en el párrafo anterior.

### Co-financiamiento de los Estados Parte

Los Estados Parte correspondientes deberán participar en el financiamiento de los proyectos aprobados en su favor por el Consejo del Mercado Común del MERCOSUR, con fondos propios equivalentes, como mínimo, al 15% del valor total de tales proyectos.

### Evaluación del FOCEM

A partir del cuarto año del efectivo funcionamiento del FOCEM, los Estados Parte realizarán una evaluación general del mismo y una revisión de las prioridades.

### Carácter de los recursos del FOCEM

Los recursos del FOCEM asignados a proyectos aprobados tendrán carácter de contribuciones no reembolsables. No obstante, podrán considerarse alternativas para la concesión de préstamos reembolsables.

### Procedimientos y aspectos institucionales

La reglamentación de los aspectos procesables e institucionales del funcionamiento del FOCEM deberá contemplar las siguientes bases:

### Participación de la CRPM

Los proyectos correspondientes a los Programas serán presentados por los Estados Parte ante la comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, que asistida por los representantes que cada Estado Parte estime adecuados, verificará el cumplimiento de los requisitos que se establezcan para la presentación de proyectos así como la elegibilidad de los mismos.

### Participación de la Secretaría del MERCOSUR

Una instancia técnica en el ámbito de la Secretaría del MERCOSUR, junto con un Grupo Ad Hoc de expertos puestos a disposición de los Estados Parte, se encargará de la evaluación y seguimiento de la ejecución de los proyectos. Dicha instancia técnica elaborará un anteproyecto de Presupuesto del FOCEM, dispondrá los desembolsos de recursos a favor de los Estados Parte; analizará los resultados de las auditorías externas previstas y remitirá los



informes de sus actividades, y el anteproyecto de Presupuesto, a la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR.

#### Participación del GMC

La Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR elevará los informes recibidos y el suyo propio al Grupo Mercado Común del MERCOSUR.

#### Participación del CMC

El Grupo Mercado Común del MERCOSUR elevará al Consejo del Mercado Común del MERCOSUR el proyecto de Presupuesto y los proyectos, acompañados de su informe, de acuerdo con los criterios que se establezcan en el Reglamento.

El Consejo del Mercado Común del MERCOSUR aprobará el Presupuesto del FOCEM y los proyectos a financiar, y asignará los recursos correspondientes según los rangos de porcentajes establecidos.

#### Seguimiento de los proyectos

Los Estados Parte beneficiados con la transferencia de recursos deberán presentar informes semestrales, a la instancia correspondiente, relativos al estado de ejecución de cada proyecto.

Los proyectos que se ejecuten estarán sujetos a auditorías externas, contables y de gestión, en los términos que se establezcan en el Reglamento del FOCEM.

#### Ejecución de los proyectos

En la ejecución de los proyectos financiados por el FOCEM se dará preferencia a las empresas y entidades con sede en el MERCOSUR.

#### Reglamento del FOCEM

El Grupo de Alto Nivel sobre Convergencia Estructural del MERCOSUR y Financiamiento del Proceso de Integración elaboró el Reglamento del FOCEM, el cual fue aprobado por el (XXIV Consejo del Mercado Común (Dec. Nro. 24/05) el 8 de diciembre de 2005.

El Reglamento del FOCEM regulará todos los aspectos procesales e institucionales de su funcionamiento.

### Proyectos Piloto

El FOCEM comenzará a trabajar a través de la metodología de proyectos piloto con fuerte impacto en los ciudadanos del MERCOSUR. El Reglamento establecerá procedimientos transitorios para la implementación y evaluación de tales proyectos.

### Vigencia del FOCEM e incorporación al ordenamiento jurídico-institucional.

El FOCEM tendrá una vigencia de diez años a partir del primer aporte realizado por uno de los Estados Parte al FOCEM. Cumplido ese plazo, los Estados Parte evaluarán la efectividad de los Programas del FOCEM y la conveniencia de su continuidad.

Los Estados Parte deberán incorporar la Decisión Nro. 18/05 a sus ordenamientos jurídico-nacionales.

## MERCOSUR NO COMERCIAL

La iniciativa para crear mejores condiciones de comunicación entre los países de la región, en proyectos de infraestructura física, corredores de exportación, hidrovías con el apoyo del BID a través de IRSA - energía - petróleo - gas - electricidad - telecomunicaciones - TV digital - medio ambiente.

## MERCOSUR ECONÓMICO – COMERCIAL

El Seminario de San Pablo ofrece este balance:

- Resultados positivos: creación de un ambiente apropiado para una visión estratégica común, afirmando el funcionamiento de la democracia, el desarrollo económico y la cohesión social, un valioso instrumento de inserción internacional.
- Fracasos relevantes: ausencia de metodología eficaz para concertar los intereses entre naciones de dimensión y desenvolvimiento, desigualdades, deficiencias en los objetivos de coordinaciones macroeconómica y transformación productiva conjunta, elaboración de enfoques y estrategias conjuntas en las negociaciones comerciales externas, participación y transferencia en los procesos de creación normativa.

Con referencia a la relación Brasil – Argentina Alicia Radisic en su texto señala:

Una pregunta que surge de la lectura del trabajo, respecto al déficit en la balanza comercial de Argentina referente a Brasil, podría ser en que medida la entrada de productos de ese origen permite el “importante” incremento de las exportaciones de nuestro país al resto del mundo; pongo como ejemplo la compra de cosechadoras y tractores por parte del sector agrícola en los últimos años que le permitió aumentar o mejorar la producción de bienes a exportar.

De igual forma buscaría analizar la situación del sector industrial, con el objetivo de poder inferir si el importante crecimiento del país en estos años se va a poder mantener en el mediano y largo plazo y cual va a ser el papel del MERCOSUR en el mismo.

## MERCOSUR FINANCIERO

En el Seminario, del cual participamos, fueron resaltados los siguientes aspectos, resumidos por el Embajador Barbosa:

- Coordinación macroeconómica en el campo monetario, fiscal, cambiario, prevista en el Tratado, lo que llevaría a atenuar los impactos de las fluctuaciones de la actividad económica en cada uno de los países miembros, sobre el comercio intra-regional.
- Distintos regímenes cambiarios de tasas fijas, tasas fluctuantes podrían convivir en los estados miembros, siendo compatible con la idea de la coordinación macroeconómica.

- La coordinación macroeconómica serviría como instrumento nominal de tasas de cambio intra-regional, preparando el camino para la moneda única. En este escenario, los regímenes cambiarios deberían ser uniformes.
- Los encuentros bianuales del Consejo de Mercado Común, la Reunión de Ministros de Economía y el Presidente de Bancos Centrales, encargarían los estudios y propuestas relativas a la coordinación macroeconómica del MERCOSUR.

En este contexto, el Banco del Sur, sería una institución totalmente nueva, resultado de una fusión de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo del Río de La Plata (FONPLATA). En rigor la forma más conveniente para la cooperación financiera en el MERCOSUR sería la construcción de una agenda de fomento tipo CAF. Más que un banco de desarrollo, una agencia de ese tipo preservaría la naturaleza de la entidad para el desarrollo económico regional. La agencia estaría interesada en maximizar lucros financieros. Su objetivo sería privilegiar los beneficios sociales, dentro de los límites de gerenciamiento de retornos privados suficientes para mantener su liquidez generando lucros para crecer y expandirse.

La profesora Radisic señala en su texto:

La concreción posible y necesaria del Banco del Sur no solo va a consolidar los aspectos económicos de la región sino que también permitirá un encadenamiento que iniciado en lo financiero podrá materializar los proyectos de unión física entre los países participantes llevándose a cabo a través de la complementariedad de las industrias, **concretando** de esta forma el desarrollo tan buscado.

### El MERCOSUR: Las relaciones externas

En el inicio de la década del noventa surge el regionalismo como alternativa frente a la estrategia multilateral.

La práctica del bilateralismo con países industrializados y con las regiones más dinámicas de la economía internacional, se presenta como estrategia inevitable para el MERCOSUR, en el sentido de mejorar sus condiciones de acceso a Mercados.

El acuerdo Unión Europea - MERCOSUR, que ya tienen diez años, ofrece pocos resultados. El MERCOSUR centra su atención en sectores con ventajas

comparativas, mientras la visión contempla intereses que van mas allá de las cuestiones tarifarias, como servicios, compras gubernamentales y propiedad intelectual.

Según el Seminario de San Pablo, el balance global de los resultados de las negociaciones externas del MERCOSUR, permite extraer las siguientes conclusiones:

- Hay una marcada tendencia para las negociaciones con países del sur.
- No se registra ninguna negociación incluida con países del nivel de desarrollo superior a la región.
- La capacidad negociadora del MERCOSUR, no se fortalece, sea porque tiene un equipo de negociación común, sea por las dificultades de articular posiciones ofensivas entre los países miembros.
- La década de negociaciones ha tenido un impacto muy reducido en la inserción internacional y acceso al mercado mundial.
- Una estrategia polémica: las expectativas fueron colocadas en la Ronda Doha con pocas iniciativas alternativas a las negociaciones.

A pesar que con el análisis de la evolución del MERCOSUR en los últimos 15 años, ha faltado realismo y propuestas comunes de los miembros para superar dificultades, la creación del MERCOSUR - 1991- está viva y ningún miembro pedirá su disolución, porque se lo ve como una palanca para el desarrollo de la región.

Para el relanzamiento del MERCOSUR será necesario:

- Afianzar que el MERCOSUR en una importante política económica, comercial, social, cultural y política de los países miembros.
- Buscar beneficios y aceptar los costos de la integración.
- Afrontar el tema de las asimetrías.

Bibliografía: Volumen III del Proyecto Profundización y Nueva Agenda.

## 2.1. EL CARÁCTER ASIMÉTRICO EN GENERAL

La puesta en marcha de procesos de integración, y el cumplimiento y alcance de sus objetivos, depende en gran medida del carácter de sus instituciones, como así también de la complejidad y fortaleza de sus instrumentos jurídicos constitutivos. En términos netamente comerciales y económicos podemos añadir que el tamaño de las economías que componen el proceso de integración, como también las asimetrías y niveles de desarrollo de los países integrantes, influyen asimismo en el avance del proceso de integración regional. Cuanto mayor sean éstas, más difícil será cumplir con los objetivos del proceso de integración en los plazos, y bajo las condiciones establecidas en sus acuerdos constitutivos. Si a ello le sumamos procesos complejos para internalizar las normas que emanen de los órganos creados, se producirá una ralentización del proceso que puede culminar en una virtual paralización, o incluso retroceso, de las metas alcanzadas, o que esté por alcanzarse. Por ello la dinámica de creación de normas y puesta en marcha de las mismas debe estar sujeta a la culminación de objetivos plausibles que puedan alcanzarse en los plazos que se estipulen. Es más, el advenimiento de crisis económicas en alguno de los países miembros, puede devenir en una crisis sistémica de todo el proceso, como sucede actualmente en el seno de la Unión Europea (UE), o como sucedió en el MERCOSUR tras las crisis de Brasil de 1999 y de Argentina en 2001.

En el siguiente trabajo planteamos como objetivo el análisis comparativo del carácter asimétrico en el desarrollo de los procesos de integración del MERCOSUR y del NAFTA, y en qué manera estas diferentes formas de organización y puesta en marcha de sus objetivos promovieron el avance en los respectivos procesos de integración económica.

A diferencia del NAFTA, el MERCOSUR representa un enfoque regionalista con aspiraciones estratégicas y metas más ambiciosas que superan el simple libre comercio y una diversificación de las relaciones comerciales internacionales con un enfoque más globalista. Razón de ello, el Tratado de Asunción proponía la realización de una unión aduanera y un posterior mercado común entre sus cuatro países signatarios, en donde la integración económica, trascienda a la integración comercial. Para ello, los Tratados y Protocolos constitutivos crearon instituciones de carácter intergubernamental y con capacidad decisoria limitada, en donde la consecución de un interés regional hacia éxito del proceso de integración se vería opacado en sendas oportunidades frente a la necesidad imperiosa de

priorizar el interés nacional en cuestiones estratégicas, como algunas industrias o sectores económicos.

Por su parte, el NAFTA planteó desde sus inicios en 1994 la creación de una zona de libre comercio entre sus tres países socios, mediante acuerdos simples pero efectivos en materia de solución de controversias, teniendo en cuenta en diferente grado de desarrollo de las economías integrantes, en especial con México. Asimismo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte desarrollo un entramado institucional muy simple, llevando a la mínima expresión la realización de actos jurídicos y normativas que promuevan el correcto desarrollo del proceso de integración.

Para adentrarnos en nuestro cometido es menester analizar el carácter jurídico-institucional de ambos procesos de integración, y ver cómo esto afecta al normal desarrollo de la integración económica de los respectivos procesos de integración. De esta manera, tendremos un panorama más claro al momento de cuantificar los éxitos o fracasos que se dieron en los diferentes esquemas.

Con la firma del Tratado de Asunción en el año 1991 nace el MERCOSUR después de largas negociaciones llevadas a cabo principalmente por Argentina y Brasil. El tratado es básicamente constitutivo y normativo, planteando derechos y obligaciones recíprocos a sus cuatro Estados Parte por igual, sin embargo reconoce asimetrías puntuales de ritmo de implementación para Paraguay y Uruguay, por lo que es considerado la "Ley de Leyes", asumiendo que el tratado es el derecho originario del MERCOSUR y del cual luego emanarían una serie de protocolos y demás documentos que buscarían alcanzar los propósitos, principios, instrumentos y demás aspectos que el MERCOSUR necesita para su completa conformación. El Tratado de Asunción es un tratado-ley con propósito de integración en lo económico, político y jurídico con un mismo objetivo para los Estados Parte.

El tratado de Asunción dispuso la creación de dos órganos con función decisoria, los cuales son el Consejo del Mercado Común (CMC), que es el órgano supremo a cargo de las decisiones políticas, y de llevar a cabo las estrategias y lineamientos para la finalización del proceso de integración; y el otro órgano es el Grupo Mercado Común (GMC), que es el órgano ejecutorio de las decisiones establecidas por el CMC, negociaciones con terceros países, solución de controversias y demás tareas. En el año 1994, los países miembro del MERCOSUR firmaron el Protocolo de Ouro Preto al Tratado de Asunción que establece la estructura institucional definitiva. El protocolo básicamente le da personalidad jurídica internacional de carácter intergubernamental al MERCOSUR, define los órganos constitutivos y determina los procesos de solución de controversias, a través de la creación de la Comisión de Comercio

del MERCOSUR (CCM), la cual complementa el procedimiento de solución de diferencias establecido en Protocolo de Brasilia de 1991.

Analizando individualmente las funciones de cada organismo, podemos ver algunas fallas institucionales que generan dificultades, tales como el letargo en la toma de decisión, el veto y demás elementos que dificultan la estabilidad política del organismo, como el exceso de delegación de tareas a otros órganos y demás actividades que generan un entramado institucional débil, dificultando el proceso de integración del MERCOSUR. Por ejemplo, el CMC delega ciertas funciones al GMC, generando un acotamiento en su función principal de toma de decisión en temas claves, planteamiento de lineamientos estratégicos e incorporación de temas en la agenda política del MERCOSUR, siendo este el órgano supremo y cuya función se resume al rol a la aprobación de las iniciativas que le son elevadas desde los demás órganos.

En el caso del GMC, uno de los problemas que afecta a éste es la multiplicidad de órganos auxiliares ad hoc que presenta y que involucra a funcionarios públicos nacionales de los países miembros, sobrecargándolos en la toma de decisión y generando falta de consenso para generar políticas y lineamientos en común entre los países en la estructura intergubernamental que presenta el MERCOSUR. Este problema también afecta al CCM que presenta la misma dificultad para armonizar las políticas comerciales de los países miembros.

No caben dudas que uno de los problemas centrales que genera una institucionalidad débil en el MERCOSUR es el entramado intergubernamental que plantea grandes problemas para direccionar las políticas de los países por un mismo camino. Los Miembros parecen no poder alcanzar un interés comunitario en las decisiones que toman los órganos decisorios, o los ven en ópticas diferentes a las políticas internas de cada uno de ellos. Esto plantea la cuestión de la conflictividad hacia adentro del proceso de integración, por lo que se presentan grandes problemas para la toma de decisiones; alcanzar el consenso en temas centrales e internalizar las normas.

El caso del NAFTA es bien diferente. El origen de la integración del MERCOSUR fue de índole política, basado en un acuerdo intergubernamental entre la Argentina y Brasil, motivado por la superación de la anterior carrera armamentística y rivalidad política entre los dos países sudamericanos. Tan sólo después de haber logrado un consenso político intergubernamental, se intensificaron los lazos comerciales entre los dos países y los socios pequeños.

En este sentido, "la evolución del MERCOSUR contrasta con el origen económico-comercial del NAFTA. Las ganancias económicas fueron el principal móvil de los tres socios (Canadá, EE.UU. y México) para crear el NAFTA. A diferencia del MERCOSUR, donde el nivel de intercambio



comercial era muy bajo –en los años ochenta fue inferior al 9% de los flujos totales la decisión política de los gobiernos de crear el NAFTA formalizó una integración e interdependencia real entre los tres países participantes que ya en aquel entonces desarrollaban gran parte del comercio y de las inversiones entre sí.

Bibliografía: Volumen III del Proyecto Profundización y Nueva Agenda.

## 2.2. MERCOSUR Y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos (en base al análisis del Instituto de Investigación que dirige la Dra. Susanne Gratius)

Aunque existen numerosos análisis sobre el desarrollo general del NAFTA y el MERCOSUR, existen pocos estudios comparativos, en tanto que la UE ha sido motivo de numerosos estudios de los procesos de integración. Son parte de este análisis:

- 1: analizar la dimensión político-institucional y las simetrías de los procesos de integración mediante la comparación sistemática de la evolución del MERCOSUR y el NAFTA. Se intentan buscar respuestas a las siguientes preguntas: ¿Qué tipo de instituciones o mecanismos de coordinación se han creado? ¿Cómo funcionan los órganos comunes en la práctica de integración? ¿Cuáles son las perspectivas para una profundización institucional y qué factores la determinan? ¿Cómo se solucionan las controversias comerciales y de inversión?
- 2: analizar la cuestión de las asimetrías políticas y socioeconómicas entre los países y su impacto sobre la profundización de la integración
- 3: la evolución de los ejes bilaterales y de las diferentes alianzas de intereses y su influencia positiva o negativa de ambos procesos de integración.

Brasil y EEUU son los respectivos “pesos pesados” determinando las posibilidades y limitaciones para un spill-over sectorial y/o institucional. Por ello también se discute la relación entre la profundización de la integración y la importancia del liderazgo de Brasil y EEUU en ambos bloques.

### INTRODUCCIÓN

MERCOSUR y NAFTA: dos modelos diferentes de integración

Los motivos y objetivos de integración

MERCOSUR: integración sur-sur «desde arriba»

NAFTA: integración norte-sur basada en reglas

¿Reglas o instituciones, hard law o soft law?

Instrumentos y métodos teóricos para comparar MERCOSUR y NAFTA

El intergubernamentalismo liberal

Las asimetrías de poder según el realismo y el neorrealismo  
Funcionalismo y neofuncionalismo, oferta y demanda de instituciones  
Otros factores en la integración: el constructivismo y el «bilateralismo»  
Sobre este libro

Ambos procesos:

- Son los mecanismos de integración más importantes de las Américas
- surgieron a inicios de los 90s (como respuesta a la regionalización de la economía global después de la Guerra Fría y a la conclusión del proyecto del Mercado Único Europeo en 1993)
- surgieron en el contexto de la globalización y “regionalismo abierto” (promulgado por la CEPAL y diferenciado de antecedentes como la Comunidad Andina y el Mercado Común Centroamericano que podrían denominarse “regionalismo cerrado”)
- pueden ser clasificados como de “segunda generación”
- son considerados como plataformas para integrarse en la economía internacional o buildings blocs para promover una mayor apertura comercial a nivel global.

## MERCOSUR Y NAFTA: DOS MODELOS DE INTEGRACIÓN

### Los motivos y objetivos de integración

*Ambos procesos:*

- surgieron como respuesta a la regionalización de la economía global después de la Guerra Fría y a la conclusión del proyecto del Mercado Único Europeo en 1993.
- eran percibidos como una “segunda respuesta integrativa”<sup>1</sup> a las amenazas del exterior, principalmente de la “fortaleza europea” y, para el MERCOSUR, la Iniciativa de las Américas.

*El surgimiento del MERCOSUR contrasta con el NAFTA*

## MERCOSUR:

- La integración fue de índole política (semejante a la UE) basado en un acuerdo intergubernamental entre la Argentina y Brasil.
- Resultado de una exitosa redemocratización y la superación de la tradicional rivalidad entre la Argentina y Brasil.
- Sólo después de este acuerdo, se intensificaron los lazos comerciales. En los 80s el nivel de intercambio comercial fue de 9%.

## NAFTA:

- La integración, primero, fue de origen económico. Las ganancias económicas fueron el principal móvil de los tres socios.
- Formalizó una integración e interdependencia real entre los países ya que desarrollaban gran parte del comercio y de las inversiones entre sí.
- Ampliación o triangulación del acuerdo bilateral de libre comercio entre EEUU y Canadá (1988)
  - En México estuvo motivado por las reformas neoliberales de México de los 80s, así como de la necesidad de atraer inversiones para pagar el servicio de la deuda externa y la expectativa de mantener una alianza especial con el país más poderoso del mundo.
  - Para Canadá no jugó un papel importante.
  - Para EEUU aparte de tener acceso a su principal mercado del sur, reflejó la idea de utilizar a México como plataforma para el futuro Acuerdo de Libre Comercio en las Américas (ALCA). Marcó el inicio de un nuevo paradigma: del pensamiento de rivalidad (en la tradición del realismo de Morgenthau) a la cooperación comercial con otros países (idea europea de interdependencia entre los estados) la que si bien se desaceleró después del 11/9 (donde EEUU subordinó la agenda comercial a la de seguridad) no frenó la tendencia de acuerdos de libre comercio.

Pese a las diferentes motivaciones para la integración, *los objetivos declarados* son ante todo económicos:

- NAFTA: libre comercio de segunda generación
- MERCOSUR: mercado común

Sin embargo:

- MERCOSUR: los ambiciosos objetivos contrastan con la realidad (ya que ni siquiera la unión aduanera ha sido concluida)
- NAFTA: es más que una zona de libre comercio ya que se ha producido un spillover.

Al basarse ambos en una estructura institucional intergubernamental poco burocrática y flexible:

- Representa una ventaja para realizar una zona de libre comercio
- Constituye un obstáculo para realizar objetivos más ambiciosos de integración.

MERCOSUR: integración sur-sur "desde arriba" y NAFTA: integración norte-sur basada en reglas.

## MERCOSUR

1. El MERCOSUR ha tenido una evolución pendular fuertemente influenciado por las coyunturas políticas.

- Surgió antes que el NAFTA motivado por la creciente cooperación entre Argentina y Brasil
- Idea inicial: siguiendo las ideas del funcionalismo de un spillover técnico hacia otras áreas, en sus orígenes, el MERCOSUR, ha sido resultado de una integración sectorial. Según el Tratado de Cooperación Argentina-Brasil (1988):
  - La integración se realizaría paso a paso, sector por sector y sólo al final se construiría un mercado común.
- Cambio 1: con el auge del modelo económico neoliberal y el entusiasmo por abrir las economías latinoamericanas hacia el exterior, se firma el Tratado de Asunción (1991) con metas muy ambiciosas:
  - La creación de un mercado común
  - La unión aduanera en 1995

Entró en una decadencia como resultado de la crisis argentina de 2001-2002.

- Cambio 2: modelo desarrollista sustituto de importaciones / de recuperación del espíritu de integración. Se crean un tribunal de segunda instancia, la Comisión de Representantes Permanentes y la Secretaría Técnica, el FOCEM y en 2007 se abrió el Parlamento del MERCOSUR.

Etapas:

1991-1998. "Época de oro".

- Predominó la sintonía de intereses entre los Estados miembro
- El comercio intrarregional aumentó del 9% al 25%
- Se realizó la liberalización comercial

1999-2003. "Declive y derrumbe final".

- Desarrollo asincrónico
- Constantes disputas por las diferencias monetarias (devaluación del real)

2003-2006. "Revisionismo y profundización del MERCOSUR".

- Reformas institucionales
- Incorporación de objetivos regionales a las normas nacionales
- Nuevos objetivos en materia de migración, coordinación macroeconómica y políticas sociales.

2006-actualidad. "Ingreso de Venezuela al MERCOSUR y desafío de liderazgo de Brasil".

Características:

- Su fortaleza radica en su utilización como instrumento político (no en su precaria agenda comercial)
- Importante instrumento de negociación ante terceros socios comerciales (países, ALCA, OMC)
- Fuertes impulsos de integración entre Estados (380 foros de cooperación en diferentes ámbitos; menciona el intercambio a nivel académico)

- Incluye una dimensión ciudadana (a diferencia del NAFTA) ya que se ha creado el pasaporte MERCOSUR y en 2002 se firmó un acuerdo sobre libertad de residencia y el Parlamento MERCOSUR cuyos miembros serán elegidos directamente por los ciudadanos.
- FOCEM-Fondo de Convergencia Estructural a fin de compensar asimetrías regionales.
- Es un proceso mucho más complejo que el NAFTA.

## NAFTA

### Características:

- Es el bloque comercial más importante del mundo (junto a la UE ampliada): abarca a 400 millones de personas y unos 12.000 billones de dólares en bienes y servicios, 1/3 del PBI del mundo.
- Es una integración light.
- Fue resultado de una fuerte demanda de integración por la creciente interdependencia.
- El principal impulso fue la interdependencia comercial existente entre los tres países y la presión por los sectores privados. Los gobierno legitimaron una integración comercial previa que existía de hecho. Por tal motivo contó con una importante participación de las empresas trasnacionales.
- Carece de un diálogo político o una mínima cooperación para el desarrollo para equilibrar las enormes disparidades.
- Con la liberalización del sector agrícola comenzaron problemas con los campesinos mexicanos que no pueden competir con las Agribusiness norteamericanas.
- Otro problema es la no inclusión del factor migratorio.
- Se la denomina como "Dual bilateralismo" (dos relaciones bilaterales independientes).
- Existe la preponderancia de reglas y la preponderancia del derecho primario.

El NAFTA, en términos económicos, es una historia de éxito: en la primera década del bloque los flujos de comercio e inversión entre los tres países se duplicaron.

- Inicio. Comenzó con un acuerdo bilateral entre EEUU y Canadá (en 1988, el primero en la historia de EEUU), en parte como respuesta a la integración europea.
- Cambio 1. Lo novedoso del NAFTA fue el carácter Norte-Sur al incorporar a México.

Los principales incentivos de México fueron:

- La perspectiva de atraer inversiones
- Una mayor seguridad jurídica
- La posibilidad de salir del endeudamiento externo

Los principales problemas para México fueron:

- La apertura del mercado mexicano
- La elevación de los estándares laborales
- Cambio 2. Para disminuir las resistencias del lobby medioambiental y laboral en EEUU, se añadieron dos acuerdos paralelos: uno en el área laboral y otro medioambiental.

### ¿Reglas o instituciones, hard law o soft law?

NAFTA: modelo de integración económica (relación norte sur + hegemonía de EEUU).

*Manera de conducir la integración:*

- reglas vinculantes
- mecanismo de controversias eficaz
- jurisdicción de la integración a través del derecho primario.

*Política para solucionar los problemas:*

- Hard law (derecho vinculante)
- Regula la integración a través de contratos vinculantes
  - Credibilidad internacional-confiabilidad de los actores
  - Reducción de costos de transacción
  - Implica peligro de entrega de soberanía nacional

MERCOSUR: modelo de interdependencia asimétrica (relación sur-sur + países culturalmente semejantes).

*Manera de conducir la integración:*

- la institucionalización de la cooperación
- la realización de negociaciones permanentes entre gobiernos y funcionarios públicos
- legislación secundaria.



*Política para solucionar los problemas:*

- Soft law (más flexible, menos vinculante)
- Implican el riesgo de no ser eficaces
- Las reglas pueden ser ignoradas por los Estados (más de la mitad de las decisiones no han sido implementadas)
- La pérdida de soberanía es menos probable, a no ser que se creen estructuras supranacionales para implementar lo acordado.

## INSTRUMENTOS Y MÉTODOS TEÓRICOS PARA COMPARAR MERCOSUR Y NAFTA

### El intergubernamentalismo liberal

En ambos:

- Los gobiernos determinan las decisiones y la creación de instituciones o de órganos coordinadores
- Formas de integración intergubernamental basadas en la cooperación voluntaria
- Teoría de integración: negociaciones intergubernamentales + papel de los Estados en ellas + aspiraciones de poder en el bloque de países
- Tesis de intergubernamentalismo de Moracssik:
  - no son las instituciones sino los gobiernos los actores principales de la integración,
  - las instituciones supranacionales son sólo instrumentos a disposición de los gobiernos para que éstos realicen mejor sus objetivos y sus aspiraciones de poder.
  - **Por lo tanto las instituciones no son supranacionales sino subordinadas a los intereses de los gobiernos.**
  - A la luz de las características del MERCOSUR y el NAFTA, la última teoría es esencialmente útil para el primer caso.

### Las asimetrías de poder según el realismo y el neorealismo

En ambos:

- Existen enormes disparidades en el PBI (EEUU 90%; Brasil 63%) (a diferencia de la UE donde ningún país concentra más del 25%-En la UE se han desarrollado *fondos de cohesión* para superar las diferencias Norte-Sur)
- Pese a las disparidades, ni MERCOSUR ni el NAFTA prevén incluir la dimensión equitativa en sus procesos de integración.
- Existen dos tipos de disparidades:
  - Las disparidades de desarrollo: impiden intensificar las interdependencias económicas al disminuir los mercados internos
  - Las asimetrías de poder reducen la participación y la influencia de los socios menores o con menos peso en la región.
- Existen desniveles políticos en ambos bloques:
  - Liderazgo económico de EEUU
  - Poder benigno de Brasil en Sudamérica
- El NAFTA y el MERCOSUR *reflejan la importancia de las tesis del realismo y neorealismo para los procesos de integración*
  - Son los principales veto-player
  - Al mismo tiempo son los promotores más entusiastas (ya que sin su consentimiento no existiría ningún avance hacia una mayor integración)
  - Como resultado de esta contradicción estructural:
    - NAFTA: predominio de la soberanía y liderazgo hegemónico
    - MERCOSUR: Brasil empieza a ceder soberanía acercándose al concepto de pooling sovereignty (con la argentina) Un término usado para referirse a la distribución de los poderes de decisión entre los estados en los sistemas de cooperación internacional.

### Funcionalismo y neo-funcionalismo, oferta y demanda de instituciones

Los límites y las posibilidades de una profundización de la integración pueden explicarse con las ideas vinculadas a las teorías de funcionalismo: Mitrany-1996; Haas-1958; Schmitter-2002. Allí tienen particular relevancia los conceptos de:

- Spill over funcional
- Spillover político
- Spillover institucional
- Spillaround
- Encapsulación de la integración

Hipótesis de Walter Mattli (1999) la profundización de la integración depende de *la relación entre la oferta y la demanda de instituciones*, siendo el resultado de un spillover funcional, impulsado por una mayor integración entre las sociedades civiles y en particular por la presión de la comunidad empresarial. Según esta teoría, para implementar las cada vez más complejas reglas de integración se requeriría una mayor coordinación intergubernamental o la creación de organismos supranacionales (es decir, los gobiernos nos crearían la oferta de instituciones), siendo una limitante para ello, la existencia de proyectos de autonomía de los gobiernos y la presencia de una fuerte soberanía nacional. La profundización de la integración se daría por: los altos beneficios económicos que genera o porque el país más fuerte asume los costos de integración.

La presencia de un reconocido líder:

- EEUU constituye más un obstáculo
- Brasil está fomentando una mayor integración
- En ambos no existe un segundo polo de poder dentro del esquema de integración (razón por la cual fracasó el proyecto de integración andina).

### Otros factores de la integración

Un enfoque teórico diferente, que sirve para explicar por qué los Estados se comprometen a cooperar y por qué un proceso de integración avanza hacia una interdependencia más allá de lo inicialmente planteado, ofrece *el constructivismo centrado en la percepción subjetiva y la construcción individual de la realidad. Según este concepto, serían ante todo las visiones e ideas, así como las connotaciones culturales comunes las que facilitan la integración entre países*. En cierto modo, el constructivismo tiene muchos

elementos del idealismo (Krell-2000) al asignar a las ideas un valor más alto que a los intereses más tradicionales.

- Sobre todo en el caso de la *UE, pero también del MERCOSUR*, se considera que la integración *es, más que una realidad, una idea o una utopía que requiere ser construida. El NAFTA, en cambio, es ante todo el resultado de una creciente interdependencia de hecho entre países*, que no necesita ser creada pero que requiere ser reglamentada a través de un acuerdo comercial.
- Tanto el MERCOSUR como –hasta cierto punto– la UE, son ejemplos que comprueban la importancia de crear una identidad común y de nociones culturales similares como un factor impulsor para construir (artificial o posteriormente) una mayor interdependencia entre los Estados parte de la integración. Lo contrario parece ocurrir en el NAFTA, donde diferencias culturales y visiones divergentes del mundo tienden a impedir, junto con la posición hegemónica de EE.UU., una profundización de la integración más allá de los intereses del líder principal del bloque.

Otro elemento importante que influye en la profundización de la integración – y que apenas es considerado en el debate teórico– es el eje bilateral de cooperación entre dos países que sirve al mismo tiempo como motor y como freno de la integración.

- En el caso de la UE, el núcleo bilateral Alemania-Francia ha sido durante décadas la verdadera locomotora de la integración europea.
- En el MERCOSUR y en el NAFTA han surgido relaciones bilaterales estrechas, pero también conflictivas: la Argentina y Brasil como los países más grandes del MERCOSUR por un lado; EE.UU. y México, EE.UU. y Canadá, por el otro.

Un aspecto importante a considerar parece ser las potenciales alianzas bilaterales a favor de una profundización.

- MERCOSUR, como principal motor actúan la Argentina y Brasil que son, al mismo tiempo, los dos países más poderosos.
- NAFTA podría surgir una alianza entre los dos socios débiles, Canadá y México. No obstante, debido a las disparidades culturales y

socioeconómicas aún no se ha producido un eje bilateral, de modo que el NAFTA consiste más bien en dos alianzas bilaterales asimétricas e independientes con el socio mayor: el eje EE.UU.-Canadá, por un lado, y la relación México-EE.UU., por el otro.

En el caso del MERCOSUR parece comprobarse la tesis de que cuando existe una convergencia entre los dos países principales, avanza la integración; y si se producen controversias, retrocede.

Tanto para el MERCOSUR como para el NAFTA, teniendo en cuenta el reducido número de países participantes y las desigualdades existentes entre ellos, el bilateralismo ha jugado un papel fundamental en la integración que merece la pena analizar más detalladamente.

Bibliografía: Volumen I del Proyecto Profundización y Nueva Agenda.

### 2.3. FORMAS INSTITUCIONALES HÍBRIDAS

El MERCOSUR adoptó formas institucionales híbridas cuyos principales rasgos pueden resumirse en:

- el carácter intergubernamental de sus órganos de toma de decisiones
- la naturaleza "incompleta" de sus actos legales
- la ausencia de un órgano jurisdiccional autónomo.

No hay razones para señalar que solamente los modelos del NAFTA y la UE sean los deseables. En efecto, el criterio relevante para evaluar la eficacia de un arreglo institucional no es su comparación con modelos históricamente establecidos, sino la eficacia con que dichas instituciones dan respuesta a las demandas de toma de decisiones y gestión del proceso de integración.

El diseño institucional adoptado por el MERCOSUR dio a los gobiernos nacionales un alto grado de control sobre la toma e implementación de las decisiones, permitiendo el gradualismo y la flexibilidad. El enfoque fue efectivo en los primeros años, cuando la interdependencia económica era muy baja, la agenda de negociación era relativamente sencilla (eliminación de aranceles) y el compromiso político se hallaba en un máximo.

La flexibilidad, el casuismo y la discrecionalidad se tornaron procedimientos cada vez más frecuentes y la diplomacia presidencial dejó de ser un mecanismo de señalización del compromiso para convertirse en un instrumento para administrar conflictos puntuales.

Si bien se caracteriza por la presencia de instituciones poco creíbles, su persistencia se explica por las características estructurales del proceso de integración (interdependencia modesta y muy asimétrica) y por la precariedad de las propias tradiciones institucionales domésticas.

En un contexto de asimetrías y falta de coordinación, la flexibilidad institucional y reglamentaria permitió la adaptación y el acomodamiento: un sistema estrictamente legal de protección de intereses privados (que procure la garantía de transparencia, estabilidad y reducción del riesgo empresario) podría haber introducido rigideces y eventualmente frenar el proceso de integración (Lavagna, 1997).

Los modelos institucionales que reproducen las características de los >Estados nacionales (es decir, que enfatizan las reglas explícitas y la capacidad de aplicar sanciones) no necesariamente son la forma institucional más eficiente en todos los contextos (Khaler, 1995). Así, instituciones descentralizadas e informales pueden ser muy efectivas cuando la información es escasa y costosa y, por consiguiente, se requiere un trabajo importante de recolección de información antes de proceder a la construcción de instituciones más formales o cuando la información sobre las

preferencias y la reputación de las partes es tan abundante y barata que sistemas basados en la reputación de las partes pueden ser suficientes para asegurar el cumplimiento de los compromisos.

Algún grado de flexibilidad y una convergencia leve pueden ser preferibles mientras los miembros de un proceso de integración examinan el campo posible de convergencias profundas y el potencial para desarrollar preferencias convergentes.

El MERCOSUR se caracteriza por la presencia de relaciones de interdependencia estructuralmente asimétricas.

Los mecanismos no transparentes y de autoayuda se mantuvieron como los más empleados, en la medida que los Estados se resistían a avanzar hacia regímenes más transparentes y formales que aumentarían el costo de los incumplimientos. En el caso de Brasil esta actitud fue estimulada por la creencia de que las asimetrías de tamaño generarían por sí solas fuerzas centrípetas irresistibles para que los miembros menores convergieran hacia las preferencias del socio mayor (esta premisa "realista" sobrestimó la intensidad de estas fuerzas).

Áreas en las que es posible avanzar hacia un marco más sólido:

1. Cambios en la naturaleza de los órganos y del proceso de toma de decisiones.

Los progresos registrados en el proceso de integración (europeo) sólo pueden entenderse de manera apropiada como el resultado de decisiones políticas nacionales. De allí que la dicotomía "intergubernamental" y "supranacional" es artificial.

Por consiguiente, enfatizar en la necesidad de crear mecanismos supranacionales para la toma e implementación de decisiones no parece una vía útil para resolver problemas de eficacia.

La recomendación de que el MERCOSUR establezca un órgano supranacional para mejorar la eficacia conduciría a una burocracia aislada, sin legitimidad y con poco impacto. El principal desafío radica en establecer mecanismos para definir y poner en práctica reglas que aseguren credibilidad y eficacia al proceso de integración. La fragilidad de la base técnica y de los fundamentos con que se encarán las negociaciones, así como la preeminencia de la visión nacional reducen la efectividad de formación de políticas. El cambio de decisiones a formas distintas al "consenso" generarían otros problemas de mayorías.

2. Instrumentos para la internalización de normas. Los problemas de internalización son muy importantes. Ha afectado la credibilidad y ha reducido los costos de los incumplimientos.

Se han sugerido la "vía rápida" (semejante al que el NAFTA utiliza para negociaciones comerciales). Asimismo, dado que se requieren aprobaciones parlamentarias, sería conveniente mejorar los órganos de coordinación entre los decisores. Del mismo modo, la existencia de consultores, sería conveniente.

3. Mecanismo de solución de controversias.

Con los instrumentos actuales arbitrales, complementándose con mecanismos que mejoren la aplicación de los aludos arbitrales, se mejoraría el sistema. La aplicación de multas en caso de incumplimiento del fallo, la generalización de las medidas de sanción a todos los Estados y la imposibilidad de desistir de una acción, pueden mejorar el sistema. Asimismo, podrían aumentarse las competencias del Tribunal de apelación para que emitan declaraciones que interpreten las fuentes legales del MERCOSUR con carácter vinculante.

### Las instituciones del NAFTA

La posición dominante de EEUU, la preocupación ante la creación de nuevas instituciones, así como la renuencia en financiarlas explican el escaso desarrollo institucional del NAFTA (comparado con MERCOSUR y UE).

### La estructura institucional del NAFTA

Es una estructura intergubernamental de coordinación y administración. Carece de órganos trilaterales y prácticamente todas las instancias son de índole nacional. Además es descentralizada, la Comisión Laboral está en WDC, la Comisión Medioambiental en Montreal y las secretarías en cada país. Es una institucionalización sui generis, con funcionarios ministeriales responsables de los asuntos NAFTA.

### Una aparente limitación institucional: la Comisión de Libre Comercio

El órgano principal del NAFTA es la Comisión de Libre Comercio, no tiene sede, ni periodicidad fija de reuniones de tres ministros (secretarios) de comercio de los países que la componen: nombra expertos, crea y diluye comités. Decide poco, las decisiones asumen formas de manuales técnicos. No



existe ningún mecanismo trilateral, son decisiones de los respectivos ministros. No se puede hablar de decisiones intergubernamentales en un marco institucional.

Sin embargo, paralelamente, existen numerosos grupos de índole técnica (más de 20), constituyendo en su conjunto un sistema institucional. Tienen un verdadero poder decisional. Se limitan, no obstante, a temas muy específicos y, además, son creados ad-hoc.

Tampoco el Secretariado es una institución propiamente dicha y realizan funciones técnicas. No existe un reglamento común y la forma que adquieren como órganos son distintas (la más rudimentaria es la de EEUU).

### Evaluación del Secretariado del NAFTA

Pese a los déficits el mecanismo de solución de controversias del NAFTA parece haber funcionado relativamente bien.

Los problemas no se suscitan entre los Secretariados, sino entre las secretarías y los propios ministerios. Otro de los problemas es la Secretaría de EEUU que se presenta absolutamente insuficiente.

### Desbordamiento» (spillover) hacia los sectores laboral y ambiental

El desbordamiento del NAFTA a áreas no económicas fue impuesto por el socio más reacio: EEUU. Fueron el acuerdo laboral y el medioambiental. Para los canadienses y mexicanos limitaron el alcance de estos temas.

Sin embargo, estos acuerdos paralelos son el embrión de "función pública del NAFTA".

*Sin embargo faltan dos condiciones esenciales para que se pueda hablar de función pública del NAFTA: un objetivo común y bien definido y recursos propios que no dependan de los tres gobiernos.*

### Evaluación de la institucionalidad del NAFTA

El andamiaje del NAFTA no se puede clasificar como inexistente, sencillo o transparente.

Como está constituido evita cualquier alejamiento del modo de decisión intergubernamental de un sistema común trilateral o la definición paulatina de un interés político que no sea sólo individual sino común.

La posibilidad de resolver controversias en forma bilateral también fomenta arreglos no compatibles con el Tratado.

El hecho de que el mecanismo de solución de disputas sea exclusivamente intergubernamental hace que cualquier disputa comercial se vuelva automáticamente político. Esta una característica del NAFTA y del MERCOSUR.

### Comparación de las instituciones y mecanismos de decisión en el Merosur y el NAFTA

#### Déficit institucionales

El MERCOSUR y el NAFTA son procesos intergubernamentales sin instituciones autónomas con capacidades de decisión propias. No obstante, el MERCOSUR está dirigido por las máximas autoridades políticas, mientras que el NAFTA es un organismo administrado por grupos técnicos.

En ambos en proceso de decisión intergubernamental no es transparente. Se diferencian porque en el NAFTA se ha creado una diplomacia informal, mientras que en el MERCOSUR prevalece el estancamiento y en el "derecho secundario": los políticos aprueban una normativa sin consultar a los sectores competentes generándose problemas posteriores.

En ambos, la integración es coordinada en los diferentes ministerios, conduciendo a una inflación de reuniones.

Asimismo, en ambos, los funcionarios no tienen potestad para decidir y deben recurrir a los ministerios, retrasándose el proceso.

#### Mecanismo de toma de decisiones: equitativo en la teoría, desigual en la práctica

Las decisiones en el NAFTA y en el MERCOSUR se toman por unanimidad. En el MERCOSUR se ha observado frecuentemente el uso de la diplomacia presidencial bilateral. El NAFTA integra a dos relaciones bilaterales.

En el NAFTA apenas surge la necesidad de tomar decisiones en el nivel gubernamental.

En el MERCOSUR se ha contribuido a incrementar la confianza mutua entre sus miembros. Pero a medida que se vayan incorporando nuevos países más difícil será llegar a un consenso.

### Limitando la supranacionalidad

En el NAFTA no se discute la posibilidad de creación de órganos autónomos con independencia de los gobiernos.

Un primer paso hacia la institucionalización no sería la creación de órganos supranacionales, como en el MERCOSUR, sino el establecimiento de foros trilaterales.

### Conclusiones

El MERCOSUR y el NAFTA ha optado por el camino de una institucionalidad leve, poco burocrática, pragmática y preeminente de índole intergubernamental. Asimismo, debido al grupo bastante pequeño de países y a la sensible cuestión de la soberanía nacional, las decisiones se toman por consenso.

Puesto que este sistema no refleja las asimetrías se han creado otros mecanismos paralelos, tales como las consultas bilaterales.

Si en el NAFTA apenas se toman decisiones y la integración ha desarrollado una dinámica propia fuera del ámbito político-gubernamental, el MERCOSUR es un proceso de integración en continua transformación que se basa principalmente en decisiones que se toman al máximo nivel gubernamental.

Por sus características institucionales y los diferentes procedimientos de integración, la creación de órganos supranacionales es más probable en el MERCOSUR, en particular, porque Brasil no está en condiciones de ejercer una soberanía regional. En el NAFTA por la resistencia de EEUU y la escasa disponibilidad de Canadá, la creación de instituciones supranacionales no es un tema de la agenda común. A diferencia del MERCOSUR, la mayor institucionalidad se daría por la transformación del bilateralismo dual en acuerdos trilaterales. Así, primero habría que crear mecanismos de coordinación comunes con sedes permanentes y un grupo de funcionarios NAFTA, con cierta autonomía de los gobiernos. La creación de las Comisiones Laboral y Medioambiental es un ejemplo para una incipiente supranacionalidad. Aunque el mecanismo de coordinación es informal, asimismo, se han creado vínculos, canales y contactos.

En el caso de MERCOSUR es diferente, partiendo de un bajo nivel de interdependencia, el balance es positivo: la integración ha contribuido

considerablemente a crear una identidad común y a intensificar el diálogo entre los países, tanto a nivel político como técnico.

Si el NAFTA se enfrenta al problema de que no se toman decisiones más allá de problemas técnicos, el principal déficit institucional del MERCOSUR es la hiperinflación de decisiones y reuniones a nivel político y un escaso grado de aplicación del derecho mercosureño. Las normas MERCOSUR cuentan con una escasa internalización a las legislaciones nacionales. Además, existen numerosas reuniones sin conexión. Sería necesario ordenar, sistematizar e implementar las decisiones tomadas, y reagrupar las diferentes reuniones y grupos de trabajo bajo la tutela de un organismo de coordinación con carácter permanente. La continuación de las agendas paralelas a nivel ministerial y sub-ministerial, a veces sin ningún vínculo con los órganos principales del MERCOSUR, no contribuye a profundizar la integración, sino a crear más confusión y dispersión del proceso de integración.

Bibliografía: Volumen II del Proyecto Profundización y Nueva Agenda.

### 3. EL PARLAMENTO MERCOSUR

#### A.- EI MERCOSUR.

##### Evolución institucional del MERCOSUR

---

A continuación hacemos una síntesis de la evolución institucional del proceso de integración regional iniciado en 1991 cuando se firma el Tratado de Asunción.

**1 ° ETAPA O CREACIÓN DE LA INTERDEPENDENCIA.** El Tratado de Asunción (TA) creó una institucionalidad que fue modificada en 1994 con la firma del Protocolo de Ouro Preto.

El primer diseño institucional contaba con dos órganos con capacidad decisoria<sup>2</sup>, el Consejo Mercado Común (CMC) que es el órgano superior del mercado común y su función es la dirección y orientación estratégica y política del MERCOSUR; es su máxima instancia decisional. El Grupo Mercado Común (GMC) es la segunda instancia institucional en jerarquía y su incumbencia es asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos por el CMC través de programas de trabajo, negociar acuerdos con terceros Estados en nombre del Mercosur. El GMC es, asimilable al poder ejecutivo en el sistema republicano, pero en este caso del Mercado Común. El Consejo esta conformado por los Ministros de Relaciones Exteriores (RR.EE) y Ministros de Economía, de los Estados parte y se expresa a través de Decisiones. El segundo nivel decisorio GMC esta integrado por funcionarios del ministerio de RR.EE, ministerio de economía y bancos centrales. Sus decisiones se comunican a través de Resoluciones. También se creó una Secretaria Administrativa cuya función era centralizar las tareas administrativas, deposito de los acuerdos, etc. Otra institución surgida en aquella primera etapa fue el Comisión Parlamentaria Común cuya función era mantener informado a los poderes legislativos de cada uno de los países parte.

Durante los primeros años el proceso de integración estuvo coordinado por el poder ejecutivo de los respectivos países; este tipo de régimen institucional

---

<sup>2</sup> Capacidad decisoria se refiere a los órganos que están facultados para tomar y adoptar medidas que comprometen a los Estados miembros en el ámbito de la integración.

se lo denomina "intergubernamental". Este esquema limitó la falta de canales de participación de la sociedad civil<sup>3</sup> en un momento de cambios que probablemente hubiese ameritado una negociación más amplia. La modalidad institucional comentada derivó en lo que se dio en llamar "déficit democrático" que se comentara mas adelante con algún detalle.

Otro paso institucionalmente importante que hay que destacar fue la firma del Protocolo de Brasilia, en diciembre de 1991, centrado en la definición de un régimen transitorio para la solución de controversias. La propuesta promovía la constitución de tribunales ad - hoc de jurisdicción obligatoria<sup>4</sup>.

**2º ETAPA O CONFIRMACIÓN DE LA INTERDEPENDENCIA.** En el marco de la VII Reunión del Consejo y la Cumbre de Presidentes celebrada a fines de 1994 se firmó el Protocolo Adicional<sup>5</sup> al Tratado de Asunción. Este nuevo tratado reforma el primer esquema institucional, le confiere personalidad jurídica internacional al MERCOSUR, reglamenta el mecanismo de internacionalización de las decisiones y resoluciones y intenta generar algunos mecanismos para la vigencia de la normativa MERCOSUR en los países. Dicho de otra manera, intenta regular la interdependencia. Si bien es cierto que la característica central del diseño institucional sigue siendo intergubernamental<sup>6</sup>, el nuevo tratado agrega un tercer órgano decisorio, la Comisión de Comercio MERCOSUR (CCM). Esta se integra con un representante de cada uno de los países miembros. La Comisión - un órgano técnico- tiene por función asistir y apoyar al GMC y asegurar el cumplimiento de los acuerdos comerciales de la unión aduanera, el seguimiento y revisión de los temas y materias relacionadas con las políticas comerciales comunes, el comercio común y con terceros países. La comisión se expresa a través de directivas. De esta manera los órganos decisorios son tres, el CMC, GMC y CCM. Los órganos de consulta se reforzaron: por un lado, se amplía el rol de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), se crea el Foro Consultivo Económico y Social como un órgano de representación de los sectores económicos y sociales. Este se integra por representantes sociales de cada Estado Parte, y por último se amplían algunas funciones a la Secretaría Administrativa del

---

<sup>3</sup> Par ser mas estricto el reclamo no sólo es por la poca participación de la sociedad civil sino porque la poca que hubo se reducía a unos pocos grupos económicos transnacionales locales como internacionales. A partir de los reclamos de los sectores sociales, es especial el movimiento obrero, se generó algunos cambios como se vera en el siguiente apartado.

<sup>4</sup> Con el transcurso de las reuniones se fue ampliado el marco institucional pero en la mayora de los casos en forma ad-hoc.

<sup>5</sup> Protocolo adicional de Ouro Preto.

<sup>6</sup> Las excepciones es el FCES.

MERCOSUR. En el marco del GNC se crearon los subgrupos de Trabajo (SGT), los Comités Técnicos y las reuniones de Ministros.

**3º ETAPA EN BUSCA DE LA PROFUNDIZACIÓN.** A partir de la crisis regional de 1999 y Argentina de fines del 2001/2002 se vio la necesidad de instrumentar una profundización de la institucionalidad existente. Se imponía una nueva perspectiva para la región; las dimensiones comercial y económica dejaban de ser su eje articulador y rápidamente gana espacio la lectura que identifica los problemas políticos y sociales. Algunos cambios institucionales son la creación del Foro de Consulta y Concertación Política, la transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en una Secretaría Técnica con su Sector de Asesoría Técnica del MERCOSUR.; la creación del Tribunal Permanente de Revisión de Controversias, la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), la creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR; la Comisión de Fondos Regionales y por último el Parlamento MERCOSUR).

#### B.2.- Las distintas posiciones sobre el parlamento regional.

El proceso de la creación del Parlamento MERCOSUR generó diferentes posiciones sobre el mismo. A continuación resumimos algunas de ellas como es el caso de la Cámara de Exportadores de la República Argentina y su Instituto de Estrategia Internacional (IEI).

A continuación hacemos un resumen de sus observaciones<sup>7</sup>.

##### i) Posición del IEA-CERA

La posición de la Cámara y su Instituto sobre la evolución del proceso de integración fue expresa en varias oportunidades. En la nota enviada a la Cancillería el 17 de julio de 2003 resume su posición en cinco puntos, cuatro de ellos están relacionados con la temática comercial y uno (el tercero) se refiere al Parlamento. Con respecto a él dice "que un Parlamento sin sistemas institucionales armonizados es prematuro porque a) **debilita la intergubernamentalidad** sin garantías de contexto; b) como las normas MERCOSUR en Brasil y Uruguay son **condicionales**. En este sentido habría una asimetría desfavorable para la Argentina ya que en nuestro país la normativa internacional tiene preeminencia sobre la interna mientras que los

---

<sup>7</sup> Parlamento del MERCOSUR ¿La voz de los ciudadanos? CERA, IEI, documento de julio 2006.

dos socios antes mencionados la norma internacional tiene que ser aprobada internamente. En una exposición reciente<sup>8</sup> se profundiza el análisis sobre la dimensión parlamentaria en los procesos de integración y especialmente sobre el parlamento MERCOSUR. El análisis se objetiva sobre tres ejes: el déficit democrático, el peligro de la burocratización y el sentido (viabilidad y oportunidad) de una instancia parlamentaria. Sobre el primer punto no se podría hablar de "déficit democrático" cuando el diseño institucional es un sistema de cooperación intergubernamental. El déficit, en todo caso, es una variable a considerar cuando el proceso pretende adquirir una dimensión política supranacional incluso, continua el texto, "el proceso debió haber adquirido un estadio de maduración y consolidación que requiere la representación y participación política de parte de la población"<sup>9</sup>. Sobre el segundo tema, la crisis de representación, se observa que no parece oportuno abrir esa instancia porque "es probable que la crisis institucional, la apatía política y la desconfianza hacia los políticos y los partidos se traslade a las instituciones supranacionales". Respecto al tema institucional los mayores riesgos se centran en su burocratización y la consiguiente paralización de las iniciativas así como los mayores costos financieros (salarios, por ejemplo) que ello podría significar. Por último, el tema de las competencias. En este sentido las competencias que debería tener son la de control, creación de normas obligatorias y la representación de una comunidad. El diseño de una instancia parlamentaria requiere de ciertas condiciones de viabilidad como reconocimiento jurídico, la proporcionalidad de las partes y el principio de razonabilidad.

Dicho esto cabe la pregunta, ¿cumple el parlamento MERCOSUR estas características?

La respuesta es no y a continuación se describen varias de sus debilidades: a) las funciones asignadas al parlamento no contempla la creación de normas comunitarias, solo consultas, investigación, asesoramiento e información; b) la falta de ajustes de los marcos constitucionales condiciona las competencias y funciones asignadas como los caos de Brasil y Uruguay ya comentados; c) falta definir los criterios para la composición del órgano parlamentario; d) la visión crítica de la sociedad sobre el sistema político-institucional y la representación en particular podría deslegitimar los avances alcanzados hasta el momento ser parte de los "negociadores estatales".

---

8



## C.- EL PARLAMENTO MERCOSUR.

### La importancia del Parlamento

---

Uno de los principales obstáculos del proceso integrador es la dificultad para lograr internalizar las normas comunes. "El problema (Atanassoff) de la internalización refiere al modo en que se logra la aplicación efectiva de las decisiones, resoluciones y directivas del MERCOSUR como derecho interno de cada país y el rango jurídico que ellas ocupan frente a las normas nacionales como ya fuera comentado pero además para que estas entren en vigencia cuando todos las hayan incorporado.

#### C.1.- Antecedentes al Protocolo.

##### Etapa estática

En este apartado queremos señalar las diferentes normativas que se necesitaron para llegar a constituir el Parlamento MERCOSUR. Como bien se puede observar en el cuadro ese proceso se inicio tempranamente. Las primeras negociaciones datan del año 1991 y concluyeron en el año 2005 con la firma del Protocolo Constitutivo del Parlamento MERCOSUR.

El cuadro también permite ver con perspectiva el proceso, avances y estancamientos a lo largo de los 14 años.

Cuadro  
Normativa Vinculada a la Creación del Parlamento MERCOSUR  
Ámbito Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), Consejo Mercado Común  
(CMC) y  
Grupo Mercado Común (GMC)

Documento	Descripción
Dec. S.N /91 20/9/1991	II Reunión Parlamentaria del MERCOSUR. Crear la CPC y (5) la decisión política de crear el Parlamento MERCOSUR.
Res. 91022 6/12/1991	Reglamento Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR
Dec. S.N/96	Creación Asamblea de Parlamentarios MERCOSUR. Declaración de Florianópolis.
Res. 02/97	Reglamento de la CPC. Se establece la CPC conforme el art.24 T.A y art. 22 P.O.P
Dis. 14/99	La CPC inicia la etapa de institucionalización Parlamento MERCOSUR. Plenaria
Acta 01/00 8/12/1999	Agenda para la institucionalización del Parlamento MERCOSUR
Dis. 14/99	Grupo de estudios sobre institucionalización del Parlamento del MERCOSUR.
Dec. 02/00	Acceso a Mercado y Parlamento MERCOSUR.
Dec. 3/00	Declaración de Santa Fe.
Dis. 10/00	Agenda para la Institucionalización del Parlamento Mercosur. Propuesta Argentina y Brasileña
Dis. 11/00	Seminarios y/o jornadas sobre la instalación y funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR
Dis. 12/00	Seminario sobre la futura creación del Parlamento del MERCOSUR.
Dis. 35/00 9/11/2000	Agenda para la institucionalización del Parlamento del MERCOSUR: Grupo ad - Hoc intergubernamental y Agenda para su Institucionalización. Propuesta Argentina. Porto Alegre.
Dis. 02/01 21/06/2001	Modificación del Reglamento de la CPC. Hubo tres propuestas.

Dis. 05/02	Agenda para la institucionalización del Parlamento
Rec. 25/02 y Dis. 07/02.	Comité Ad - Hoc para la institucionalización del parlamento MERCOSUR. XX Reunión Plenaria. Brasilia. Reunión 5/2/2002
Dis 07/2003	Agenda para la creación del Parlamento Mercosur.
GMC DT 03/03	Relanzamiento del mercado común "Objetivo 2006". Programa político, social y Cultural.
Dec. 26/03	Aprobación Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006 en la cuales se decidió avanzar en l creación del Parlamento MERCOSUR.
Dis. 10/2003	Cooperación y Asistencia técnica U.E
Acta 02/03	Aprobación de la dis. 8/2003. y Anexos I y II. Acuerdo institucional mesa ejecutiva CPC para avanzar en el proceso de instauración Parlamento Regional MERCOSUR.
Rec. 13/03	Reforma Institucional del MERCOSUR. Organización del parlamento MERCOSUR. Creación el GTE. Anexo I
Rec. 14/03	Relación entre las secciones Nacionales de la CPC y sus respectivos poderes ejecutivos.
Septiembre, 25-26 de 2003. Primer Encuentro de Presidentes de las Cámaras de los Poderes legislativos de los Estados Parte del MERCOSUR. Informe del Grupo Técnico de Estudios sobre la Creación de un Parlamento del MERCOSUR. Sección Brasil.	
CMC - CPC 06/10/2 003	Acuerdo interinstitucional para asegurar el tratamiento y aprobación en las secciones nacionales de la normativa Mercosur.
CMC Dec. 26/03 16/12/2 003	Se aprueba el Programa de Trabajo Mercosur 2004-2006 que incluye la creación del parlamento.
Rec. 01/2004 y 03/2004	Plazos para la remisión de normas MERCOSUR al Parlamento.
Dec.	Programa de trabajo 2004-2006 Parlamento del

01/04	MERCOSUR.
CMC Dec. 49/04	Se nombra a la CPC para llevar adelante la instalación del parlamento Mercosur
Dec. 23/05 8/12/20 05	Se aprueba el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR a partir del 1/01/2007

Fuente: Elaboración propia c/datos Silvia Lospennato/ Adriana Dreyzin de Klor

### Etapa Dinámica

A continuación detallamos comentamos con mas detalle la normativa clave que se desarrolla a partir del 2003 cuando se fija el Programa de Trabajo 2004-2006. A partir d entonces el proceso adquiere una dinámica política irreversible hacia la concr3eción de una nueva instancia institucional.

Consejo Mercado Común - Decisión 26/03 - Año 2003: Esta decisión fue muy importante aprueba el Programa de Trabajo 2004 - 2006 conformado por cuatro secciones; el tercero MERCOSUR Institucional considera el establecimiento del Parlamento MERCOSUR según lo solicitado por los Presidentes de los Estados Parte.

Consejo Mercado Común - Decisión 49/04 - Año 2004: En Belo Horizonte, Brasil, el 16 de diciembre 2004, en el marco de la XXVII Cumbre del Consejo Mercado Común, los presidentes firmaron esta decisión que determinó el "Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006". En cinco artículos el Consejo decidió, en primer lugar, continuar con las acciones tendientes a crear el Parlamento del MERCOSUR. El Parlamento, además de ser el órgano representante de los pueblos de los Estados Parte se integrará al marco institucional del MERCOSUR. El segundo artículo, determinó que la CPC se encargará de las acciones necesarias para su concreción entre ellas el Protocolo Consultivo que determinaría las reglas de funcionamiento, competencias y otras disposiciones. La normativa establecía específicamente que antes del 31 de diciembre de 2006 el Parlamento debía instalarse. En otros artículos se especifica que la CPC funcionaria hasta la instalación del Parlamento y las Secciones Nacionales de la CPC debían informar a los Parlamentos nacionales.

Consejo Mercado Común - Decisión 23/05 - Año 2005: En la XXIX reunión del Consejo, 8 de diciembre de 2005, Montevideo, se firmó la esta norma que aprueba el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. El art. 23 fijó como requisito para su vigencia, treinta días posteriores a la ratificación del cuarto Estado Parte.

La aprobación del Protocolo en la Argentina tuvo algunas particularidades que se deben destacar. Entre ellas es la ronda de consultas a la sociedad civil; y la Cámara solo puede aceptar o rechazar los acuerdos, es decir no puede modificarlos.

## C.2.- Protocolo

---

El Parlamento MERCOSUR integra la estructura institucional del MERCOSUR y sustituye a la Comisión Parlamentaria Conjunta, (CPC). La Cámara en el periodo 1 enero de 2007 hasta diciembre del 2010 es unicameral y estará integrada por 18 legisladores por país, dos por cada uno de los miembros plenos: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que tendrán voz y voto. El caso de Venezuela como aún no es miembro pleno - su ingreso aún no fue aprobado por los Congresos de Paraguay y Brasil -, su representación tendrá voz pero no voto. Esta situación se modificará cuando ese país adquiera el status de miembro pleno. Esta composición se mantendrá hasta el 31 de diciembre de 2010. Hasta fines del 2007 esta institución podrá elevar al Consejo Mercado Común una Decisión con la propuesta que determina el criterio de representación ciudadana aplicable a partir del año 2011. Para esa fecha todos los países miembros plenos del MERCOSUR deberán convocar a elecciones especiales de legisladores, con la finalidad que a partir del 1 de enero de 2011 el nuevo Parlamento esté integrado por representantes electos en forma directa por los ciudadanos para le desempeño de sus cargos. El desempeñarse como legislador del MERCOSUR será una actividad "incompatible" con cualquier otro cargo electivo. La representación además de voto directo es universal y secreto.

Para el 2014 el Parlamento se debería ajustar al sistema representativo proporcional. A partir de entonces Brasil tendrá 36 legisladores, argentina, 32 y el resto de los países 19.

Parlamento MERCOSUR  
Etapas de la Transición  
Cronograma

	Antecedentes Etapa - 31/12/2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elección de representantes por lo Parlamentos de c/país.</li> </ul>
TRANSICIÓN	1º Etapa 2007 a 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Composición 18 legisladores.</li> <li>▪ Elección indirecta a través de os parlamentos nacionales.</li> <li>▪ Se elegirán los diputados en forma directa.</li> <li>▪ Competencias: art. 4 del Protocolo establece 22 competencias.</li> <li>▪ Aprueba y propone al CMC fórmula de composición definitiva del PM en base a criterio de representatividad ciudadana.</li> </ul> <p>Aprueba el primer reglamento interno.</p>

	<p>2° etapa 2011 - 2014</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La composición: criterio de ciudadano, caracterizado por una proporcionalidad atenuada contemplando las enormes asimetrías poblacionales y del OBI. Ninguna delegación por sí sólo o asociada a otra podrá tener mayoría automática.</li> <li>• Elección directa. A partir del 2012 se prevé la creación de un Día del MERCOSUR Ciudadano para realizar la elección de parlamentarios del MERCOSUR en todos los Estados Parte cada cuatro años.</li> <li>• Competencias: art. 4 del Protocolo establece 22 competencias.</li> <li>• Posibilidad de que los mandatos sean distintos en función de los cronogramas electorales.</li> </ul>
--	---------------------------------	---

Fuente: Oscar Casal, "El camino hacia el Parlamento MERCOSUR". Fesur, Montevideo, 2005

Son actos del Parlamento, los dictámenes, los proyectos y anteproyectos de Normas; las Declaraciones; las Recomendaciones y los Informes y Disposiciones.

En esta primera etapa los actos jurídicos antes señalados solo podrán adoptarse por mayoría calificada<sup>10</sup>. Los legisladores tendrán un mandato de 4 años y podrán ser reeligidos solo una vez. A propuesta del Parlamento, el CMC deberá determinar antes de finalizar el 2012 el "Día del MERCOSUR Ciudadano". Esta será la fecha para la elección de los parlamentarios del MERCOSUR. La elección será simultánea en todos los Estados Parte. Los requisitos para ser candidatos a diputados serán los mismos que tiene cada país parte.

En el plano de las Competencias, el parlamento tiene tres: política, legislativa y ciudadana.

### **i) Política e institucional**

<sup>10</sup> Se entiende en este caso mayoría calificada al voto afirmativo de la mayoría absoluta, es decir, el voto de más de la mitad del total de los integrantes de la representación parlamentaria de cada estado parte. Esto es 10 votos como mínimo por cada país, 40 en total.

Efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, a los órganos decisorios y consultivos del MERCOSUR.

Recibir a l inicio y al finalizar de cada semestre a la presidencia protempore del MERCOSUR para que presente el programa de trabajo como un informe sobre las actividades realizadas.

Recibir, en el primer Semestre de cada año, el informe sobre la marcha de la ejecución del presupuesto de la Secretaría del MERCOSUR del año anterior.

Emitir por iniciativa propia o de otros órganos del MERCOSUR, declaraciones, recomendaciones e informes sobre el desarrollo del proceso de integración.

Velar por la preservación del régimen democrático en los países miembros.

Invitar, por intermedio de la Presidencia Pro - Tempore del CMC a los representantes de los organos MERCOSUR para informar sobre la evolución del esquema regional.

El parlamento podrá solicitar Opiniones Consultivas al Tribunal Permanente del Revisión (TPR)<sup>11</sup>.

## **ii) Acción Normativa: consulta y Participación**

Mecanismo de Consulta obligatorio: con finalidad de acelerar los procedimientos internos/nacionales correspondientes de entrada en vigor de las normas MERCOSUR en los Estados parte se determina un procedimiento para la aprobación de las mismas en la normativa de cada país.

## **iii) Representatividad y Participación Ciudadana**

Elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados parte.

Realizar reuniones semestrales con el foro Consultivo Económico - Social a fin de intercambiar informaciones y opiniones sobre el desarrollo del MERCOSUR.

---

<sup>11</sup> Este tribunal, cuya sede esta en Asunción, Paraguay, es el órgano supremo del bloque en materia de interpretación y aplicación del derecho del MERCOSUR.



Organizar reuniones públicas con entidades de la Sociedad civil y los sectores productivos.

Recibir, examinar y en su caso, canalizar hacia los órganos decisorios del MERCOSUR, peticiones de cualquier particular de los Estados parte sean personas físicas o jurídicas relacionadas con actos u omisiones de los órganos del MERCOSUR.

Parlamento MERCOSUR  
Competencias

<b>Políticas y de Equilibrio Institucional</b>	<b>De consulta y Participación en el proceso Normativo y de incorporación</b>	<b>De representatividad y Participación Ciudadana</b>
1.- Efectuar pedidos de informes y opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del MERCOSUR.	1.- Elaborar dictámenes sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieran aprobación legislativa.	1.- Elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estdos Parte, teniendo en cuenta los principios y las normas MERCOSUR.
2.- Recibir al iniciar y finalizar cada semestre a la Presidencia Pro-Tempore del MERCOSUR para que presente un informe de actividades previstas y realizadas.	2.- Proponer proyectos de normas MERCOSUR para su consideración por el CMC, el que deberá informar semestralmente sobre su tratamiento.	2.- Organizar reuniones públicas con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos.
3.- Emitir declaraciones, recomendaciones e informes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración.	3.- De interfase con los Congresos Nacionales para el trámite preferencial previsto para las normas MERCOSUR en el art. 4º inciso 12	3.- Establecer mecanismos que le permitan recibir, examinar y canalizar peticiones de particulares.

4.- Velar por la preservación del régimen democrático.	4.- Elaborar estudios o anteproyectos de normas nacionales orientadas a la armonización de la legislación nacional para consideración de los Parlamentos Nacionales. Elaborar dictámenes sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieran aprobación legislativa.	4.- Reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico - Social.
5.- Invitar por intermedio de la presidencia del CMC a representantes de los órganos del MERCOSUR para evaluar el desarrollo del proceso de integración.		5.- Fomentar el desarrollo de instrumentos de democracia participativa.

Fuente: Oscar Casal, "El camino hacia el Parlamento MERCOSUR". Fesur, Montevideo, 2005

Entre las competencias más significativa otorgada al Parlamento es el inciso 12 del artículo 4 que establece el mecanismo de consulta obligatoria entre el CMC y el PM. En efecto, el apartado establece que los proyectos que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados Parte deberán ser enviados en consulta al Parlamento por el órgano decisorio antes de su aprobación. El Parlamento regional deberá dictaminar en 90 días. Si el órgano decisorio<sup>12</sup> también lo aprueba, los ejecutivos tienen 45 días para enviarlo a los parlamentos nacionales y éstos deberá hacerlo en un plazo de no más de 180 días. Es decir que una norma MERCOSUR podría ser aprobada en un plazo de 10 meses aproximadamente. Si por el contrario el Parlamento del Estado parte rechaza la propuesta normativa se deberá reconsiderar la propuesta por el órgano pertinente. En el caso de que la propuesta no fuera tratada el

<sup>12</sup> Los órganos decisorios son CMC, GMC y la CCM según lo establece el POP.

taite de incorporación continuara. El PM seguirá siendo un órgano consultivo<sup>13</sup> aunque sus decisiones no resulten vinculantes. Otra característica del PM es que las decisiones no serán por consenso de los Estados. El PCPM establece un sistema decisional mixto<sup>14</sup>: mayoría simple, absoluta, especial y calificada. El Reglamento Interno especificará que tipo de mayoría requerirá cada tema<sup>15</sup>. Mayoría Simple requerirá el voto de mas de la mitad de los parlamentarios presentes; para la mayoría absoluta, el voto de la mitad del total de los miembros del Parlamento; mayoría especial, requiere del voto de los 2/3 del total de los parlamentarios, que incluya a su vez a representantes de todos los Estados Parte; la mayoría calificada requerirá el voto afirmativo de la mayora absoluta de integrantes de la representación parlamentaria de cada Estado parte. Estas normas se complementan con otras ya adoptadas por el POP por el cual los Estados socios se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar en sus territorios el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR<sup>16</sup>, estas entran en vigor simultáneamente, son obligatorias e incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales.

El problema de la incorporación de las normas y su vigencia es de larga data en el MERCOSUR, es mas se han implementado numerosas estrategias para acelerar la normativa como por ejemplo el mecanismo de consulta previa, la inclusión de la fecha en que la norma debería comenzar a regir. Estas nuevas reglas implica algunas ventajas<sup>17</sup>: a) Los parlamentarios estarán en conocimiento de la norma en tratamiento antes de que sea aprobada y por lo tanto se podrá participar activamente sugiriendo modificaciones antes de su adopción. b) al conocer la norma con anterioridad se podrá generar un debate entre los actores comprometidos en el proyecto; c) adecuar el derecho interno a las normas MERCOSUR; d) si la norma es aprobada por el PM el plazo máximo para su internalización es de 180 días; e) los PE de cada uno de los países tendrán 45 días para enviar la normativa; en el caso de que se adoptara una norma sin el dictamen del PM habría una participación de la sociedad y ello es positivo.

Otro aspecto que no se puede dejar de considerar es la organización política del parlamento regional. Estos, en la primera etapa, son delegados de los parlamentos nacionales y por lo tanto se extiende sobre ellos la lógica

---

<sup>13</sup> Atanasof

<sup>14</sup> Artículo 15 del PCPM

<sup>15</sup> Apartado 6 articulo 15.

<sup>16</sup> Art 38 POP

<sup>17</sup> Atanasof

nacional : sin embargo para la segunda etapa es de prever que habría que pensar en una representación política regional, es decir, agrupados por afinidades políticas e ideológicas como sucede en Europa<sup>18</sup>. Internamente hay una Asamblea, una Mesa Directiva encargada de la conducción de los trabajos legislativos y de sus servicios administrativos que estará compuesta por un Presidente y un Vicepresidente de cada uno de los demás Estados Parte y será asistida por un secretario Parlamentario y un Secretario Administrativo. También esta prevista la creación de Comisiones Permanentes y Temporarias. En términos técnicos y administrativos el personal será de ciudadanos de los países socios y su selección será por concurso público internacional. Por último vale la pena señalar algunas cuestiones presupuestarias. El PM no tiene presupuesto propio, su financiamiento por ahora cuenta con los aportes que los estados hicieron oportunamente para el CPC que es de 35.000 dólares por cada país.

### C.3.- Las primeras sesiones

Montevideo fue elegida Sede del Parlamento MERCOSUR. A partir de la tercera sesión el Parlamento tuvo su sede provisoria en el Edificio del Palacio Municipal, Montevideo, hasta su lugar definitivo.

## **Sesiones Ordinarias del Parlamento MERCOSUR.**

### **1ra. Sesión 7 de mayo 2007.**

El 7 de mayo en el Palacio Legislativo de la República Oriental del Uruguay se realizó el acto de toma de posesión de los parlamentarios y autoridades de la mesa directiva del MERCOSUR.

Ese día asumieron los parlamentarios designados por los Congresos de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

En esa oportunidad se eligieron como autoridades de la Mesa Directiva a Alberto Balestrini, diputado por Argentina; por Uruguay el diputado Roberto Conde; por Paraguay, el Senador Alfonso González Nuñez, y representado a

---

<sup>18</sup> Ejemplificar el caso europeo

Brasil el diputado Florisvaldo Fier. La Presidencia del órgano parlamentario le correspondió a Alfonso González Núñez.

### **2da. Sesión 8 de mayo 2007.**

El 8 de mayo se desarrollo la segunda sesión en la sala Paulina Luisa del Edificio Anexo al palacio legislativo. Se definieron algunos temas organizativos entre ellos la duración de la Presidencia del parlamento, el carácter rotativo de la Presidencia del Parlamento MERCOSUR. En este punto se acepto la sugerencia de que esta coincidiera con la Presidencia Pro-Tempore del Bloque. Con respecto al mandato de la mesa directiva se establecido de dos años su periodo. Otras autoridades elegidas fueron el Secretario Administrativo y el Secretario Parlamentario. Durante los meses de marzo y abril se trabajo en el borrador de un reglamento interno que seria puesto a consideración tanto del Plenario como de la Comisión de Asuntos Institucionales que había sido creada para avanzar en estas tareas. El Plenario resolvió la constitución de una Comisión de Reglamento Interno compuesta por cuatro parlamentarios, uno por cada Estado Parte, cuyo objetivo seria redactarlo. En esta oportunidad también se creo una comisión de Agenda Política que tenia como objetivo plantear propuestas a la Mesa Directiva para la elaboración de una orden del día de para la Tercera sesión. Ella fue convocada para el 25 de junio.

### **3ra. Sesión 25 junio 2007.**

En esta ocasión se cumplió con las obligaciones derivadas de la nueva institucionalidad del MERCOSUR. A continuación ofrecemos un resumen de ellos:

- ↳ El Parlamento recibió al ministro de relaciones exteriores de Paraguay quien expuso el informe de la Presidencia Pro - tempore del MERCOSUR.
- ↳ Traspaso de la presidencia Pro - tempore a Uruguay que tendrá la responsabilidad de llevarla adelante hasta diciembre.
- ↳ Los parlamentarios escucharon el informe de la Comisión de Reglamento que seria aprobado en la siguiente convocatoria.
- ↳ Otro de los compromisos fue la integración de las Comisiones Parlamentarias con dos parlamentarios por Estado miembro.
- ↳ Se acordó la creación de 10 comisiones: 1.- Asuntos jurídicos e institucionales; 2.- Asuntos económicos, Comerciales, Tributarios y

Monetarios; 3.- Asuntos internacionales e inter-regionales; 4.- Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y Deporte; 6.- Desarrollo regional sustentable, ordenamiento territorial, vivienda, medio ambiente y turismo; 7.- Ciudadanía y Derechos humanos; 8.- asuntos interiores y Seguridad y Defensa; 9.- Infraestructura, Transporte, Recursos Energéticos y Agricultura y Pecuaria; 10.- Presupuesto y Asuntos internos.

- ↳ En esta oportunidad se aprobó la Primera Declaración del Parlamento del MERCOSUR sobre la Ronda de Doha. A propuesta del representante de Brasil se apoyo las posiciones asumidas por los negociadores de los Estados Parte del MERCOSUR en la OMC. También se aprobó una Declaración propuesta por el representante argentino en la cual se exhorta al Reino Unido retomar el dialogo con Argentina por la soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.
- ↳ Fue rechazado un proyecto de resolución que creaba una comisión especial para evaluar la situación de la libertad de expresión en Venezuela.

### **5ta Sesión. 3 y 4 septiembre de 2007.**

La sesión estuvo marcada por la crisis Argentina – Uruguay. Un pedido de la delegación de Uruguay<sup>19</sup> para tratar sobre tablas el diferendo entre ambos países por el tema de las papeleras fue rechazado por el conjunto de los parlamentarios.

En las sesiones participó el Canciller de Uruguay, R. Gargano. El Canciller se refirió a las prioridades que su país le dará a la Presidencia Pro – Tempore del MERCOSUR. Entre otras medidas destacó avanzar en el acuerdo MERCOSUR – U.E, impulsar la ampliación del FOCEM y la conclusión del Código Aduanero.

Otra de las presencias previstas en el orden del día fue la del Dr. J. Bruni Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social del Uruguay como representante del Grupo de Alto Nivel para a elaboración de una Estrategia MERCOSUR de crecimiento del Empleo (GANEmple).

---

<sup>19</sup> Representantes del Partido Blanco y Partidos Colorado.

En esta sesión también conformaron las 10 comisiones del parlamento: (Ver quienes son)

1.- Asuntos jurídicos e institucionales. 2.- Asuntos económicos, Comerciales, Tributarios y Monetarios; 3.- Asuntos internacionales e inter-regionales; 4.- Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y Deporte; 6.- Desarrollo regional sustentable, ordenamiento territorial, vivienda, medio ambiente y turismo; 7.- Ciudadanía y Derechos humanos; 8.- asuntos interiores y Seguridad y Defensa; 9.- Infraestructura, Transporte, Recursos Energéticos y Agricultura y Pecuaria; 10.- Presupuesto y Asuntos internos.

### **Parlamento MERCOSUR: Composición Delegaciones Nacionales:**

---

En este apartado se indican los miembros titulares de cada país al Parlamento MERCOSUR así como los instrumentos legales que los habilitan.

En el caso de la **Argentina** fue necesaria la aprobación de la Ley 26.146 y de sendos Decretos y Resoluciones parlamentarias. Por el lado de la cámara de senadores se lo hizo a través de los decretos del Senado 73/06 y 04/07; por la Cámara de Diputados la Resolución N° 7.335.

La legislación, en el caso de **Brasil**, requirió la aprobación de los siguientes instrumentos: decreto legislativo 408 del año 2006 y el acto del Senado Federal de 24 abril de 2007.

**Paraguay** invocando la Ley 2925/06 (aprobación del Protocolo Constitutivo del Parlamento MERCOSUR) y de las Resoluciones N° 7 de la cámara de senadores; resoluciones N° 905 y 974 de la Cámara de Diputados.

La representación de **Uruguay** fue elegida por una resolución de la Asamblea General reunida el 2/5/2007 y partir de la Ley N° 18.063 que aprueba el Protocolo Constitutivo del Parlamento MERCOSUR.

Venezuela envió a la primera Sesión del Parlamento MERCOSUR, 16 diputados. La situación de **Venezuela** en el parlamento tiene algunas particularidades ya que aún no es un miembro pleno. En efecto, este Estado solicitó su incorporación como socio pleno; a través de la Dec. 29/5 fue aprobado su incorporación. Hay recordar que esta situación le otorga al país la posibilidad de participar de todas las reuniones y foros del MERCOSUR pero sólo con derecho a voz (art. 4). El art. 22 del Protocolo Constitutivo del

Parlamento MERCOSUR recuerda que la correspondencia con el Tratado de Asunción.

El cuadro siguiente indica los nombres de cada uno de los 72 parlamentarios mercosureños distribuidos según el país de origen. El cuadro también distingue otras variables como partidos políticos que cada uno de ellos proviene y se resalta en color los parlamentarios que pertenecen al partido del Presidente en cada país.

Se destaca (resaltado) en cada caso el partido que en la orbita nacional tienen mayor representación en el parlamento MERCOSUR. En el caso de la Argentina habría que destacar que los diputados de Frente para la Victoria (FPV), Justicialista Nacional y Partido Federal (PF) representan a alianzas electorales recientes pero que provienen de un mismo tronco político que es el Partido Justicialista. En el caso de la Argentina, nueve de los representantes pertenecen a la coalición del ejecutivo, es decir el 50%; Brasil sólo 2 legisladores pertenecen al PT. Paraguay 8 y 10 legisladores respectivamente.

Cuadro  
Parlamento MERCOSUR  
Composición Delegaciones Nacionales  
Ordenados por Partidos Políticos.

<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>	<b>Paraguay</b>	<b>Uruguay</b>
Balestrini, A. (FPV)	Dr. Rosinha (PT)	Cabrera, L. (ANR-PC)	Conde, R. (F.A)
Bielsa, R. (FPV)	Mercadante, A. (PT)	Coronel, M. (ANR-PC)	Domínguez, J. (F.A)
Daza, H. (FPV)	Mesquita J, G. (PMDB)	Corrales, M. (ANR-PC)	Ibarra, D. (FA)
Rojkes, B (FPV)	Rosenmann, M. (PMDB)	Martínez, C. (ANR-PC)	Martínez Huelmo, R. (F.A)
Bar, G. (FPV)	Simon, P. (PMDB)	Sánchez, R. (ANR-PC)	Pintado, E. (F.A)
Jenefes, G	Resende, G.	Cáceres, H.	Bentancor, J.



(FPV)	(PPS)	(ANR-PC)	(F.A)
Mayans, J. (FPV)	Schirmer, C. (PPS)	González Nuñez, (ANR-PC)	Lorier, E. (F.A)
Ríos, R. (FPV)	Tóffano, J. (PV)	A. Solalinde, A. (ANR-PC)	Michellini, R. (F.A)
Vigo, E. (FPV)	Albuquerque, B. (PSB)	Alegre, E. (PLRA)	Ríos, E. (F.A)
Rodríguez Saa, A. (PJ)	Arruda, I (PCdoB)	Lopez, C. (PLRA)	Saravia, J. (F.A)
Sarghini, J. (JN)	Buarque, C. (PDT)	Ayala, E. (PLRA)	Borsari, G. (P.N)
Atanasof, A. (PF)	Bonow, G. ( DEM)	Denis, O. (PLRA)	González Álvarez, C. (P.N)
Capos, L. (UCR)	Santana, A. (DEM)	Guggiari, M. (PLRA)	I turralde, P. (P.N)
Mastandrea, A. (UCR)	Tuma, R. (DEM)	Lacognata, H. (PPQ)	Peña, A. (P.N)
Negri, M (UCR)	Díaz, C. (PSDB)	Duarte, M. (PPQ)	Da Rosa, E. (P.N)
Jano, R. (UCR)	Serrano, M. ( PSDB)	Carrizosa, M: (PPQ)	Gallinal, F. (P.N)
Macaluse, E. (ARI)	Hilton, G. (PPB)	Paoli, C. (PUNCE)	Penadés, G. (P.N)
Viudes, I. (PN)	Zambiasi, S (PTB)	Oviedo, J. (PUNCE)	Cardoso, G. (P.C)

**Notas: Argentina:** Las abreviaturas corresponden a los partidos políticos que cada parlamentario representa. FPV= Frente para la Victoria. PJ= Partido Justicialista. PF= Partido federal. JN = Justicialista Nacional. UCR = Unión cívica Radical. ARI = PN = Partido Nuevo. PT = Partido de los Trabajadores. **Brasil:** PT = Partido de los trabajadores; PMDB= PPS= PV= PSB = Partido Socialista de Brasil; PSDB = Partido Social Demócrata Brasileiro; PTB = Partido de los trabajadores Brasil.

**Paraguay:** ANR-PC= Acción Nacional Renovadora del partido Colorado; PLRA= Partido Liberal; PPQ = Partido Patria Querida; PUNCE= . **Uruguay:** FA = Frente Amplio; PN = Partido Nacional; PC: Partido Comunista.

### Particularidades del Parlamento MERCOSUR

Total legisladores	72
Total de Mujeres	9 (6 por Argentina)

% de mujeres/ total	12.5 %
Partidos representados	33

## Conclusión

---

La creación del Parlamento MERCOSUR no ha sido una tarea fácil y aún queda mucho por hacer.

En efecto, la creación de una institución parlamentaria que representará los intereses de los pueblos circuló desde los inicios del MERCOSUR pero solo en la cabeza de algunos representantes de las viejas utopías. Desde el inicio - y porque no, siguiendo el itinerario de la historia política - el parlamento no lograba hacer pie en el escenario institucional. La representación de los pueblos, que a esta altura de la historia parecería indiscutible, requirió más de 15 años de trabajo y de "acuerdos". La supuesta eficiencia de algunos negociadores resumían las aspiraciones de los distintos sectores sociales. Así se construyó un MERCOSUR que reforzó la concentración y beneficios de algunos grupos económicos en detrimento de amplios sectores sociales. La región fue vaciada. En otros trabajos hemos apuntado la grave situación social de las comunidades, la pobreza, la falta de educación, de recursos en los servicios de salud, etc. Desde ya que el MERCOSUR no fue responsable de estos pero sí fue funcional al modelo económico y social implementado en esos años de la década del noventa. La construcción del MERCOSUR social con un Parlamento fue, casi, -si se me permite-, una lucha épica y por fin se logró. Desde principios de 2007 el MERCOSUR tiene su parlamento. Pero también, como se dice en este avance es sólo una cáscara, no hay contenido. Las sesiones que se hicieron hasta ahora son apenas reuniones formales para cumplir con la institucionalidad formal. Los desafíos son enormes porque en el 2012 habrá elección directa y siguiendo el criterio de ciudadanía. Recién entonces los rublos de la región habrán entrado en el siglo XXI .

Bibliografía: Volumen I del Proyecto Profundización y Nueva Agenda.

#### 4. INTEGRACION REGIONAL MERCOSUR-UNASUR

“FRENTE A LA CRISIS ECONOMICA-FINANCIERA INTERNACIONAL, EL MERCOSUR-UNASUR SE PROFUNDIZA EN AMERICA LATINA (2000/2010)”

#### CRISIS ECONOMICA-FINANCIERA INTERNACIONAL

Desde inicios de la década del 2000 nos encontramos con el crecimiento mas lento de la economía real desde la Segunda Guerra Mundial, acompañado de la mayor expansión de la economía financiera en la historia de los Estados Unidos.

Este capitalismo financiero especulativo de tipo neoliberal, es el que llevo a una crisis global que se inicia en los 90 con el estallido de la burbuja de la bolsa, y se continuó en el 2000, con la inmobiliaria y es considerada por los expertos tan grave como la de 1929.

Al igual que esta última el centro del problema se encuentra en Estados Unidos y esta ligado a los dos mandatos presidenciales de Bush.

Según The Economist, la burbuja inmobiliaria mundial del 2000 y 2005 fue la más grande de todos los tiempos, superando incluso a la de 1921. Esto lo hizo posible un crecimiento sostenido del gasto de consumo y de la inversión residencial, que juntos llevaron a esta expansión.

El consumo personal mas la construcción de viviendas dan cuenta de entre el 90 al 100% del crecimiento del PBI de EEUU en los primeros cinco años del actual ciclo económico, durante el mismo intervalo solo el sector inmobiliario, según Economy.com de Moody´s, fue responsable por casi el aumento del 50% del PBI , que de lo contrario hubiera sido -2,3% en lugar de 1,6%.

El incremento de esta demanda consumista sostenida con crédito barato, junto a una oleada de importaciones y el aumento del déficit de cuenta corriente, no solo recupero la economía norteamericana sino que dio lugar a lo que parecía ser una sorprendente expansión económica global.

Esta fase del capitalismo especulativo-financiero neoliberal llevo a una crisis global en el 2007 y que aun padecemos.

Los mecanismos que ligan los prestamos hipotecarios a una escala titánica, las ejecuciones masivas de vivienda, el colapso del mercado de títulos financieros respaldado por hipotecas sub-prime, y la crisis de los grandes bancos que directamente tenían esas cantidades de títulos, hace mas peligrosa la situación.

Y es lo que lleva a enfrentarse , a nivel global a una crisis sin precedentes, por lo que los países buscan diferentes salidas, dando lugar a un reacomodamiento internacional que a pesar de algunas mejoras provocadas por la inyección de dinero publico en bancos y grandes empresas al borde de la quiebra aun no esta superada.

Lo revela una tasa de desempleo que sigue creciendo exponencialmente, el déficit de los Estados que no deja de aumentar y la retracción de los créditos.

Debemos considerar esta crisis no solo financiera y económica, sino también política, social y ambiental, lo que la transforma en mas grave aún.

## **PROBLEMAS A ENFRENTAR POR EL MERCOSUR (2000/10)**

El proceso de globalización, en que nos hallamos insertos y que dio paso a la formación del MERCOSUR, nos enfrenta a un mundo cambiante en donde países pierden sus liderazgos internacionales, frente a otros que se van posicionando estratégicamente en busca de materias primas e influencia; dentro de este contexto los países de América latina deben encontrar su lugar y la forma de ser parte en las decisiones globales.

La crisis económica-financiera, la situación energética que se va agravando año a año, el cambio climático que nos urge a nuevos acuerdos en las formas de producción, la seguridad en las fronteras, los bolsones de pobreza dentro de nuestros territorios que nos lleva a conflictos sociales, todo esto presiona a los gobiernos latinoamericanos a pasar de una integración económica (MERCOSUR) a una política (UNASUR).

Desde la firma del tratado de Asunción que dio lugar al MERCOSUR, muchos fueron los avances y retrocesos en dicha integración incluso en la incorporación de otros países como es el caso de Venezuela, prácticamente un hecho y la posibilidad de avanzar en las negociaciones con otros organismos similares (UE).

Nos encontramos a comienzos de la primera década del 2000 con una situación internacional en constante cambio, que va dejando atrás formas de organización internacionales que trataron de dar respuesta a las situaciones conflictivas luego de la Segunda Guerra Mundial, las cuales ya superadas son remplazadas por otras a las que se debe enfrentar y una de ellas es el futuro de las uniones en América latina.

Una América latina en la que estas uniones regionales conviven con la firma de tratados bilaterales de sus países integrantes con países desarrollados, acuerdos con características particulares como es el caso de Chile al firmar el acuerdo de libre comercio con la UE y Estados Unidos o Brasil firmando la alianza estratégica con la UE.

Teniendo en cuenta este contexto muchos analistas se preguntan que futuro le espera a América latina, como se ubicara en el nuevo escenario

internacional y de que forma podrá hacer frente a los enormes problemas internos y externos que tiene.

Citando al ex presidente chileno Ricardo Lagos, quien sintetiza esta situación al decir que América latina deberá

**“... unir la democracia en lo político, el crecimiento en lo económico y las políticas sociales indispensables para abordar el tema de la pobreza..” (1)**

En la reunión de mandatarios del MERCOSUR realizada en Córdoba, Argentina el 21 de mayo del 2006, se comenzó a dar respuesta a los nuevos requerimientos del momento quedando establecido que se trabajaría en adelante por una integración mucho mas amplia que la comercial, se abarcaría las áreas política, social y educativa.

(1)Lagos, Ricardo (compilador) “América Latina: ¿Integración o fragmentación?”, Pág.2

Buscando consolidar y profundizar el MERCOSUR, poniendo énfasis en la integración, la complementación productiva, la integración energética y la inclusión social. El MERCOSUR se va ampliando en lo geográfico y en acuerdos cada vez más abarcativos como se planteo en los renglones anteriores.

Mas allá de las distintas posiciones ideológicas de los gobernantes de los Estados miembros, se van dando situaciones que fuerzan a su profundización, para dar respuestas que no pueden ser individuales sino que la solución es conjunta, como el caso de las epidemias, las migraciones entre los países, el trafico de drogas, la crisis financiera internacional, todo lo cual afecta al común de la gente en mayor o menor medida como integrantes de la población mercosureña.

Otro problema a resolver son las asimetrías entre los países miembros las cuales deben ser solucionadas para lograr una integración equilibrada, que no solo son de país a país sino que las encontramos dentro de cada uno, incluso en aquellos más grandes y de mayor crecimiento.

Existen en el interior de los Estados que lideran la integración por su mayor crecimiento, regiones que se acercan o se asemejan en sus problemas o niveles de desarrollo aquellos países de menor crecimiento dentro del MERCOSUR.

La necesidad de una infraestructura que permita una comunicación rápida y fluida entre los países, siendo que la situación geográfica en América latina a la vez que nos une, también nos separa con accidentes geográficos de difícil paso.

Muchos son los problemas fronterizos, la falta de personal y legislación que facilite el tránsito de productos entre los miembros y los pasos que muchas veces no están en condiciones de ser transitados todo el año.

La situación ambiental que no puede ser resuelta en forma separada por el contrario, es otra cuestión que nos integra o nos separa al no tener una política común frente a los problemas sociales en cada país.

Otro punto importante es la posible firma de un tratado de integración con la Unión Europea, a pesar de los lazos históricos, culturales y económicos que nos unen, tanto las realidades de la PAC como la integración de países del este europeo presentan dificultades que postergan el avance en cuanto a profundizar un vínculo que, aunque escalonado, sería beneficioso en el tiempo para la integración de ambas regiones.

Latinoamérica espera que España se convierta en el elemento clave para evitar el posible abandono o postergación por parte de la UE de esta región, dado que al producirse la transición española en 1976, cambió el concepto de hispanidad, acuñado durante el franquismo, por el de comunidad iberoamericana de naciones.

Estos son algunos de los problemas que deben enfrentar el MERCOSUR y la Unasur en la región.

Bibliografía: Volumen II del Proyecto Profundización y Nueva Agenda.

## 5 SISTEMATIZACIÓN DE LAS CORRIENTES CULTURALES INTERPRETATIVAS. NUESTRO ENFOQUE.

Sistematizaciones: Felipe Herrera, Darcy Ribeiro, Gregorio Recondo

Hemos expuesto hasta el momento distintas corrientes de pensamiento para una interpretación cultural de América Latina.

Entre el numeroso grupo de investigadores que han intentado sistematizar las múltiples interpretaciones de esta problemática, destacamos a Felipe Herrera, Darcy Ribeiro, Gregorio Recondo.

- Felipe Herrera, en su publicación "Las políticas culturales y la identidad latinoamericana", señala que la verdadera definición de América Latina es haber sido el activo crisol de la absorción cultural recíproca de lo ibérico, lo indígena y lo africano durante los tres últimos siglos. Aunque aparentemente los españoles y los portugueses señala Herrera- pudieron haber determinado



o definido en forma tangible la fisonomía de esa fusión, de hecho la gravitación autóctona tuvo una fuerza tan determinante que llegó a influir en el modelo europeo, proyectándose una forma cultural (indiana) sobre la península.

Darcy Ribeiro exhibe, en su síntesis, diversas configuraciones histórico culturales: "los pueblos testimonio" que son una prolongación de civilizaciones vemiculas (México), Guatemala, Perú, Bolivia, Ecuador; "los pueblos nuevos", resultado del choque y fusión de la colonización europea con poblaciones latinas (Brasil, Venezuela, Colombia, Antillas, parte de América Central, Chile y Paraguay); y luego "los pueblos transplantados" con predominancia de elementos europeos sobre los originarios a través de las migraciones transcontinentales (Uruguay y Argentina).

Teniendo como base el trabajo de Julio Y caza(37), Gregorio Recondo clasifica las diversas corrientes interpretativas(38):

1. *Corrientes exógenas*: Se fundamentan en valores culturales europeos.

Entre las mismas

podemos distinguir sus vertientes:

. *Españolista*: América es un epifenómeno de Europa medieval diferenciada de la

Europa de su tiempo; de una España que sirve como referente y patria espiritual.

. *Europeista*: América es el reflejo del Viejo Mundo, especialmente de Francia, centro

de su versión eurocentrista.

. *Cosmopolita*: América es aSl ento de una nueva cultura: "la raza cósmica", al decir del

pensador mexicano José Vasconcelos "Por mi raza hablará el espíritu".

2. *Corrientes endógenas* (también llamadas del autoctonismo americano por Y caza

- Tijerino), que parten referentemente de raíces vemáculas. Tenemos así:
- . *Indigenismo*: el autoctonismo se funda en la figura humana del aborígen que habitaba el continente antes de la llegada de los conquistadores (I ndoamérica sería su definición válida).
  - . *Te/lirismo*: basada en el determinismo del paisaje, de la que se han hecho eco sociólogos y narradores latinoamericanos. ("América fue geografía antes que historia").
  - . *Panamericanismo*: se fundamenta en la unidad de las Américas como tierra de promisión. Fue esbozada preferentemente por el norteamericano Waldo Frank.
  - . *Criollismo*: sintetiza la fusión entre lo autóctono y lo ibérico. EN su versión deformada negó los aportes de las corrientes migratorias transoceánicas del siglo pasado y del presente.

¿ Cuáles son las notas distintivas de América en el contexto de la civilización occidental?

A partir de los aportes de 1. Vasconcelos, Gregorio Recondo propone los siguientes principios identificatorios:

- a) La adhesión vital a formas de creación y de relación social más naturales que las formas y estructuras de las políticas y las culturas racionalistas de occidente (Julio Ycaza Tijerino)
- b) Un sentido estético de la cultura, contrapuesto al utilitarismo (señalado por Vasconcelos en "La Raza Cósmica").
- c) "Fe en la virtud pedagógica delo estético en lo ético y en lo político", cuya formulación máxima estaría expresada por el Ariel de Rodó (José Gaos).

- d) Dos ingredientes fundamentales para la praxis política: la conjunción de un individualismo y personalismo vital (herencia hispánica y base del caudillismo hispanoamericano), que rechaza la abstracción y es eminentemente realista, y un sentido comunalista de raíz indígena (Y caza Tijerino).
- e) Un humanismo y universalismo trascendentes como fundamento de una cultura receptiva y abierta. Este universalismo americano se opone al particularismo europeo (L. Zea).
- f) Un sentido trágico de la vida, en el que priman la búsqueda y la acción y un innato sentido de la libertad (M. C. Casalla).

### Nuestra Sistematización

A nuestro entender, los documentos presentados dejan entrever tres grandes corrientes de interpretación del pensamiento cultural en el debate de la integración latinoamericana. Corrientes que no se dan en estado puro y cada una requeriría múltiples explicaciones. Con todo tomamos esta clasificación, de alguna manera reduccionista, como un marco provisorio de referencia.

=> LA CORRIENTE INDIGENISTA: la autenticidad de América Latina encuentra su raigambre en las necesidades aborígenes; con la sociedad europea se ha perdido la autenticidad. Son los textos de Eduardo Ashur en *"La Nota está aquí. Visiones e Imágenes en la Historia de América"*: "El descubrimiento del nuevo mundo importó una profunda desestructuración de las diversas sociedades precolombinas y la consiguiente incorporación de nuevas pautas y con contenidos culturales provistos por los españoles. La resistencia cultural debió apelar a todos los recursos para conservar el recuerdo; de Adolfo Colombres en *"Elementos para una Teoría de la Cultura Latinoamericana"* con su hipótesis: "las relaciones interactúan,

entendidas como relaciones de dominación establecidas entre la sociedad Nacional y los grupos indígenas, son homórficas a la establecidas entre las potencias extranjeras y las sociedades nacionales"; de Eduardo Galeano en "*Literatura y Cultura Popular en América Latina*": "El libro sagrado de los mayas continúa vivo en el pueblo guatemalteco... en una herramienta hennosa porque sus mitos siguen vivos en la memoria y en la boca del pueblo que lo creó"; de Roberto Cortez, en "*La Diferencia: Diversidad Cultural Indígena en Amazonia*": "La tradición de igualitarismo que innegablemente remonta a las sociedades indígenas y que precisaría ser rescatados para la llamada identidad latinoamericana".

LA CORRIENTE HISPANISTA: mentalidad americanista que lleva la autenticidad al contacto entre las culturas ibéricas y las culturas indígenas. La fe cumple un relevante papel integrador. Hispanoamérica nace del contacto cultural, en el siglo XVI, con la conquista y la colonización. La civilización occidental y cristiana marca Hispanoamérica. ¿Cuál es la unidad basamental de los países hispanoamericanos? el espíritu hispanoamericano. "Después de la separación, los hispanoamericanos han perdido *la identidad*, pues siempre han girado como agujas buscando el *modelo extraído* o un polo de referencia de las ideas y de patrón económico, olvidando su propia originalidad que se encuentra en lo hispánico,,(39). En esta visión del desarrollo de las sociedades latinoamericanas y el papel de las herencias hispanas y europeas es posible situar, en términos amplios a los trabajos comentados de Gladys Marin: "*Integración de las Culturas Indígenas e Hispánicas*"; Graciela Maturo,: "*El Sustrato Ivfitico Religioso como Base de la Integración Latinoamericana*" y "*La Identidad y el Diálogo en América Latina*"; Pedro Morande "*Modernidad y Cultura en Latinoamérica*"; y el documento de la Tercera Conferencia del Episcopado Latinoamericano "*La Evangelización en el Presente y en el Futuro de América Latina*", Puebla, 1979.

El núcleo ético-religioso sería el factor más cohesionante de la vida de los pueblo

=> LA CORRIENTE DEL NACIONALISMO CULTURAL LATINOAMERICANO: nos encontramos ante una nueva identidad, un pueblo nuevo, que surge de las culturas indígenas, europeas y africanas. Defiende la autenticidad de América Latina a través de la expresión de los diversos aportes de culturas y creación de valores. En esta corriente ubicamos a los textos incorporados de Godoy Urzúa: *"Sociología de la Cultura de la Integración"*, en que destaca que habría que fortalecer la conciencia de la identidad histórico-cultural y en esta medida aumentar las posibilidades de una integración política y económica ¿qué implica esta posición? dar prioridad a la dimensión cultural; de Claudio Herrera Olmos: *"Las Identidades Culturales y el Proceso de Integración Latinoamericana"*; de Hugo Biagini: *"La Identidad, un Antiguo Problema Visto desde el Nuevo Mundo"*; de Alejandro UUoa: *"Cultura, Identidad y Comunicación"*; de Leopoldo Zea: *"Filosofía Iberoamericana e Identidad"*; de Enrique Dussel: *"Autoimágen Eticista de la Filosofía de la Liberación"* y Arturo Andrés Roig: *"Autoimágen Historicista de la Filosofía de la Liberación"*; y de Jorge Larraín Ibañez: *"Modernidad, Razón e Identidad en América Latina"*.

En estos grandes enfoques acerca de la identidad Latinoamericana, también puede observarse un debate de por lo menos tres grandes cuestiones. Si la cultura latinoamericana es una o múltiple, tradicional ó moderna, perteneciente a la cultura occidental o al sur empobrecido.

### Los debates abiertos

Desde hace largo tiempo está abierto es debate sobre la identidad latinoamericana, sus distintas concepciones y significación en el proceso de regionalización. Debate que sin duda, se cruza con otros de naturaleza económica, social y política. Incluso para algunos de los autores que hemos tomado como eje de referencia consideran esta discusión como academicista y estéril en el contexto de la "globalización".

Habría que ir a los hechos, directamente, a una "orden ejecutiva" de tareas en el marco de la integración cultural. Pero debe conocerse que a través de los valores es que lo medios se hacen operantes, como el desarrollo de las industrias culturales: libros, publicaciones audiovisuales, fonográficas,

radiofónicas, conectadas con otras que expresan el potencial de un país: publicidad, electrónica, insumos básicos. La identidad cultural representaría la fuerza impulsora del proyecto colectivo.

No desconocemos que el propio término *identidad* tiene diversos significados. Desde el lógico matemático al plano ontológico. Desde la identidad de clase a la identidad común de América Latina: "la integración regional americana no debe superar en todos los casos identidades nacionales irreductibles, sino mas bien permitir integrar las diferentes identidades tradicionales y nacionales, respetándolas en un proyecto político de justicia, soberanía y libertad"(40). Jürgen Habermas (1989) y Karl Deutsch (1974), abordaron la temática en forma extensa en "Identidades nacionales y personales" y "Las naciones en crisis".

Fuentes editoriales colectivas analizaron el término en nuestro contexto: identidad cultural de Iberoamérica en su literatura (editorial Alhambra, Madrid, 1986) y "el problema de la identidad en las sociedades iberoamericanas" (centro de estudios constitucionales, Madrid, 1986). Las obras individuales conforman una vasta bibliografía, argentina y latinoamericana. De esta ya hemos citado de **Hugo Biagini** "*La Identidad, un Viejo Problema Visto desde el Nuevo Mundo*". El otro documento reconocido por la literatura especializada pertenece a **Leopoldo Zea**,. publicado en "*Cultura y Creación Intelectual en América Latina*" (Coord. P.C.Casanova), proponiéndose exponer un "estado de la cuestión" identitaria, analizando el problema de la identidad, la búsqueda dramática de la identidad por la inteligencia latinoamericana, negación y reafirmación de la identidad, la identidad como diversidad, la identidad como universalidad, la identidad como libertad y como igualdad y el aporte de la inteligencia latinoamericana a la recreación cultural.

### El desafío más alto: afirmar la identidad regional

¿Cuál es la definición de Integración que mejor involucra nuestra perspectiva? la, que destaca con un proceso de interdependencia estructural creciente que resulta de un proceso de integración programada. No hay integración sin interacción con contenido integracionista. Y la interacción

debe ser programada con una ancha base cultural, impulsora del esfuerzo común concertado. Puede haber interacción (acción de efecto recíproco) programada y con efectos visibles, pero sin voluntad política de integración (conformación de una unidad a partir de diferentes miembros, países en unidades supernacionales políticas, económicas y culturales). La interdependencia creciente es una construcción permanente, las partes se necesitan entre sí, buscan la dimensión identitaria, desarrollan la voluntad de cooperación (acción común hacia un mismo fin), con una interdependencia balanceada. La interdependencia desigual crea nuevas situaciones de dependencia. Lo importante son las motivaciones profundas, creadas por corrientes culturales que procuran elevar motivos de oportunismo de corto plazo al nivel de una ética latinoamericana.

Al preguntarnos si la cultura latinoamericana es una o múltiple, reconocemos la existencia de una unidad plural que afirma tanto la totalidad como la diversidad de los pueblos, y en cuanto si es tradicional o moderna, si se sitúa el nacimiento de nuestra América antes del siglo XVI -indigenistas-, o en el siglo XVI -los hispanistas-, o en el siglo pasado -cultura latinoamericana-, debate siempre inacabado, lo correcto es que la modernización atraviesa toda la historia de América. Por otra parte, si occidental o sureña, es posible aceptar la doble pertenencia, aunque desde un lugar muy particular de Occidente, marginal para Imaz de los confines para Massuh (en "Llamado de la Patria Grande"), o en el extremo occidental para Rouquié (en "Extremo occidental").

¿Cuál es entonces el desafío más alto? afirmar la identidad regional y trabajar por el desarrollo de la conciencia cultural.

Pero ¿sobre que pensamiento representativo? ya en el Congreso Nacional de Filosofía Iberoamericana de Córdoba de 1972, H. A. Murena nos interrogaba: ¿somos europeos? si y no, ¿somos indígenas? si y no. Nuestra cultura simuló ser europea, simuló ser india, simuló ser lo que no era. Porque es americana: ¿americana?, entonces ¿que es americano? La cuestión remite a la cuestión del ser de América.

Murena ya había escrito en 1954 *"El Pecado Regional de América"* donde afirma que la solución para los americanos consiste en apartarse de lo ya cumplido por otros, buscar lo subyacente de la superficie social; proposición que recibió la crítica de estar vacía de toda valoración positiva del hecho de ser americano.

A nuestro entender, a la visión histórica puesta de relieve en las sistematizaciones señaladas que comprende el papel de la herencia hispanico-europea, la cultura tradicional indígena, la herencia negro africana, debemos incorporar con alto perfil los aportes de la inmigración; y así, al impulsar la integración de la región tener en cuenta los aspectos centrales de la existencia histórico-social de América, en cuya dirección la cultura política del estado, hacia dentro del país y en el marco de las relaciones internacionales y la política exterior, debería asumir un rol gravitante.

Se trata de incorporar los valores que conforman el mestizaje cultural, "el proceso creador más grande de la historia" para Arturo Uslan Pietri. Nuestra identidad latinoamericana, para Recondo se establece como síntesis cultural a través de la participación e integración de los componentes indígenas, africano y europeo, gestores del milagro del mestizaje cultural a lo largo de tres siglos. La identidad latinoamericana expresaría la síntesis operada por la unidad complementación de los respectivos proyectos culturales, sin mutilar ninguno".

Una notable bibliografía estudia la inmigración intercontinental, pero no es tan extensa la nómina de trabajos que analizan su aporte a la construcción de la identidad cultural. Recondo en "La Argentina Desconocida, de la Imitación a la Creación" desarrolla con detalle esta problemática, es el eje que atraviesa toda la obra, pero destacando que la cultura nacional no se opone a la cultura regional y universal, porque la vida cultural es síntesis y se nutre del encuentro, del mestizaje y de la intercomunicación con otras culturas.

"Nuestra identidad cultural se afianza, precisamente al compartir con otros pueblos principios que son universales. Valgan algunos como ejemplo: nuestra fe en la libertad y en los postulados de la democracia activa; nuestra



concepción de la criatura humana como portadora de valores eternos. Aportamos nuestras características y logros a la civilización universal"( 42).

¿Qué significa generar la identidad regional? identificarse con un nosotros colectivo "resignificando la idea de pertenencia a un espacio local, provincial, nacional y a un mismo territorio o región geográfica continua; a un pasado común de conquista y colonización por potencias iberoamericanas que derivó en la facilidad de poder comunicarnos a través de lenguas afines y de valores comunes difundidos por el factor religioso del catolicismo.

Habría que potenciar la singularidad de la región, el sentido común de destino compartido, sin renuncia a las particularidades. Vemos núcleo humano formando parte de la comunidad regional.

### La identidad cultural, paradigmas escimático y unionista

Desde la perspectiva de las relaciones internacionales nos interesa el estudio de las fuerzas que contribuyen a la formación e integración de comunidades políticas y de bloques regionales. ¿Como se forman las lealtades que integran un conjunto de unidades sociales o un cierto número de estados en una comunidad más amplia? la pregunta puede responderse, por lo menos de dos maneras. La escuela realista de la integración: el desarrollo de este proceso radica en el empleo de la fuerza donde la teoría del poder estaría reproduciendo asimetrías hacia el interior del bloque regional, en donde la integración queda restringida al plano comercial; unión bajo el signo de las hegemonías; discurso autonomista pero adscriptos a potencias dominantes y búsqueda de salidas solitarias; defensas de formas políticas representativas pero excluyentes de sectores populares, aceptación del pluralismo pero rechazo a toda acción crítica defensa de lo "nacional" pero en el molde de un desarrollo imitativo. Es el paradigma escimático en el encuadre comparativo desarrollado al iniciar este trabajo por Russel y Kalinsky y en el que la identidad latinoamericana es un tema excluido por sus esterilidad y carente de sentido(44) .

Pero la pregunta también puede responderse en la dirección de nuestra propuesta: la escuela integracionista valorativa; en esta línea la constitución de nuevas comunidades políticas regionales se debe fundamentalmente a la acumulación de intereses compartidos a través de la interacción con contenido integracionista, afirmando la identidad cultural.

Es decir: formación de comunidades políticas bajo el paradigma escimático, bajo ciertas formas de coacción o formación de comunidades regionales bajo el paradigma unionista, descrito por los dos expertos en relaciones internacionales mencionados, en que la problemática de la identidad cultural, una propuesta que incluye el mayor conocimiento recíproco e intercambio y el respeto a la diversidad creativa, desarrolla plena vitalidad: integracionismo pero no restringido, político, social, económico, tecnológico, en el plano subregional y regional latinoamericano unión bajo el signo de la igualdad; discurso autonomista con oposición a toda forma de colonialismo y apoyado en la autoconfianza colectiva, autodeterminación de los pueblos; defensa de formar políticas representativas, democracia con participación total y aceptación del pluralismo y la diversidad.

### Integración Cultural y Mercosur. Las Relaciones Internacionales

¿Cómo es que ante las primeras dificultades los proyectos de integración desde hace casi cincuenta años comienzan a girar en el vacío? ¿no había que trabajar una plataforma más válida y permanente? Tenemos, mes a mes, los cimbronazos de la irresistible puja de intereses en el Mercosur ¿cómo llevar la desmesurada rivalidad a una rivalidad cooperativa? porque finalmente los pueblos son el sujeto de la historia.

Reflexionamos sobre la metodología que a través del tiempo mantenga firme y hacia adelante el impulso de la integración, superando la lógica a la fragmentación. Consolidar el vínculo asociativo con capacidad para asimilar los cambios. Concepción que comprende los factores económicos y políticos pero también la dimensión cultural: valores fundantes que explican que un grupo de naciones desarrollen un intenso espíritu de cooperación.

Estamos a vistas de fin de siglo y vivimos un momento de profundas transformaciones. En la evaluación que hemos hecho de las experiencias de integración ALALC (1960) ALADI (1980) Y dentro de la ALADI, el MERCOSUR, los éxitos fueron limitados, principalmente por carecer estas experiencias del componente cultural. En el MERCOSUR se busca el pasaje de una zona de libre comercio a una unión aduanera, imperfecta al principio pero que al cabo de algunos años deberá completarse y que comporta una sesión de facultades soberanas y la elección de un modelo en la solución de controversias.

Por ello, se estima que debemos ir en camino, no ya de la transformación de los instrumentos e instituciones de la integración. Sino de una verdadera mutación, de un cambio significativamente esencial: la integración por la cultura.

El panorama que Vicente Arnaud(45) ofrece del Mercosur en pleno desarrollo, desde la firma del Protocolo de Ouropreto, hasta las reuniones Mercosur-Unión Europea, Grupo CER (Australia-Nueva Zelanda), Nafta (o TLC), Japón y la Federación Rusa y las programadas con ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) y SADC (Comunidad de Desarrollo del África del Sud) exige una extraordinaria energía del sub bloque regional y una afirmación y fortalecimiento de su singularidad e identidad cultural. Como proceso transnacional, exigirá un formidable esfuerzo de los Estados partes en esta tarea: Brasil, Uruguay, Paraguay, Argentina, Chile y en poco tiempo probablemente Bolivia.

Debemos reconocer que la integración cultural, en su vertiente interna y internacional, ha dado algunos pasos: entre otros los Encuentros Internacionales "La Educación y el Mercosur", El Protocolo de Integración Cultural (agosto de 1996) el Compromiso de Brasilia, para fomentar las producciones de cine, videos, televisión y radio, la investigación de temas históricos y culturales comunes; la cooperación entre archivos históricos, bibliotecas, museos e industrias responsables de la preservación del patrimonio cultural y la creación de un banco de datos Mercosur. La OEA,

inserto en el Proyecto Multinacional de Políticas del Programa Regional de Desarrollo Cultural contribuyó con el Derecho Cultural Latinoamericano de Edwin Harvey (46); la Bienal de Arte Joven y el Festival Internacional de Teatro (1996); y con anterioridad el Plan Trienal para el sector Educación en el contexto del Mercosur (junio 1992); Protocolo de Integración Educativa y reconocimiento de certificados, títulos, y estudios de nivel primario y medio no técnico (4 de agosto de 1994), aprendizaje de español y portugués julio 1994), contenidos mínimos comunes de historia y geografía (VIII Reunión de Ministros de Educación, julio 1995) y 10 Reunión de la Comisión Técnica del Protocolo de Integración Educativa para la formación de Recursos Humanos a nivel de Posgrado entre los países miembros del Mercosur. Lo más destacable sobre el final del año 1996, es la voluntad de los socios del sub-bloque en armonizar los cuerpos legales que impulsen sostenidamente el desarrollo del área cultural.

La Ley Federal de Educación de Argentina n° 24.195, en su artículo 53, fija entre las obligaciones del Poder Ejecutivo Nacional: "alentar el uso de los medios de comunicación estatales y privados para la difusión de programas educativos-culturales que contribuyan a la afirmación de la Identidad Nacional y Regional". Y el artículo 24 de la Ley de Educación Superior (Argentina): "las Universidades tienen la finalidad de contribuir a la solución de los problemas argentinos y continentales", en tanto el artículo 22 se refiere a la capacitación de profesionales conforme a los requerimientos nacionales y regionales y el estudio de la cultura latinoamericana.

En esta dirección, conforme lo señala Ofelia Stharinger(47). las relaciones internacionales latinoamericanas tiene la misión de intensificar y promover el conocimiento de la problemática estructural común de nuestros países con esta reflexión final: "frente a las tendencias actuales a nivel mundial (globalismo y regionalismo) y a nivel regional (democratización e integración) el Mercosur requiere afianzar su identidad cultural, especialmente ante los acuerdos concluidos y prospectados con otros bloques, países y organismos mundiales".

Es en el marco de la teoría de las relaciones internacionales, que intenta aclarar la lógica de las relaciones entre unidades autónomas, es posible comprender en toda la línea el fenómeno de la integración, superando el ámbito restringido de la teoría comercialista. La racionalidad económica se toma viable por el reconocimiento y el desarrollo de factores políticos y culturales. Allí está la lógica de la integración, La voluntad política de trabajar juntos y una opinión pública con alta conciencia entrega el sustento para interconectar espacios económicos y generar una interdependencia creciente. De esta manera, a pesar de los obstáculos, no perder la plataforma de valores compartidos y la creciente confianza mutua que permiten afrontar con éxito las dificultades coyunturales.

En la era de las relaciones culturales, la política cultural en el contexto del Mercosur y de toda América Latina adquiere un imperativo de alta envergadura institucional. Dado que la integración debe construirse en todos los niveles posibles para desactivar la cultura de la desintegración y promover la cultura de la integración, constituyendo un motivo de debate público con participación de todos los sectores de la comunidad, ponderando la articulación de la integración interna de cada Estado Parte con la integración regional, las decisiones de la política exterior con la conciencia integracionista desde base y representativa de la cultura de los pueblos.

La investigadora Noemí Mellado, lo explicita con énfasis en la conclusión de su exposición, El Modelo del Mercosur: "La definición de modelo de integración, que implica, a su vez, precisar la sociedad que queremos para nuestro futuro, debe ser producto de una decisión de base social amplia, su ausencia lo convierte en un modelo de exclusión social y representativo de los intereses sectoriales..." ("8),

La integración cultural es el sustrato que permitiría el desarrollo económico, social, tecnológico y político en un proceso de auténtica mutación, transformando los intereses ineludibles en una rivalidad cooperativa y asegurando una gobernabilidad política perdurable en las turbulencias propias de los emprendimientos llamados a modificar, hacia un buen derrotero, la historia mercosureña y latinoamericana.

Porque la integración total será finalmente, una cualidad de la cultura.

Bibliografía: La Cultura Como Factor de Integración Latinoamericana.  
Volumen I

## 7- PRINCIPALES TEORÍAS DE LA INTEGRACIÓN CONSIDERADAS EN ESTE PROYECTO DE INVESTIGACIÓN.

1. Teoría clásica del Comercio Internacional.
2. Las teorías funcionalistas de la segunda ola (MERCOSUR - APEC - ASEAN)
3. Las teorías neofuncionalistas (HASS - SCHMITTER - NYE - KECHANE).
4. Las teorías de alcance medio (los actores en el sistema).
5. La teoría comunicacional (DEUTSCH).
6. Tipología de sistemas sociales (PARSON).
7. Tipología de integraciones regionales (alterando el sistema, dentro del sistema); transregionales -cooperación mas que integración.
8. Las investigaciones iniciales de VINER, BELASA, TIMBERGER.
9. Teoría de la lógica expansiva de la investigación.
10. Teoría de la integración positiva y negativa.
11. La teoría tradicional de las uniones aduaneras.
12. La teoría del federalismo.
13. El modelo liberal competitivo.
14. El modelo estructuralista.
15. La teoría del regionalismo abierto.
16. La teoría de SPILL - OVER (ramificación).

17. La teoría realista y neorealista.
18. Centro - periferia.
19. La teoría del potencial integrador.
20. El modelo de integración de mercados.
21. La integración multidimensional (político, económica, social, cultural, física, industrial y ecológica).
22. El debate sobre el modelo liberal y el modelo estructuralista con la tesis de un regionalismo abierto.
23. La teoría multinivel.
24. La teoría de la integración en la creación de la comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños en febrero de 2010: CELAC.





## 8. ANEXO: LA SINGULARIDAD DE UNASUR

### 1.- INTRODUCCIÓN

Por primera vez en 200 años los países de América del Sur consiguieron articular un proyecto estratégico y objetivarlo en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). A esta novedad temporal se suman otras que permiten pensar en una novedosa complejidad conformada por renovados principios y dimensiones - a los vigentes desde los años noventa y hasta 2005 -, no solo asociados a las relaciones interregionales sino que también se manifiestan al interior de cada una de las organizaciones nacionales<sup>20</sup>. Cuando se adjectiva el proceso desde 2005 como "renovado" se pretende enfatizar cambios relativos en los valores, actores, temas en el proceso de cooperación; se entiende que algunos existían pero no con el énfasis actual que le imprimen los presidentes. Por ejemplo, el requisito democrático es excluyente en la membresía de los esquemas regionales e incluso continentales como la OEA desde hace más de veinte años. Lo novedoso es la aplicación de sanciones o suspensión en los casos de violación como el ocurrido en Paraguay. Desde siempre existe un "voluntarismo" por un mejor bienestar de la población pero es novedoso, por ejemplo, la creación de un Plan de Acción concreto basado en acciones ejecutivas consensuadas por los Presidentes en temas como salud, defensa, infraestructura, finanzas que incluso en varios casos no cuentan aún con la aprobación de los respectivos congresos nacionales. En el tema de los actores, también hubo cambios relativos; por ejemplo, si bien hay instancias institucionales en el MERCOSUR o CAN, de carácter tripartito, estas tienen una debilidad muy pronunciada o una valoración muy significativa de los grupos empresarios. En la UNIÓN el Estado asume un rol predominante y claramente director del proceso. El caso de IIRSA es emblemático porque surgió como un mecanismo para la articulación de obras de infraestructura destinado a fortalecer la integración comercial en el contexto neoliberal de la integración y en la actualidad es una instancia de articulación de proyectos tendientes a fortalecer la autonomía regional. Otro aspecto novedoso es que los cambios que se advierten a nivel regional son producto de transformaciones en la esfera societal en cada uno de los países que integran el esquema subcontinental. En efecto, la correa de transmisión que vincula los intereses del conjunto se han reconfigurado a partir de un nuevo lazo social en cada país de la región. Entonces, la integración regional vincula estos

---

<sup>20</sup> En este sentido adherimos a la perspectiva teórica que sostiene que el desempeño de la política exterior - en este caso de integración regional - es congruente con la política doméstica.

intereses nacionales reconfigurados a la región y viceversa; en el pasado los intereses nacionales aparecían vinculados a los globales<sup>21</sup>. En este marco es que prefiguramos un hiato regional distinto al dominante hasta el 2005 y se basa en principios como ciudadanía, igualdad, democracia y paz.

A partir de los principios es posible distinguir varias dimensiones, *político - ideológico*: el régimen democrático es régimen político posible en el continente. Las distintas tradiciones políticas coinciden en este punto, superando históricos enfrentamientos; otra dimensión, *el modelo de acumulación suramericano*, incluye temas como comercio, finanzas, industria, servicios, seguridad, salud, materias primas, investigación y otros son herramientas para conseguir la igualdad entre los grupos sociales y que abandona aquel basado en el comercio; *participación de la sociedad civil* para garantizar la inclusión de todos los actores sociales en el proceso (sindicatos, empresarios, ONG´s) que facilite la creación de ciudadanía.

Como bien dice el documento constitutivo del UNSAUR: "la integración y la unión suramericana de nuestros pueblos son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que afectan aún a la región, como son la pobreza, la exclusión social y la desigualdad social persistentes"<sup>22</sup>.

A continuación esta etapa de la investigación sobre UNASUR avanza en primer lugar, en realizar una fotografía de la Unión en sus aspectos político institucional, comercial, económico, social; luego describimos antecedentes, creación, seguimiento institucional y características. Para ello describimos cada una de las Cumbres y/o Reuniones de Presidentes y los contextos respectivos entendiendo que en cada una de ellas se fueron generando condiciones de confianza, lealtades y consensos totales o parciales pero que en todo caso las diferencias resultaron positivas en la marcha de proceso. En el avance del texto se deja ver que los resultados alcanzados son producto de situaciones concretas, experiencias compartidas que fueron fortaleciendo el proceso de unidad. Si bien al inicio del proceso primaba un ideal voluntarioso latinoamericanista que lo impulsó, hoy la certeza es que frente al contexto de crisis mundial la región requiere de avances conjuntos y coordinados para afrontar un futuro los enormes desafíos que los pueblos enfrentan.

---

<sup>21</sup> La bibliografía sobre la vinculación de regiones subnacionales al mercado mundial está plenamente descrita en varios trabajos e investigaciones.

<sup>22</sup> Declaración constitutiva en el Tratado Constitutivo de UNASUR

## 2. - PANORAMA GENERAL

A continuación desplegamos un conjunto de cuadros y comentarios con la idea de reconocer la actualidad Suramericana, reconocer su potencial económico y conocer las debilidades sociales que son necesarias transformar.

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) está integrada por los doce países de América del Sur: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, Venezuela. Hay que destacar que se incorporaron al proceso político subcontinental Guyana y Surinam. Guyana, ex colonia inglesa, es independiente desde 1966. Surinam, independiente desde 1975, fue colonia holandesa. Ambos países por primera vez se integran a procesos políticos suramericanos. En la parte continental queda aún una colonia, la Guyana Francesa. Este territorio francés de ultramar esta al sur de Guyana y al norte de Brasil y las aguas del Atlántico bañan sus costas<sup>23</sup>. La incorporación de estos dos países representa la "visualización" tras décadas de su "invisibilidad" política, estratégica, económica y comercial.

Los países de la UNASUR integran diferentes esquemas regionales de cooperación e integración. En el cuadro N° detalla las diferentes membrecías de los países miembros de UNASUR a los diferentes mecanismos de cooperación regional.

**Cuadro**  
**Países Suramericanos**  
**y esquemas de integración**

<b>PAISES</b>	<b>UNASUR</b>	<b>ALADI</b>	<b>CELA</b>	<b>CAN</b>	<b>MERCOSUR</b>	<b>ALIANZA PACÍFICO</b>	<b>ALBA</b>	<b>APEC</b>
<b>Argentina</b>	X	X	X	---	X	---	---	---
<b>Brasil</b>	X	X	X	---	X	---	---	---
<b>Bolivia</b>	X	X	X	X	---	---	X	---
<b>Chile</b>	X	X	X	---	---	X	---	X

<sup>23</sup> Esta región está integrada a la U.E a través del grupo de Regiones Ultraperiféricas de la UE (RUP). Tres países europeos conforman este grupo: España, Portugal y Francia.

				-				
<b>Colombia</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	---	<b>X</b>	---	---
<b>Ecuador</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	---	---	---	---
<b>Guyana</b>	<b>X</b>	----	<b>X</b>	---	---	----	---	---
				-				
<b>Paraguay (1)</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	---	<b>X</b>	----	---	---
				-				
<b>Perú</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	---	<b>X</b>	---	<b>X</b>
<b>Surinam</b>	<b>X</b>	----	<b>X</b>	---	---	----	---	---
				-				
<b>Uruguay</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	---	<b>X</b>	----	---	---
<b>Venezuela</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	---	<b>X</b>	----	<b>X</b>	---
				-				

Fuente: elaboración propia.

Nota: 1. Paraguay fue suspendida de UNASUR y MERCOSUR.

El cuadro facilita algunos comentarios:

- ✚ Hay que destacar que por primera vez, países como Guayana y Surinam fueron considerados socios en un esquema de integración en la región<sup>24</sup>.
- ✚ En el cono sur sólo Chile y Perú integran el Foro de Cooperación Económica de Asia – Pacífico que es un mecanismo que procura el libre comercio entre los países con costa en el Pacífico; de Suramérica no adhieren a ese mecanismo comercial Ecuador y Colombia.
- ✚ El ALBA es un esquema liderado por el presidente Chávez de Venezuela que incluye a diferentes países de América; de Suramérica participan obviamente Venezuela y Bolivia.
- ✚ Todos los países pertenecen a dos o tres esquemas de cooperación regional.

### **Dimensión Política.**

El cuadro que presentamos a continuación describe algunos datos político – institucionales de cada uno de los países integrantes de UNASUR a diciembre de 2012.

<sup>24</sup> La única participación multilateral de estos dos países con la región es el Tratado de Amazonas.

**Cuadro**  
**Datos político - institucionales a diciembre 2012**  
**Países UNASUR**

<b>País</b>	<b>Jefe de Estado</b>	<b>Periodo Presidencial</b>	<b>Otro Mando</b>	<b>% Electoral</b>
<b>República Argentina</b>	Cristina Fernández de Kirchner	2007 - 2011 2011 - 2015	No	54%
<b>Republica Federativa de Brasil</b>	Dilma Rousseff	2011 - 2015	Si	56%
<b>Estado Plurinacional de Bolivia</b>	Evo Morales	2006 - 2009 2010 - 2014	No	62%
<b>República de Chile</b>	Sebastián Piñera Echenique	2010 - 2014	No	51%
<b>República de Colombia</b>	Juan Manuel Santos Calderón	2010 - 2014	Si	69%
<b>República de Ecuador</b>	Rafael Correa Delgado	2006 - 2009 2009 - 2013	Si	52%
<b>República Cooperativa de Guyana</b>	Donald Ramotar	2011 - 2016	No	Minoría(1)
<b>República de Paraguay (1)</b>	Federico Franco (3)	2008 - 2013	No	Elegido por Senado
<b>República de</b>	Ollanta Humala	2011 - 2016	No	51%

<b>Perú</b>				
<b>Surinam</b>	Desiré Delano Bouterse	2010 - 2015	No	Minoría a (2)
<b>República Oriental del Uruguay</b>	José Alberto Mujica Cordano	2010 - 2015	No	52%
<b>República Bolivariana de Venezuela</b>	Hugo Rafael Chávez Frías	1999 - 2001 2001 - 2007 2007 - 2013 2013 - 2019	Si	54%

Fuente: elaboración propia con datos oficiales de cada país.

Nota: 1.- Guyana es una república semi parlamentaria. El actual presidente fue elegido por 32 de los 65 parlamentarios.

2.- Surinam es una república semi parlamentaria. El actual presidente fue electo por 23/51 parlamentarios electores.

3.- El presidente F. Lugo fue destituido por el Senado y asumió el vicepresidente en condiciones de dudosa legitimidad.

El cuadro identifica la titularidad de la máxima representación política – institucional en cada uno de los países integrantes de UNASUR (Jefes y Jefas de Gobierno y Estado), el periodo de gobierno, si es reelecto o no, las posibilidades para ello según los prescriba cada constitución y el porcentaje de votos que obtuvo en las últimas elecciones. Las variables introducidas permiten destacar lo siguiente:

- ✚ En el año 2013 finalizan los periodos electorales de Federico Franco y Rafael Correa. En el caso del presidente de Paraguay no podrá presentarse a las elecciones; Rafael Correa sí y las elecciones están prevista para febrero de 2013. En el 2014 finalizan los mandatos de Evo Morales, S. Piñera y J.M. Santos. Para el 2015 finalizan sus periodos presidenciales, CFK (Argentina), D. Rousseff (Brasil), Bouterse (Surinam) y José Mujica (Uruguay). Solo la presidenta de Brasil podría renovar su mandato. Estos datos permiten prever que

para fines del 2015 3/5 de los presidentes actuales del MERCOSUR habrían dejado sus cargos.

- ✚ CFK y Evo Morales una vez finalizado el actual periodo legal no podrán renovarlo de acuerdo a las actuales condiciones constitucionales.
- ✚ Hugo Chávez afronta una situación especial porque está internado en Cuba convaleciente de una operación para extirparle un tumor cancerígeno.
- ✚ La mayoría de los presidentes cuentan con una importante legitimidad para realizar su gestión de gobierno. En la mayoría de los casos ese porcentaje es entre el 52 -55% de los votos. Las excepciones son Paraguay, Guyana y Surinam que por distintas circunstancias esa legitimidad de origen esta cuestionada. En el caso de Paraguay porque el presidente Fernando Lugo fue destituido por el Congreso con una dudosa legalidad. El vicepresidente y actual mandatario - según lo prevé la Constitución - lideró la oposición hasta conseguir el juicio político al presidente Lugo. En los casos de Surinam y Guyana - nuevas repúblicas en la vida política del subcontinente - sus presidentes son elegidos por las mayorías en las asambleas legislativas. En el caso de Guyana el presidente no tiene la mayoría en la Asamblea Nacional y en el caso de Surinam el presidente tiene la 1º minoría en la Asamblea Nacional.
- ✚ Hay solo dos presidentas mujeres, Cristina Fernández de Kirchner, Argentina y Dilma Rousseff de Brasil. Este dato tiene genera distintas lecturas en la vida política mundial porque no es común que mujeres tengan la máxima representación política y menos aún que compartan la máxima representación política en una subregión, sean líderes de dos países y fronterizos. Antes de la presidencia de Dilma Rousseff convivieron como vecinas en la misma región las presidentas de Chile Michel Bachelet y Cristina Fernández de Kirchner. El actual el binomio femenino superpondrán de forma íntegra los periodos presidenciales<sup>25</sup>. Hay que destacar que Argentina y Brasil constituyen los pilares del proceso de cooperación suramericano y fueron motores de aquella iniciativa de 1985 que modificó para siempre el escenario latinoamericano cuando se creó el Mercosur.

---

<sup>25</sup> No incluimos a la presidenta de Costa Rica porque ese país no forma parte de Suramérica.



## Identidades Políticas

El cuadro N° identifica algunas variables políticas de orden cualitativo (orientación centro derecha/centroizquierda y coalición promotora de la profundización del esquema subcontinental) y datos objetivos (como en año en que finalizan sus mandatos presidenciales de acuerdo a la constitución vigente o el caso de su participación como presidentes al momento de la Cumbre de Mar del Plata en la cual se archivo el proyecto del ALCA) que permiten elaborar algunas hipótesis a futuro cercano de la Unión Sudamericana.

A continuación ofrecemos un conjunto de ideas provisorias sobre el futuro de la integración sudamericana según las observaciones que el cuadro permite conjeturar.

- ✚ Hay una paridad entre las coaliciones centro derecha y centro izquierda, seis y seis respectivamente<sup>26</sup>. Incluir esta variable permite interpretar la orientación de sus políticas de gobierno con respecto a alianzas externas, posiciones frente a los organismos financieros internacionales, políticos sociales o de seguridad regionales por ejemplo. Hay que aclarar que los presidentes pertenecientes a ambas orientaciones ideológicas apoyaron el proceso integrador. La discusión es el énfasis de su autonomía, capacidad de negociación, profundidad y la agenda de temas de cada una de las coaliciones. Por ejemplo los presidentes de la coalición de centro izquierda buscan un espacio decisorio sin la participación de Estados Unidos; o la promoción de acciones políticas activas en defensa de la democracia o una institucionalidad financiera propia.
- ✚ Entre 2013 y 2015 habrá un proceso de reconfiguración de ambas coaliciones. Por ejemplo, en el caso de la coalición de centro izquierda Correa se presenta a elecciones 2013 y tiene posibilidades de renovar su mandato; Morales (2004) y Fernández y Mujica 2015 cumplen el último mandato. La presidente D. Rousseff podría renovarlo; Chávez renovó periodo presidencial hasta el 2019 aunque muy limitado por sus

---

<sup>26</sup>Los elementos de esta variable se explican en otras secciones.

problemas de salud. Con respecto a la coalición de centro derecha, S. Piñera y Santos finalizan sus gestiones en 2014 aunque El presidente de Colombia podría renovar el periodo. Humala, Ramotar y Bouterse recién comienzan.

**Cuadro  
Pertenenencia política**

País	Coalición Centro Izquierda	Coalición Centro Derecha	Fundador UNASUR	Coalición Rechazo ALCA	Fin Mandato Presidencial
<b>Cristina Fernández de Kirchner</b>	x	----	Si	Si	2015
<b>Dilma Rousseff</b>	x	----	No	Si	2015
<b>Evo Morales</b>	x	----	Si	Si	2014
<b>Sebastián Piñera Echenique</b>	----	x	No	No	2014
<b>Juan Manuel Santos Calderón</b>	----	x	No	No	2014
<b>Rafael Correa Delgado</b>	x	----	Si	Si	2013
<b>Donald Ramotar</b>	----	x	No	-	2016
<b>Federico</b>	----	x	No	No	2013

<b>Franco</b>					
<b>Ollanta Humala</b>	----	x	No	No	2016
<b>Desiré Delano Bouterse</b>	----	x	No	-	2015
<b>José Alberto Mujica Cordano</b>	x	----	No	Si	2015
<b>Hugo Rafael Chávez Frías</b>	x	----	Si	Si	2019

Fuente: elaboración propia con datos de cada país.

- ✚ Hay tres Presidentes que son fundadores de UNASUR (Morales, Correa y Chávez) de los cuales dos finalizan sus mandatos en menos de dos años. Tres que integran la coalición de centro izquierda fundadora (CFK, D. Rouseff y José Mujica) y Santos la coalición de centro derecha. El caso de Chile es diferente porque el presidente Piñera no integra la coalición fundadora de la Unión (Bachelet, centroizquierda).
- ✚ La mayoría de los mandatarios actuales tuvieron una participación muy activa en el rechazo al ALCA en la Cumbre de Mar del Plata, 2005.

## Territorio y población

El siguiente cuadro indica algunos datos básicos con la idea de contextualizar el desafío político puesto en marcha.

El cuadro N° si bien es amplio permite un análisis comparativo de la UNASUR con diferentes bloques y países continentales como son China e India. Por ejemplo, si bien China e India son países cada uno de ellos triplica la población de UNASUR o la suma de los 12 países de UNASUR, 27 de la UE y los tres de América del Norte (Estados Unidos, Canadá y México) alcanzan a India y son menos que los chinos. Las poblaciones de UNASUR - UE - TLCN son similares.

**Cuadro  
Comparativo regiones y países**

<b>BLOQUE</b>	<b>NRO. PAÍSES</b>	<b>SUPERFICIE millones de km2</b>	<b>POBLACIÓN millones</b>	<b>DENSIDAD km2</b>	<b>% AGUA POTABLE</b>
<b>UNASUR</b>	12	17,7	397,5	21.5	27
<b>UE</b>	27	4,3	501,1	114	3.8
<b>TLCAN</b>	3	21,7	455,1	20.9	13 (Canadá y EE:UU)
<b>CHINA</b>	1	9.5	1.343,2	2.8	2.8
<b>INDIA</b>	1	3,2	1.246,9	355	9,5

Elaboración propia con datos ONU

Si se comparan los territorios el potencial de UNASUR es extraordinario con 17,7 de km2 y apenas 21 personas por km. La UE, como ya se sabe tiene un déficit enorme. Otro dato que adquirió mucha relevancia es la cantidad de agua disponible y justamente UNASUR dispone del 27% del agua potable, le siguen el bloque TLCN y tienen un déficit pronunciado, China.

En términos relativos algunos datos clave de la Unión en América Latina y el mundo. En este sentido el cuadro N° destaca que la superficie (17,7 millones de km2) que representa el 12% de la superficie del planeta; la mayoría de la población (68%) vive en Suramérica y seis de las ocho ciudades de más de 4 millones de habitantes de América Latina están situadas en UNASUR.

**Cuadro  
Datos de Suramérica**

**SUPERFICIE POBLACIÓN URBANIZACIÓN**

(1)	(2)	
17.715. 335	391.841.958	6/8 A. Latina
12% de la superficie del planeta.	68% del total de América Latina	Ciudades de + 4 millones de habitantes

Fuente: Elaboración propia con Datos de la CEPAL<sup>27</sup>

Nota: 1) Millones de Km2 2) en millones habitantes.

### **Economía, Comercio y recursos naturales.**

Los 12 países de la UNASUR tienen, según la CEPAL<sup>28</sup>, “un alto grado de especialización en la producción y exportación de productos básicos (hidrocarburos, metales y minerales y alimentos)”. Esta especialización – histórica y motivo de subdesarrollo mas allá de este ciclo histórico favorable – debido a la gran demanda de alimentos a nivel mundial permitió una mejora de los precios relativos<sup>29</sup> que repercutió favorablemente en la balanza comercial de la región pero generó fuertes desequilibrio en los países deficitarios en alimentos. Esto derivó en una crisis social y política en diferentes lugares del mundo como el caso de los países del norte de África (Egipto, Argelia, Marruecos, Libia y otros) aunque esta vez con el contexto internacional desfavorable por la crisis en Estados Unidos y Europa.

A continuación se describe las diferentes particularidades del Producto Bruto Interno (PBI) tanto de la Unión en su conjunto como por los países que la integran.

Los cuadros N° y N° facilitan una mirada comparativa y permite hacer algunas observaciones que son útiles para reconocer que puesto ocupa UNASUR en el conjunto de las distintas zonas de desarrollo del planeta según el PBI.

#### **Cuadro Ranking de desarrollo regional % en el PB mundial**

	Regiones	Porcentaje
--	----------	------------

<sup>27</sup> CEPAL. UNASUR. Un espacio de desarrollo y cooperación por construir. Santiago de Chile, 2011.

<sup>28</sup> CEPAL. UNASUR. Cita anterior

<sup>29</sup> Mejora en los términos de intercambio.

		%
1°	Países desarrollados	52.3
2°	Asia en desarrollo	24
<b>3°</b>	<b>UNASUR</b>	<b>5.9</b>
4°	Oriente Medio	5.0
5°	Comunidad de Estado Independientes	4.2
6°	Europa Central y oriental	3.4
7°	África	2.4

Fuente: UNASUR un espacio de desarrollo y cooperación por construir. Cepal.

Según el informe de la CEPAL el PBI de la Unión representa el 5.9% del Producto Bruto Mundial con lo cual ocupa el 3° lugar entre las regiones de mayor Producto del mundo. También es muy claro que el conjunto denominado “países desarrollados” y “Asia en desarrollo” tienen la 3/4 partes del PB mundial.

Con respecto al PB por habitante los datos indican asimetrías relevantes a nivel global:

**Cuadro**  
**PBI por habitante**  
**Regiones del mundo**

Regiones	Dólares (1)
África	2.258
Asia en desarrollo	5.008
Oriente Medio	8.909
<b>UNASUR</b>	<b>10.048</b>
Comunidad de Estado Independientes	11.254
Europa Central y oriental	14.519
Zona Euro	32.773
Japón	33.805
Estados Unidos	47.284

Fuente: UNASUR un espacio de desarrollo y cooperación por construir. Cepal.

Nota: 1) dólares PPA 2010

Los datos precedentes indican que el PBI per cápita es de 10.048 dólares<sup>30</sup> es decir el 3º lugar a partir de los más pobres. Si bien UNASUR casi quintuplica el de África, es un 1/ 5 del PBI/h de Estados Unidos el país de mas alto desarrollo por habitante. Con respecto a la Zona Euro y Japón triplica a la UNASUR.

A continuación el cuadro N° permite una comparación de dos ciclos del desarrollo muy distintos en los países de la Unión, los años 1993 - 1999, etapa neoliberal y 2004 - 2011 progresista. Para visualizar mejor la evolución en cada uno de los períodos hay dos columnas que señalan la variación del producto.

**Cuadro**  
**Países UNASUR**  
**Ranking PBI total**  
**1993 - 1999 / 2004 - 2011**

---

<sup>30</sup> El Informe indica que son dólares PPA es decir de paridad del poder adquisitivo.

<i>País</i>	<i>1993</i>	<i>1999</i>	<i>% Variación 1993 - 1999</i>	<i>2004</i>	<i>2011</i>	<i>% Variación 2004 - 2011</i>
Brasil	438,2	586,9	33,9	663,5	2.492,9	275,7
Argentina	236,4	283,6	19,9	153,0	447,6	192,5
Colombia	77,4	96,4	24,5	118,7	328,4	176,6
Venezuela	59,8	97,9	63,7	112,8	315,8	179,9
Chile	49,5	75,3	52,1	99,3	248,4	150,1
Perú	34,8	51,5	32,7	69,6	173,5	149,2
Ecuador	15,1	16,8	11,2	32,6	66,3	103,3
Uruguay	16,5	23,9	44,8	13,7	46,8	241,6
Bolivia	5,7	8,2	43,8	8,8	24,6	179,5
Paraguay	6,2	7,2	16,1	6,9	21,2	207,2
Surinam	0,3	0,9	200,0	1,4	3,7	164,2
Guyana	0,7	1,1	63,6	1,2	2,4	118,1
<b>Total</b>	<b>941,5</b>	<b>1.249,7</b>	<b>32,7</b>	<b>1.281,5</b>	<b>4.180,6</b>	<b>226,2</b> %

**Fuente:** elaboración propia con datos del FMI .

Nota: 1. PBI a precios corrientes de mercado expresado en mil millones de dólares.

- ✚ Se observa claramente el notable crecimiento del producto en el ciclo 2004 - 2011 comparado con la etapa neoliberal que durante siete años creció pero a ritmo mucho menor: el total producido en la región (PBI) creció más de dos veces durante 2004 - 2011 mientras que en los siete años del neoliberalismo solo el 32,7%.
- ✚ Entre 2004 - 2011 Brasil, Uruguay y Paraguay multiplicaron el PBI por cuatro; Argentina, Colombia, Bolivia y Venezuela multiplicaron por tres y el resto lo duplicó. En el ciclo 1993 - 1999 Venezuela y Chile fueron los países que más incrementaron el producto, 63,7 y 52.1% respectivamente. En un segundo grupo, con un PBI del 44,8% de Uruguay, 43,8 Bolivia, 33,9 de Brasil y 32,7 de Perú. El tercer grupo mucho más modesto fue la riqueza creada en Ecuador 11,2%, Paraguay 16,1% y Argentina 19,9%.



Los números muestran de manera indubitable que la estrategia basada en el fortalecimiento de la producción local tanto industrial como agraria, empleo e igualdad de oportunidades genera mucho más riqueza que modesto crecimiento del neoliberalismo.

Otros datos relevantes de la economía de UNASUR son<sup>31</sup>:

- ✚ Las economías de los países integrantes del UNASUR incrementaron su economía a una tasa media anual del 5.3% entre 2003 y 2010.
- ✚ El PBI por habitante acumuló entre 2003 y 2010 un crecimiento del 24.5%.
- ✚ La carga tributaria en los países de la UNASUR es del 22,9% del PBI que comparada con las economías desarrolladas (OCDE, 36,2) es bajo y superior a las presentadas por las economías del sudeste asiático (15%) y de África (20.1%).
- ✚ En el 2009 las economías de América Latina y el Caribe sufrieron una fuerte interrupción de su trayectoria de crecimiento debido al contexto de crisis económica y financiera mundial. En el 2010 la mayoría de los países de la UNASUR volvieron a crecer a tasas similares o superiores a los registros anteriores a la crisis.
- ✚ La recuperación de las economías estuvo impulsada por las políticas públicas anticíclicas y se apoyó en la recuperación de la economía mundial, sobre todo en el comercio internacional.

En los cuadros N° y N° se analiza las exportaciones e importaciones de diez de los socios UNASUR y que son parte de ALADI. Guyana y Surinam aún no integran este mecanismo de cooperación. Para facilitar el análisis separamos los países en aquellos que limitan con el Atlántico o Pacífico. Paraguay y Bolivia si bien son países mediterráneos ambos tienen relaciones históricas con Brasil y Argentina que facilitan su salida al océano Atlántico.

Los cuadros describen por países y años seleccionados (2002 y 2011) el valor de las exportaciones e importaciones a la ALADI y su participación (%) sobre el valor del país al mundo. En la columna observaciones se puntualiza por país

---

<sup>31</sup> UNASUR. Un espacio de desarrollo y cooperación por construir. CEPAL, Santiago de Chile, 2011

algunas características de ese comercio, como el saldo y principales socios en el intercambio intrarregional.

**Cuadro**  
**Países UNASUR sector ATLÁNTICO**  
**Comercio intrarregional (ALADI) por países**  
**Comparación Años seleccionados 2002 - 2011**  
**(Millones)**

Países	ALADI					Observaciones: Características comercio según países analizados: saldo, principales socios de expo y impo.
	Años	Export.	%	Import.	%	
Argentina	2002	10.648,3	33,7	3.309,2	28,5	Saldo favorable de la Argentina. En ambos años el principal destino y origen de las mercancías es Brasil. Leve descenso del comercio interregional con respecto al total.
	2011	33.500,2	31,5	27.823,1	28,6	
Bolivia (1)	2002	809,5	41,5	1.046,0	39,0	El saldo de Bolivia es favorable. El principal destino de las exportaciones es Brasil; las importaciones provienen de Brasil y Argentina casi el 50 %. Leve descenso del comercio interregional con respecto al total.
	2011	5.493,3	38,9	3.041,8	38,7	
Brasil	2002	9.991,7	15,4	8.748,8	15,7	Saldo favorable de Brasil. El principal socio es Argentina con casi el 50% de las exportaciones e importaciones aunque
	2011	41.945,2	17,5	37.664,9	14,4	

						con cambios relativos importantes. 2011 leve descenso del comercio interregional con respecto al total.
Paraguay	2002	653,2	47,4	962,8	38,0	El saldo es positivo para Paraguay. En las exportaciones del año 2002 se destacan los envíos a Brasil y Uruguay pero en el 2011 hay tres socios importantes: Uruguay, Argentina y Brasil. 2011 leve descenso del comercio interregional con respecto al total.
	2011	3.061,2	48,4	5.965,0	34,3	
Uruguay	2002	774,3	31,7	1.065,8	36,7	En los dos años analizados el saldo resultado negativo para Uruguay. Brasil y Argentina centralizan el comercio. 2011 leve descenso del comercio interregional con respecto al total.
	2011	2.965,6	31,2	5.071,1	33,9	
Venezuela	2002	2.680,5	10,3	3.182,4	22,9	En los dos años analizados el saldo resultado negativo para Venezuela. Brasil y Colombia son los principales socios. Importante suba del comercio interregional con respecto al mundial.
	2011	598,8	25,0	12.486	28,4	

Nota: Los porcentajes refieren al total en cada año. 1) Bolivia pidió el ingreso al MERCOSUR como miembro pleno.

Fuente: Elaboración propia con datos de ALADI

**Países UNASUR sector PACÍFICO**  
**Comercio intrarregional (ALADI) por países**  
**Comparación Años seleccionados 2002 - 2011**  
**(Millones)**

Países	ALADI					Observaciones: Características comercio según países analizados: saldo, principales socios de expo y impo.
	Años	Export.	%	Import.	%	
Chile	2002	3.318,5	17,0	5.999,2	29,1	Saldo negativo de Chile. Entre los años analizados hay cambios relativos: en el 2002 las exportaciones se centraron en México, Brasil y Perú y en 2011 Brasil, México, Perú y Argentina. Con respecto a las impo: se concentraban en Argentina y Brasil pero en 2011 se agregaron a los mencionados México y Perú en proporciones similares. Importante descenso del comercio interregional con respecto al mundial.
	2011	12.624,2	13,9	19.947,0	24,0	
Perú	2002	1.137,6	14,0	3.059.221	32,1	Saldo negativo de Perú. Los principales socios son Chile, Brasil, Colombia y Argentina aunque con cambios relativos tanto en impo. como expo. En el 2011 baja importante del
	2011	5.492,6	15,2	11.538,7	25,2	

						comercio intrarregional con respecto al mundial.
Ecuador	2002	1.115,8	19,2	2.590,1	32,0	Saldo negativo de Ecuador. Los socios comerciales son los países andinos y Brasil aunque este último perdió presencia en el mercado. En el 2011 descenso del comercio interregional con respecto al mundial.
	2011	6.781,6	26,7	6.967,5	30,3	
Colombia	2002	3.200,5	24,2	3.406,5	23,9	Saldo negativo de Colombia. Los socios principales son los andinos aunque con cambios relativos importantes como Venezuela; con respecto a las impo. Los principales proveedores son México, Brasil y Argentina. En el 2011 no hubo cambios en el comercio interregional.
	2011	11.740,7	19,1	14.648,2	23,8	

Nota: Los porcentajes refieren al total en cada año.

Fuente: Elaboración propia con datos de ALADI

Adicionalmente a lo dicho en las observaciones los dos cuadros precedentes facilitan algunas comparaciones: el comportamiento de las exportaciones e importaciones de los años 2002 y 2011 y los cambios relativos del comercio interregional con respecto al total:

En este marco se observa:

- ✚ El valor del comercio de los diez países analizados se incremento significativamente con la región; en la mayoría de los casos se triplico.
- ✚ Los cuadros permiten observar que entre 2011 y 2002 no hubo cambios en la participación a favor de la región con respecto al resto del mundo.

Las diferencias que se observan son muy pequeñas y se deben a situaciones coyunturales. No hay un cambio significativo. Venezuela podría ser una excepción aunque solo en las exportaciones que pasaron del 10.3 al 25,0%. En el caso Europeo la participación del comercio interregional supera el 60%.

- ✚ Paraguay y Bolivia casi el 50% de su comercio es con la región. Brasil es el país que menor vínculo comercial tiene con la región tanto de exportación como importaciones. Chile y Perú son los dos países que menos venden a sus socios ALADI aunque 1/3 de las compras sí las realizan a sus socios regionales.
- ✚ Los países de la cuenca del Pacífico tiene saldo negativo con el resto de la región; los países de la zona Atlántica tienen saldo favorable como Paraguay, Bolivia y Argentina; balance equilibrado como Brasil y Venezuela. Uruguay es el único con saldo negativo con la región.

## Indicadores sociales

Según la CEPAL América del Sur es un continente "mestizo, definido en los organismos internacionales como de ingreso medio, cuya población tiene proporción de de pobres superior a la que le correspondería por su nivel de ingreso y con una distribución muy desigual de la riqueza<sup>32</sup>". Si bien los datos sociales muestran niveles altos de desigualdad y pobreza, el crecimiento sostenido junto a la implementación de políticas sociales lograron algunos cambios importantes como por ejemplo la ampliación de la clase media que en Argentina fue del 25%, Brasil 22% y en Uruguay el 20%. A partir de estos datos se pregunta Bernardo Kliksberg "que tienen en común las tres economías, junto con las otras del UNASUR que se orientan en la misma dirección? La igualdad es un objetivo central de sus políticas públicas".

A continuación se caracteriza diferentes variables sociales de la Unión según la CEPAL<sup>33</sup>:

**Pobreza y desigualdad.** Si bien la pobreza y la indigencia disminuyeron notablemente en los últimos años, persiste una cantidad significativa de la población sin ingresos suficientes para satisfacer las necesidades básicas. La inequidad, dice la CEPAL, es un rasgo de la Unión.

En los países de la UNASUR

---

<sup>32</sup> UNASUR. Un espacio de desarrollo y cooperación por construir. CEPAL, Santiago de Chile, 2011

<sup>33</sup>.Ídem anterior

- ✚ Se redujo la pobreza del 44, 9% en 2002 a 31.7% de 2009.
- ✚ La indigencia bajó del 19,8% al 13.1 entre 2002 - 2009.

La pobreza incide de manera diferente a los países de UNASUR y en este sentido se podrían armar cuatro grupos de países: el 1º conformado por Bolivia y Paraguay donde la pobreza afecta a más del 50% de la población; el 2º integrado por Colombia, Ecuador y Perú la pobreza - según el país - está entre el 40 y 45% del total; Brasil y Venezuela conforman el tercer grupo con variaciones entre 25% y 35% de pobreza y el 4º grupo conformado por Argentina, Chile y Uruguay con una pobreza menor al 12%<sup>34</sup>.

**Empleo.** Si bien se puede constatar que los índices de desempleo abierto se redujeron fuertemente y subieron los del empleo, persisten niveles importantes de desocupación, alta incidencia del empleo informal, importantes brechas salariales, precarización de las condiciones de trabajo y exclusión de una parte importante de la población de los sistemas de protección social.

En los países de la UNASUR

- ✚ Entre 1990 y 2003 el desempleo subió del 7.7% al 13.4%.
- ✚ El desempleo disminuyó del 13.4% al 7.9% entre 2003 y 2008 con un pequeño repunte en 2009 como consecuencia de la crisis mundial (8.9%).
- ✚ El desempleo por grupos etarios tiene mayor incidencia en los jóvenes. Entre 1990 y 2002 la desocupación pasó del 16.6% al 23.9% y entre 2002 y 2007 descendió del 23.9% al 17.4% respectivamente; en 2008 hay un repunte muy leve, 17.8% y en 2009 una suba más pronunciada, 20.1%. Estos datos son consecuencia de la crisis financiera en los países centrales.
- ✚ El desempleo entre las mujeres descendió acompañando el proceso general entre 2003 y 2006 pero fue menor que los hombres con lo cual el desempleo femenino es más alto que el de los hombres.

**Gasto Social.** Los datos relativos al gasto social expresan, en primer lugar, un incremento significativo del gasto público social lo que expresa un rol activo del Estado en garantizar el bienestar de la sociedad; segundo, el gasto social/PBI es bajo en comparación con los países de la OCDE; tercero,

---

<sup>34</sup> El informe detalla que los promedios simples son: 1º grupo 55%; 2º grupo 41%; tercero, 26% y cuarto grupo 11%.

el gasto social está muy vinculado al desempeño económico y la seguridad social (que es el rubro más significativo del gasto social) se concentra en los grupos de mayores ingresos.

#### En los países de UNASUR

- ✚ Entre los programas sociales más progresivos se destacan los de lucha contra la pobreza.
- ✚ El 20% más pobre de la población recibe por transferencias del Estado (educación pública, salud, ayuda escolar, otros) el equivalente a más de la mitad de sus ingresos.
- ✚ El volumen del gasto público social destinado a los grupos de mayores ingresos es más alto (en términos absolutos). Esto sucede -explica la CEPAL- porque la seguridad social es fuertemente regresiva.
- ✚ El gasto social/PBI de los países de la UNASUR es superior a la de los demás países de la región.
- ✚ Sin embargo en términos comparativos esa proporción equivale a menos de la mitad del gasto que hacen los países de la Unión Europea que además cuentan con un PBI más significativo.
- ✚ El gasto social medio por habitante es de 698 dólares aunque hay una gran dispersión de datos porque hay países que destinan menos de 200 dólares y otros que superan los 1.000 dólares.
- ✚ Un rasgo de las políticas públicas de los países de la UNASUR es el comportamiento procíclico de su gasto social. Esta situación limita el financiamiento de las políticas orientadas a superar la pobreza.

**Educación.** En este rubro los países de la Unión lograron avanzar en la universalización de la enseñanza primaria; la educación secundaria tiene limitaciones de acceso de los jóvenes (en la mayoría de los países de UNASUR el secundario no es obligatorio) y su finalización es limitada. Otra debilidad del sistema educativo es la muy baja cobertura de la educación preescolar. La oferta académica también tiene problemas de calidad y equidad. Con respecto al logro educativo las disparidades entre los alumnos son muy significativas según la situación socioeconómica de los alumnos, zona de residencia y pertenencia étnica entre otros factores.

#### En los países de UNASUR



- ✚ En el año 2008 la matrícula en la enseñanza primaria fue del 93% un valor similar al observado en los países desarrollados y Europa Oriental; superior a Europa Central y África subsahariana. Respecto a su finalización el 92,9% concluía el ciclo independientemente de las brechas socioeconómicas.
- ✚ La matrícula de alumnos de educación secundaria es del 72% muy inferior a los países desarrollados y europeos. La finalización del ciclo de los alumnos es también baja y quienes se encuentran más afectados los sectores pobres, los pueblos originarios y los jóvenes que residen en las zonas rurales.
- ✚ Los desafíos son incrementar la escolaridad de los chicos en la etapa preescolar y la educación terciaria.

**Alimentación y nutrición.** Los países de la Unión tienen suficiente alimento para que toda su población cubra sus necesidades básicas. A pesar de ello hay graves dificultades de acceso a los alimentos y desnutrición infantil. Al mismo tiempo se observa una creciente prevalencia de sobrepeso y obesidad.

En los países de UNASUR

- ✚ Entre 2003 y 2005 la disponibilidad alimentaria era en promedio un 47% superior a las necesidades básicas de la población. Sin embargo a pesar de ello 28 millones de personas no tenían acceso a los requerimientos calóricos mínimos.
- ✚ El alza de los precios de los alimentos, si bien fue positivo para los países, generó un incremento de los precios que generó importante deterioro<sup>35</sup> de los ingresos en los sectores más pobres. En este marco algunos datos sobre las consecuencias de la falta de alimentos en los niños resultan escalofriantes por ejemplo, 1.8 millones de niños menores de 5 años tendrían un peso menor que al necesario para su edad y 4.4 millones tendrían una talla menor a la requerida. Pero al mismo tiempo hay creciente prevalencia de la obesidad y en especial en los niños. En algunos países como la Argentina se registran índices del 80% de los niños con problemas de sobrepeso.
- ✚ Los colectivos más vulnerables son las comunidades originarias.

---

<sup>35</sup> El impacto promedio de la suba de los alimentos en el IPC fue del 60%.

**Salud.** El informe de la CEPAL da cuenta que en las zonas urbanas, la reducción de la mortalidad infantil fue posible a múltiples factores, la expansión de los servicios de saneamiento y los programas de salud materno-infantil. A pesar de ello en las regiones más pobres, donde subsisten los tugurios, la falta de saneamiento y agua potable los problemas básicos de la salud siguen pendientes. También hay nuevos desafíos en la salud propios del cambio demográfico y los perfiles de movilidad.

**Paridad de Género.** La equidad de género es un desafío para los países de la Unión. El informe de la CEPAL señala las disparidades de ingresos entre hombres y mujeres, el goce de los derechos reproductivos, la escasa participación política o gremiales de la mujer. "A pesar de los avances registrados persisten obstáculos sustanciales para el logro de una plena autonomía de las mujeres, lo cual impide el ejercicio de sus derechos en plena igualdad.

### 3.- PROCESO INTEGRACIÓN POLÍTICA DE SURAMÉRICA.-

Si bien las Cumbres Presidenciales no eran una novedad porque estas se sucedían desde mediados de los ochenta bajo distintas coberturas, como por ejemplo el Grupo de Río, Cumbres Iberoamericanas o las Cumbres de las Américas. La singularidad en este caso fue la convocatoria de todos los Presidentes de América del Sur. Desde sus inicios se consensuaron una serie de iniciativas que pusieron de manifiesto la necesidad de abordar un proceso integrativo distinto al materializado hasta el presente. La Unión es un proyecto político regional que articula los esquemas de integración Mercosur y CAN, obras de infraestructura diseñadas por la IIRSA, propone políticas sectoriales regionales, como por ejemplo financieras como la puesta en marcha de un esquema financiero suramericano a partir de la creación del Banco del Sur o políticas de defensa regionales para preservar la paz en el territorio suramericano.

La siguiente tabla enumera las reuniones realizadas desde el 2000 a la fecha lo cual permite visualizar la dinámica del proceso de cooperación hasta el presente.

**Cuadro**  
**Resumen 2000 - 2012**  
**Integración Suramericana**

## Reuniones ordinarias y extraordinarias de Jefes/as Estado y Gobierno de UNASUR

Fecha	Lugar	Reunión
1 Septiembre 2000	Brasilia - Brasil	I Reunión de Presidentes de América del Sur
26 y 27 Julio 2002	Guayaquil - Ecuador	II Reunión Presidentes de América del Sur
8 Diciembre 2004	Cusco - Perú	III Reunión Sudamericana de presidentes
30 Septiembre 2005	Brasilia - Brasil	I Cumbre de Jefes de Estado de Comunidad Sudamericana de Naciones
9 Diciembre 2005	Montevideo - Uruguay	I Reunión Extraordinaria de la Comunidad Sudamericana de Naciones
9 Diciembre 2006	Cochabamba - Bolivia	II Cumbre de Jefes de Estado de Comunidad Sudamericana de Naciones
16 Abril 2007	Isla Margarita - Venezuela	I Reunión Extraordinaria de la Comunidad Sudamericana de Naciones
23 Mayo 2008	Brasilia - Brasil	Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR
15 Septiembre 2008	Santiago de Chile - Chile	Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR
16 y 17 Diciembre 2008	Salvador de Bahía - Brasil	Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de

UNASUR		
10 Agosto 2009	Quito - Ecuador	III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR
29 de Agosto 2009	San Carlos de Bariloche - Argentina	Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR
<b>9 de Febrero 2010</b>	<b>Quito - Ecuador</b>	<b>Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR</b>
4 Mayo 2010	Los Cardales - Argentina	Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR
1 Octubre 2010	Buenos Aires - Argentina	Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR
26 Noviembre 2010	Georgetown - Guyana	IV Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR
28 Julio 2011	Lima - Perú	Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR
29 Octubre 2011	Asunción - Paraguay	V Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR
29 - 30 Junio 2012	Bariloche - Argentina	Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR

30 Noviembre 1 Diciembre 2012	Lima - Perú	VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR
--	-------------	--

## **PRIMERA ETAPA: *antecedentes***

### **PRIMERA CUMBRE PRESIDENCIAL SURAMERICANA: CUMBRE DE BRASILIA**

---

En el año 2000 el Presidente de Brasil, Henrique Cardoso convocó a la realización de la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur. El éxito – participaron todos los presidentes - se debió a que concurrieron intereses tanto brasileños como del resto de los países del área. En aquel año Brasil buscó asegurar su liderazgo regional para enfrentar la ofensiva del Estados Unidos que promovía el Tratado de Libre Comercio (ALCA) y la circunscribía a América del Sur<sup>36</sup>. El resto de los países buscaban avanzar y reforzar acuerdos comerciales bilaterales o de cooperación como fue el acercamiento de Perú al MERCOSUR o acuerdos de conexión de rutas entre Bolivia, Perú y Brasil, electricidad entre Venezuela y Brasil entre otros acuerdos. Con respecto a la meta comercial, la propuesta era la conformación de una zona de libre comercio con el paraguas del “regionalismo abierto” propuesto oportunamente por la CEPAL<sup>37</sup>. Ruiz Ferreira, además de destacar las motivaciones anteriormente citadas (histórica – estructural y económica) incluye la dimensión política y enfatiza: “La dimensión política tiene que ver con el proceso de democratización de la región. No se puede menospreciar este aspecto”<sup>38</sup>. En efecto había un consenso regional de fortalecer los regímenes democráticos y sus instituciones para dejar atrás definitivamente las dictaduras. Otros autores<sup>39</sup> contextualizan el momento histórico global y ven en la decisión de Brasil de pasar del paradigma de la globalización neoliberal sumisa por una mirada crítica, globalización asimétrica. Hay que recordar que a Brasil la crisis asiática de 1997 y rusa de 1998 lo afectó especialmente.

El Comunicado de Brasilia es un testimonio de las preocupaciones mencionadas anteriormente; democracia, paz, derechos humanos, una integración justa y

<sup>36</sup> Gudynas, Eduardo: Las Cumbres y la búsqueda de un nuevo marco de integración regional. Revista del Sur N° 168, Diciembre/2006.

<sup>37</sup> Iden anterior. También ver Carlos Ruiz Ferreira, UNASUR, El proceso de Integración Suramericano: elementos para una estrategia sindical. CSA, 2010.

<sup>38</sup> Carlos Ruiz Ferreira, UNASUR, El proceso de Integración Suramericano: elementos para una estrategia sindical. CSA, 2010.

<sup>39</sup> Visentini, Paulo, Relaciones Internacionales de Vargas a Lula, 2008. Mencionado por Ruiz Ferrira.

equitativa aparecen como los ejes de un paradigma novedoso para un proceso político suramericano novedoso. Formalmente el Comunicado de Brasilia está conformado por 62 apartados, divididos en 5 temas – democracia, comercio, infraestructura de integración, drogas ilícitas y delitos conexos e información, conocimiento y tecnología.

Además del Comunicado de Brasilia los presidentes suscribieron el Plan de Acción de Brasilia que es – así lo creemos – el proyecto articulador del nuevo paradigma de integración suramericano basado en la infraestructura física como clave de la competitividad para lo cual se decidió la creación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)<sup>40</sup>. El nuevo paradigma de la integración reforzaría la estrategia de desarrollo económico y social en el marco del paradigma del regionalismo abierto y la globalización aunque en clave suramericana.

En esta misma dirección los ministros de transporte, telecomunicaciones y Energía de América del Sur se reunieron en Montevideo los días 4 y 5 de diciembre de 2000 para aprobar algunas modificaciones al Plan de Acción inicial y avanzar con proyectos y tiempos muy concretos así como la creación de una institucionalidad mínima.

El proyecto tuvo en su concepción una perspectiva funcional a intereses comerciales, económicos, políticos e ideológicos de las empresas globalizadas que cambiará a partir de la creación de la Comunidad Sudamérica de Naciones y de la finalización de las negociaciones para la creación de la Zona de Libre Comercio en las Américas (ALCA) en el 2005, Mar del Plata, Argentina.

## **SEGUNDA CUMBRE PRESIDENCIAL SURAMERICANA: CUMBRE DE QUITO**

---

Como se puede apreciar en el cuadro N° hay nuevos presidentes con respecto a la Cumbre anterior: E. Duhalde (Argentina), J. Quiroga (Bolivia), Hierro Torres (vicepresidente de Uruguay) y Toledo (Perú). Estos cambios son necesarios de explicar porque no fueron producto de relevos propios de la periodicidad de las elecciones democráticas en sus países. Por el contrario responde a situaciones extraordinarias que influirán en los cambios de la matriz política – ideológica neoliberal, hegemónica hasta entonces en el subcontinente tanto al interior de los países como de sus políticas hacia los

---

<sup>40</sup> Sobre este tema ver Alvarellos, Ricardo: IIRSA. El caso de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, Pre Congreso de Sociología, UBA, 2004.

procesos de cooperación regional. Si bien en el caso de Venezuela Chávez asistió al encuentro unos meses antes protagonizó una crisis política y social que incluyó el golpe de estado.

En Argentina, el Presidente Duhalde fue elegido en reemplazo del presidente F. De la Rúa que debió renunciar ante una movilización popular sin precedentes en la historia Argentina democrática. Como el vicepresidente electo en los comicios de 1999, Carlos "Chacho" Álvarez, había renunciado un año antes se produjo una vacancia del poder ejecutivo nacional que obligó a aplicar la ley de sucesión presidencial; a partir del cambio sucesivo de tres presidentes provisorios en 5 días la Asamblea Nacional nombró a Eduardo Duhalde (senador y ex candidato a la presidencia), presidente hasta completar el mandato del presidente renunciante. La designación de Duhalde como presidente en 2002 y especialmente con la elección de Néstor Kirchner en 2003 comenzó un lento cambio de la matriz dominante neoliberal que no solo se materializó al interior del país sino también a las relaciones exteriores e interregionales.

El caso del presidente de Bolivia, Jorge Quiroga, es otra presencia en un marco de conflicto social, político y económico de cambio de hegemonía en la región de manera traumática. En efecto, en el 2001 Hugo Banzer Suarez<sup>41</sup> debe dejar su cargo por enfermedad<sup>42</sup> y asume su vice presidente Jorge Quiroga quien terminó el mandato en el marco de un profundo deterioro social, falta de legitimidad, crisis con los pueblos originarios, con los movimientos sociales. En las elecciones de 2002 y con una legitimidad muy acotada asume la presidencia por segunda vez Gonzalo Sánchez de Lozada con una crisis política y económica muy fuerte. Para enfrentar la crisis económica en febrero de 2003 propuso un impuesto al salario que generó una inmediata rebelión social que lo obligó a renunciar a la presidencia y asumir el vicepresidente Carlos Mesa. A pesar de cumplir con algunos compromisos como la convocatoria a la reforma constitucional, nacionalización del petróleo entre otras, Carlos Mesa no pudo frenar la crisis política y debió renunciar. Con la convocatoria a nuevas elecciones y el triunfo de una nueva alianza social encabezada por Evo Morales Ayma con el 54% de los votos permitió un nuevo rumbo a la sociedad boliviana. El ascenso de Morales al poder ejecutivo lo convirtió en el primer presidente indígena del país.

La situación política en Venezuela también fue muy traumática en los primeros años del siglo XXI. En 1999 fue elegido presidente Hugo Chávez

---

<sup>41</sup> Hugo Banzer Suarez fue dictador en Bolivia entre 1971 -1978. Fundó el partido que lo llevaría a la presidencia por la vía electoral en 1979.

<sup>42</sup> Suarez estaba afectado por un cáncer de pulmón.

Frías con el 56% de los votos y ese mismo año presenta un proyecto de reforma constitución que luego de algunos meses de debate fue aprobado por amplia mayoría ciudadana. En 2001 y con el fin de relegitimar su mandato 2001 - 2007 vuelve a convocar a elecciones presidenciales y triunfa nuevamente. A partir de entonces comienza una etapa insurreccional de los sectores conservadores de la sociedad venezolana. Todo se desencadenó cuando se aprobaron 49 leyes que modificaban las bases de las relaciones sociales dominantes. Estos cambios si bien legales generaron una resistencia que la gestión de Chávez no supo consensuar. El 11 de abril de 2002 y luego de tres días de movilizaciones y violencia en las calles, el ejército le pide la renuncia al Presidente. Frente a las amenazas de bombardeo de la casa de gobierno y sobre la población Chávez se entrega. En el ínterin se anuncia la asunción como Presidente al titular de Fedecámaras y su primera medida fue rechazar los cambios propuestos por Chávez en su gestión. Ante semejante retroceso social y político, los sectores populares partidarios en su gran mayoría se moviliza a favor de Chávez y en 48 horas fue restituido como presidente. A las pocas horas de su regreso al Palacio de Miraflores se dirigió a la Nación, pidió perdón por sus errores y prometió correcciones del rumbo y reconciliación<sup>43</sup>. En este proceso hay que destacar el papel que tuvieron los diferentes países de la región en el apoyo del Presidente constitucional. Argentina rápidamente rechazó cualquier cambio institucional que no fuera por la vía democrática.

Uruguay, al momento de la Cumbre vivía una situación dramática a partir de la crisis bancaria, caída de bancos e imposibilidad de pagar las deudas internacionales. La crisis bancaria debilitó fuertemente la alianza política que llevó al presidente Batlle a amenazar con su renuncia si sus socios de la coalición no apoyaban sus políticas. "La crisis tuvo una magnitud inusitada. La recesión se prolongó desde enero de 1999 hasta mediados de 2003. La caída del PBI fue brutal, los niveles de desempleo alcanzaron cifras record del 20%, pérdida del salario real, aumento de la inflación, crecimiento de la deuda pública, descenso de las exportaciones, pérdida de la industria manufacturera, endeudamiento agropecuario, devastación del sistema financiero. En términos sociales en cuatro años emigraron 100 mil uruguayos, la pobreza ascendió al 30 %, aumento de la tasa de deserción escolar entre otros". La crisis uruguaya también estaba presente.

En Perú la crisis política era tremenda. El 9 de abril de 2000 Fujimori fue elegido presidente para un tercer mandato pero pocas semanas después

---

<sup>43</sup> Artículos periodísticos de la época y enciclopedia contemporánea de América Latina y el Caribe., Clacso.



renunció de manera insólita: pidió permiso para asistir a la Cumbre de la APEC y en el medio del viaje decide ir a Japón y pedir asilo político. Desde ahí envió su renuncia. Frente a esta crisis política el Congreso designó como presidente interino al Senador Valentín Paniagua hasta que se realizaran las nuevas elecciones. Un año después el pueblo eligió a Alejandro Toledo.

En este contexto se desarrolló la II Cumbre de Presidentes de América del Sur. El Consenso de Washington había llegado a su fin.

La Cumbre que se realizó los días 26 y 27 de julio se firmaron el Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo y la Declaración sobre Zona de Paz Suramericana. La declaración señalaba medidas específicas para la protección de la paz y la seguridad como la no fabricación y no utilización de armas de destrucción masiva.

Otro dato relevante para la evolución del proceso integrador fue la primera convocatoria para una articulación entre los dos esquemas integración económica MERCOSUR y la CAN. El 5 de abril de 2004 se formalizó el acuerdo para la creación de una zona de libre comercio entre ambas regiones cuya negociación debía comenzar en julio del 2004. Hay que destacar el impulso personal tanto de Eduardo Duhalde (Presidente del Comité de Representantes del MERCOSUR), el presidente de Perú, Alejandro Toledo y de Ignacio "Lula" Da Silva, presidente de Brasil

**Cuadro**  
**Presidentes Asistentes**  
**Cumbres América del Sur**

<i>Presidentes asistentes</i> <i>1º Reunión de América del Sur -</i> <i>2000</i>		<i>Presidentes asistentes</i> <i>2º Reunión de América del Sur</i> <i>- 2002</i>	
<b>Argentina</b>	Fernando de la Rúa	<b>Argentina</b>	Eduardo Duhalde
<b>Brasil</b>	Fernando E. Cardoso	<b>Brasil</b>	Fernando E. Cardoso
<b>Bolivia</b>	Hugo Bánzer Suarez	<b>Bolivia</b>	Jorge Quiroga
<b>Chile</b>	Ricardo Lagos Escobar	<b>Chile</b>	Ricardo Lagos Escobar
<b>Colombia</b>	Andrés Pastrana	<b>Colombia</b>	Andrés Pastrana
<b>Ecuador</b>	Gustavo Noboa	<b>Ecuador</b>	Gustavo Noboa
<b>Guyana</b>	Bharrat Jagdeo	<b>Guyana</b>	Samuel R. Insanally

<b>Paraguay</b>	Luís. A. González Marchi	<b>Paraguay</b>	(1) Luís. A. González Marchi
<b>Perú</b>	Alberto Fujimori	<b>Perú</b>	Alejandro Toledo
<b>Surinán</b>	Rinaldo R. Venetiaan	<b>Surinán</b>	María Elizabeth Levens (2)
<b>Uruguay</b>	Jorge Batlle Ibañez	<b>Uruguay</b>	Luis Herrero López (3)
<b>Venezuela</b>	Hugo Chavéz	<b>Venezuela</b>	Hugo Chavéz

Fuente: elaboración propia

Notas: 1) Ministro de Relaciones Exteriores en representación del Presidente Bharrat Jagdeo.

2) Ministro de Relaciones Exteriores en representación del Presidente Rinaldo R. Venetiaan.

3) Vicepresidente en nombre del presidente Jorge Batlle Ibañez.

## **SEGUNDA ETAPA: COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES (CSN)**

### **TERCERA CUMBRE PRESIDENCIAL DE SURAMERICA**

El 8 de diciembre de 2004 en la mítica ciudad de Cusco, Perú y en el marco de la III Cumbre Regional de Presidentes de América del Sur se firmó la "**Declaración de Cuzco**" que puso en marcha la **Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)**<sup>44</sup>: Meses después y tal como estaba previsto se realizó la Primera Cumbre de Jefes de Estado en Brasilia el 29 y 30 de septiembre de 2005.

Hay que destacar que recién a partir de ese año 2004 se comenzó a generar un cambio de orientación paradigmático en la región que reflejaba el recambio presidencial en Argentina, Brasil, Uruguay y Bolivia. El triunfo electoral de gobiernos reivindicativos de políticas económicas centradas en la participación del Estado, la acumulación de recursos, políticas industrialistas y otras un par de años antes es una muestra evidente del fin del paradigma del "Consenso de Washington" por el "Consenso Suramericano".

La Comunidad Suramericana de Naciones si bien tuvo una evolución rápida y sus metas fueron muy ambiciosas no alcanzó la profundidad necesaria. Los

<sup>44</sup> Con respecto a las denominaciones la sigla CSN corresponde a las Cumbres de la Comunidad y el proceso de construcción de ella se llama CASA.

primeros meses fueron de mucha tensión entre los socios. Algunos indicios en la relación intrarregional no se correspondían con el esfuerzo político inicial como por ejemplo a la firma de la Declaración de Cusco en Perú no asistieron tres de los cuatro presidentes del MERCOSUR, Argentina<sup>45</sup>, Paraguay ni tampoco Uruguay. En tanto por el lado de la Comunidad Andina no participó el Presidente ecuatoriano.

La Declaración de Cuzco se armó en base a tres ejes, a) la cooperación política, social y cultural; b) integración económica, comercial y financiera c) desarrollo de la infraestructura física, energía y comunicaciones.

La Declaración tiene algunos elementos que permite vislumbrar el cambio paradigmático se viene mencionando. Como expresa Ruiz Ferreira “la Declaración de Cusco trae innovaciones importantes respecto a la anteriores (...) Comunidad en el sentido de identidad suramericana compartida y valores comunes. Además de expresiones como integración de los pueblos, lo que marca claramente el embrión de una nueva visión política acerca de la integración”. otros conceptos importantes<sup>46</sup>:

- ✚ El compromiso de establecer e implementar ámbitos de acción conjunta, promoviendo la convergencia y sobre la base de la institucionalidad existente, promoviendo al convergencia y sobre la base de la institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de de esfuerzos y si que implique nuevos gestos financieros;
- ✚ El compromiso de los MRE de elaborar una propuesta concreta de cursos que considere entre otros aspectos, las reuniones de Jefes de Estado como instancia máxima de conducción política y de Cancilleres como ámbito de decisión ejecutiva del proceso.

La crónica periodística<sup>47</sup> destaca que Argentina logró que los Presidentes de la nueva comunidad firmaran una declaración de reafirmación de reclamo argentino ante el Reino Unido por la soberanía de las Islas Malvinas.

Al día siguiente se firmó la Declaración de Ayacucho que preparó el gobierno de Perú con motivo de celebrarse los 180 años de la Batalla de Junín y Ayacucho. Además de destacar la importancia de las batallas para la

---

<sup>45</sup> En su lugar fue el vicepresidente Daniel Scioli

<sup>46</sup> Carlos Ruiz Ferreira, UNASUR, El proceso de Integración Suramericano: elementos para una estrategia sindical. CSA, 2010.

<sup>47</sup> Diario Clarín, enviada especial, 9/12/2004.

independencia latinoamericana se presentan nuevos elementos que no estaban en la Declaración de Cuzco<sup>48</sup>:

- ✚ En el punto 8 los representantes hacen referencia directa a IIRSA en el sentido de reafirmar la importancia de las obras de infraestructura negociada hasta entonces;
- ✚ En el punto 10, la “seguridad ciudadana” parece como indisociable con respecto al “derecho al desarrollo económico y social de los pueblos” y “por ello acordamos la realización de una reunión sobre seguridad ciudadana y temas afines en la ciudad de Fortaleza, Estado de Ceará, R.F. Brasil, Julio de 2005”.
- ✚ En el punto 11 se convoca a dos conferencias especializadas, una de Ministros responsables de los programas sociales “con miras a establecer un Plan de Acción Sudamericano para el Trabajo Decente” y otra, Conferencia Internacional Especial, de países en desarrollo con flujos internacionales sustanciales de migrantes con miras a articular líneas de acción que permitan atender las múltiples dimensiones del fenómeno migratorio”.

El cuadro N° mencionan las diferentes reuniones de Ministros que se realizaron durante el año 2005, mostrando así la dinámica del proceso político iniciado en Cusco. Observemos las diferentes convocatorias ministeriales conjuntas: Relaciones Exteriores, Interior, Defensa, Energía y Transporte Aéreo. Finalmente, el 29 y 30 de septiembre del 2005 se realizó la 1º Cumbre de Presidentes.

**Cuadro**  
**Reuniones ministeriales**

<i>Reunión</i>	<i>Fecha</i>	<i>Sede</i>
1º Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores.	2 Agosto 2005.	Guayaquil-Ecuador
Ministros de Justicia, Interior, Defensa y Seguridad Ciudadana.	26 y 26 de Agosto de 2005	Fortaleza - Brasil.
1º Reunión de Ministros	26 Septiembre	Caracas -

<sup>48</sup> Carlos Ruiz Ferreira: obra citada.

de Energía	2005	Venezuela.
Encuentro	29 y 30	Brasilia -
Sudamericano	de Septiembre 2005	Brasil
Transporte Aéreo		

Fuente: Elaboración propia

Las Declaraciones de Cuzco y Ayacucho son documentos fundacionales de la integración suramericana y pilares del nuevo paradigma de cooperación regional suramericana. Los esquemas de integración propuestos subsiguientemente los reivindican como fundadores del nuevo paradigma de integración. A continuación se presenta una síntesis de las Cumbres realizadas.

### Cuadro Cumbres Presidentes de América del Sur 2000 - 2004

<b>I Cumbre de Presidentes de América del Sur - Año 2000. Brasilia - Brasil</b>	<p>Esta primera reunión fue convocada por el Presidente de Brasil, Fernando H. Cardoso, los días 31/8 y 1º de septiembre de 2000 con el objetivo de ampliar el dialogo político en esta parte del continente. Recordemos que el contexto político hemisféricos de aquel entonces estaba fuertemente condicionado por el ALCA. Declaración de Brasilia.</p>
<b>II Cumbre de Presidentes de América del Sur - 2002. Guayaquil - Ecuador</b>	<p>Guayaquil - Ecuador, 26 - 27 de julio de 2002. En esta oportunidad se firmó "<b>Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo</b>". En este caso la convocatoria pretendió priorizar los temas de seguridad e infraestructura en la agenda regional.</p>
<b>III Reunión de Presidentes de América del Sur - 2004. Cusco - Perú</b>	<p><b>Creación de la CSN</b> el 8 de diciembre 2004. Esta Declaración es importante porque introduce conceptos novedosos como comunidad e identidad suramericana. Además, temas como articulación de políticas rurales,</p>

agroalimentarias, transferencia de tecnologías y de cooperación horizontal entre otros.

Fuente: Elaboración propia

## CUMBRES COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES

### PRIMERA CUMBRE DE JEFES DE ESTADO DE LA CSN

---

Brasilia 29 y 30 septiembre 2005

La Primera Cumbre, celebrada en Brasil, asumió como “Presidente Protempore” Luiz I gnácio da Silva. Esta primera Cumbre fue opacada debido a dificultades internas tanto del presidente de Brasil y el de Ecuador.

El Presidente de Brasil, “Lula”, atravesó una severa crisis interna debido a denuncias de diversos casos de corrupción en el Parlamento e incluso cuestionamiento de su partido – Partido de los Trabajadores PT – y de la oposición a su gestión. En efecto, el descubrimiento de los ilícitos sirvió a la oposición y algunos de los sectores de su propio partido para catalizar críticas que alcanzaron tanto la dimensión local y regional.

En Ecuador la situación era muy distinta a la de Brasil porque desde 2000 había una profunda inestabilidad política que recién se resolverá con la llega al poder de Rafael Correa en 2007. La crisis política y social estaba asociada a los problemas característicos de la región como la deuda externa, las asimetrías sociales, la pobreza y otros pero también la cuestión indígena. En efecto, en las elecciones de 2002 el ex coronel Lucio Gutiérrez ganó las elecciones con una alianza junto a los sectores indígenas. A poco de asumir la niega e incluso estrecha lazos con Estados Unidos lo cual provocó un profundo rechazo social y motivo una movilización social que derivó en su destitución por parte del Congreso Nacional y nombramiento de Alfredo Palacio su vicepresidente. Esta situación, entre noviembre 2004 y abril de 2005, fue seguida con mucha tensión por los mandatarios de la región hasta el punto que la Comunidad Sudamericana de Naciones emitió un comunicado tomando posición sobre los sucesos<sup>49</sup>. Para Ruiz Ferreira “es un episodio, términos de integración suramericana, es que por primera la CSN se manifiesta públicamente como un actor político de la región con relación a un conflicto interno de un país del área. Aunque el comunicado sea tímido, ya es un indicio

---

<sup>49</sup> Comunicado Conjunto de los Cancilleres de los países de la Comunidad Sudamericana sobre la situación en Ecuador , Brasilia, 19 de abril de 2005.

de que hay ciertas cuestiones, como la democracia, el dialogo político y el orden interno de un país que no son mas totalmente restrictivos a los llamados “asuntos internos del país”, en el marco de una soberanía absoluta e incuestionable”<sup>50</sup>.

Por otro lado, el Presidente Argentino Néstor Kirchner, tuvo un paso muy fugaz ya que sólo participó de la cena para Jefes de Estado y una entrevista con el Presidente anfitrión. Los Presidentes de Colombia, Álvaro Uribe y de Uruguay, Tabaré Vázquez, no asistieron a la cita.

Los Presidentes de Uruguay y Venezuela acercaron, oportunamente, una propuesta por escrito para incluir en la Declaración Final del encuentro que no fue contemplada generando diversos recelos; es mas, el presidente venezolano Hugo Chávez en principio no estaba dispuesto a firmar la declaración final hasta tanto no se definiera un marco institucional concreto<sup>51</sup>. La propuesta era la creación de una Comisión que impulsara, en términos concretos, las diversas iniciativas propuestas.

Otro tanto ocurrió con el Presidente de Paraguay Nicanor Duarte Frutos tampoco estuvo conforme con los resultados del encuentro y luego de su discurso en la cena de mandatarios dio por concluida su participación.

A pesar de la reducida presencia de mandatarios de la región fue aprobada la Declaración Presidencial y la Agenda Prioritaria y el Programa de Acción<sup>52</sup>. La Declaración de Brasilia es un documento de diecinueve puntos e introduce dos novedades, mecanismos de Organización de la Comunidad y una Agenda Prioritaria. Sobre la institucionalidad estableció que las reuniones de Jefe de Estado son la instancia de máxima autoridad, la periodicidad anual y en un país distinto; los reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores cada seis meses, tendrán una función ejecutiva para implementar las directrices de los Presidentes; los vice Ministros y Ministros Sectoriales tendrán funciones específicas relacionadas con las políticas sectoriales; las reuniones de infraestructura que deben promover el desarrollo de la IIRSA, fomentar la coordinación política y diplomática de los países, una Secretaría Pro Tempore. En tanto la Agenda Prioritaria establece diferentes áreas de interés colectivo: dialogo político, integración física, medio ambiente, integración

---

<sup>50</sup> Carlos Ruiz Ferreira: obra citada.

<sup>51</sup> Según la versiones periodísticas sobre este incidente, H. Chávez accedió a firmar la declaración en vista del fracaso que ello hubiera significado para la Cumbre, ya bastante frágil por cierto. Para su firma debieron intervenir tanto el canciller de Brasil Celso Amorin como el presidente Lula Da Silva.

<sup>52</sup> Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria, Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Brasilia, 30 de setiembre de 2005.

energética, mecanismos financieros suramericanos, asimetrías, promoción de la cohesión social, inclusión y justicia social y las telecomunicaciones.

Cuadro  
Documentos Cumbre de Brasilia (2005)  
Resumen

Propuestas de los Presidentes de Uruguay y Venezuela. I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Declaración sobre el Seguimiento de la Cumbre América del Sur- Países Árabes. I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Declaración sobre la Cumbre Comunidad Sudamericana de Naciones / Unión Africana. I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica. I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Declaración sobre Integración en el Área de Infraestructura. I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

**Programa de Acción.** I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Declaración sobre la Convergencia de los Procesos de Integración en América del Sur. I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Brasilia,.

Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria. I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones  
Brasilia

---

SESIÓN EXTRAORDINARIA REUNIÓN DE JEFES DE ESTADO DE LA CSN.

---

9 Diciembre 2005. Montevideo.

Se creó la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano para elaborar un conjunto de propuestas para relanzar el proceso de integración. La Comisión se constituyó a partir de una propuesta conjunta formulada por los presidentes de Venezuela y Uruguay. La propuesta



de trabajo, ejecutivas por cierto, debía estar elaborada antes de la antes de la Reunión a realizarse en Bolivia.

Entre los criterios que se consolidaron fue el de articular los esquemas Mercosur y CAN para potenciar los avances logrados.

## SEGUNDA CUMBRE DE JEFES DE ESTADO Y GOBIERNO

Cochabamba, 8 y 9 de diciembre 2006

La Cumbre de Cochabamba hay que enmarcarla dentro del paradigma de integración suramericano que emergió a partir del fracaso de la Cumbre de las Américas que se realizó en Mar del Plata a fines del año 2005. El proyecto de creación de un área de libre comercio liderada por Estados Unidos encontró en los países del Mercosur y Venezuela un liderazgo inesperado.

Asistieron a esta Segunda Cumbre los Presidentes Hugo Chávez, Luiz "Lula" da Silva, Evo Morales, Michelle Bachelet y Tabaré Vázquez, Alan García, Nicanor Duarte.

Otros representantes: Vicepresidente Daniel Scioli y Ministro de RR.EE Jorge Taiana por Argentina; el Vicepresidente de Ecuador, Alejandro Serrano junto a los ministros de Comercio Exterior y Relaciones internacionales.

Hay que destacar la presencia de invitados especiales como los Presidentes electos de Ecuador y Nicaragua. Además por primera vez participan como observadores México que fue invitado a instancia de H. Chávez y del Representante por Panamá

En esta Cumbre asumió la "Presidencia Protempore" el presidente de Bolivia, Evo Morales.

En su discurso inaugural el presidente de Bolivia señaló su interés por incorporarse al MERCOSUR como miembro pleno y sin abandonar la CAN. En otro momento, le pidió a Hugo Chávez, presidente de Venezuela retorne a la

CAN. En otros párrafos hubo un llamado a todos los países de la región para que recuperen sus recursos naturales.

Con respecto a los discursos algunos presidentes señalaron críticas. En este sentido Tabaré Vázquez señaló la falta de objetivos concretos en los documentos firmados y consideró "que sin metas específicas toda la buena voluntad expresada quedaría en un gran marasmo y en una condena a Sudamérica a vivir otros 100 años en soledad"<sup>53</sup>.

Alan García, en la misma dirección "consideró que el tratado se estaba se estaba centrando en cuestiones económicas, políticas y de vinculación caminera, pero que había dejado de lado lo que para él era vital: la educación"<sup>54</sup>.

El presidente venezolano, Hugo Chávez, rechazó el pedido de Evo Morales para volver al CAN, criticó la evolución del MERCOSUR y propuso además terminar con ambos proyectos y profundizar el nuevo. Propuso adicionalmente la creación de una Secretaría Permanente de la Cumbre Sudamericana para redactar estatutos y unir las experiencias del MERCOSUR y del CAN. Según versiones periodísticas, la posición del Presidente Chávez se explica porque el documento entregado a los Presidentes fue una versión "Light" de la que habían trabajado los vicescancilleres. "Así, por ejemplo, en lugar de anunciar la constitución de un área de libre comercio regional para el 2010, con la eliminación del 90% de los aranceles, se dejó un enunciado sin plazos"<sup>55</sup>.

A su turno, los dichos de Chávez fueron retomados por "Lula" da Silva que "... criticó cariñosamente los ímpetus de Chávez, recordó que él se ha peleado con la mitad de su país para hacer respetar la soberanía del resto de Sudamérica y pidió ser respetuoso de los tiempos de cada país. Con ello logró que todos los mandatarios firmarán la declaración final..."<sup>56</sup>.

En otro párrafo de su exposición propuso a Cochabamba como Sede del Parlamento de la Comunidad de Naciones.

Como hecho significativo hay que señalar que los Foros Sociales serán complementarios a los acuerdos gubernamentales.

---

<sup>53</sup> Página /12 10 diciembre 2006

<sup>54</sup> Página/12. 10 diciembre 2006

<sup>55</sup> Página/12 10 diciembre 2006

<sup>56</sup> Página/12 10 diciembre 2006

El encuentro presidencial en Cochabamba se da en el marco de algunas peculiaridades regionales que hay que destacar:

- ✚ El abrazo entre Hugo Chávez y Alan García. Los primeros acercamientos tuvieron lugar en la cena de presidentes a la Cumbre. Después de la foto oficial se ambos mandatarios sellaron la reconciliación con el intercambio de saludos y gestos amistosos frente a los fotógrafos.
- ✚ La presencia de la Presidente de Chile, Michelle Bachelet en Bolivia. Esta fue la primea visita de un presidente chileno a ese país después de la Guerra del Pacífico ocurrida hace mas de 100 años.
- ✚ Conflicto Argentina - Uruguay. Otro dato no menor que afecta la vida regional es el conflicto entre ambos países debido a la potencial contaminación del rio Uruguay como consecuencia de la radicación de una fábrica de pasta básica de papel en el margen uruguayo. A partir de una iniciativa de la comitiva Argentina - encabezada por el Vicepresidente Daniel Scioli y el ministro de Relaciones Exteriores Jorge Taiana - se reunió con el presidente uruguayo Tabaré Vázquez para considerar la evolución del conflicto. A la mañana siguiente en otro encuentro entre ambos se evaluó la necesidad de ayudar al "facilitador" español en su tarea<sup>57</sup>.

Entre las declaraciones aprobadas en la Cumbre se destaca el fuerte apoyo al reclamo argentino de restitución de la Islas Malvinas y que reafirma "su apoyo a los legítimos derechos de la Republica Argentina en la disputa de la soberanía con el Reino Unido y se exhorta<sup>58</sup> a ambos países a retomar el dialogo.

**Cuadro**  
**CUMBRE DE COCHABAMBA**  
**Documentos finales**

<b>Documentos</b>	<b>1.- Declaración de Cochabamba</b>

<sup>57</sup> Página/12 10/12/2006.

<sup>58</sup> Ver en el comité de descolonización de las UN las votaciones de los países suramericanos por el tema de Malvinas.

finales	<b>2.- Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión</b>
Declaraciones	<b>1.- El rol de los bosques en el desarrollo sostenible y estabilidad climática</b> <b>2.- Integración Energética Sudamericana.</b> <b>3.- Cuestión Malvinas</b> <b>4.- Llamado para la constitución de un espacio parlamentario sudamericano.</b> <b>5.- Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU.</b> <b>6.- Hacia la construcción de una política y agenda regional en materia de salud.</b>
Decisiones	<b>1.- El desarrollo social y humano incluyente como uno de los ejes de la Comunidad Sudamericana de Naciones.</b> <b>2.- Alivio de la deuda con el BID.</b> <b>3.- Integración física sudamericana</b> <b>4.- Integración educativa sudamericana</b>

En párrafos anteriores insistimos que desde los años 2002/2003 se insinúa un cambio paradigmático en la concepción de la integración regional. En este marco la cooperación regional adquiere su singularidad con i) mayor participación de la sociedad civil (sindicatos y otras expresiones sociales antes ausentes de éstos procesos; ii) la cooperación regional es una plataforma de desarrollo estratégico y autónomo de sudamericano frente al desafío global; iii) articula los vectores propios de ese desarrollo (energía, finanzas, industria, entre otros); diseño de políticas sociales regionales asociadas a la búsqueda de igualdad, respeto por los derechos humanos; iv) articulación de un sistema financiero regional. Estas son las líneas rectoras del nuevo paradigma integrador.

La Declaración de Cochabamba y el Documento Final de la Comisión Estratégica de Reflexión reflejan las ideas del “nuevo modelo de integración” como definieron los propios participantes. La Comisión se reunió en cinco oportunidades para presentar propuestas.

En el punto 2 “Los principios rectores y elementos de la integración suramericana” del Documento Final se detalla “el conjunto de principios

básicos de la integración que informen un nuevo modelo de integración y la estructura que los regirá. Dichos principios deben ser<sup>59</sup>:

- 1.- Solidaridad y Cooperación en la búsqueda de mayor equidad, reducción de la pobreza y disminución de las asimetrías y fortalecimiento del multilateralismo como principio rector de las relaciones internacionales.
- 2- Soberanía, respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los Pueblos según los principios de la ONU.
- 3.- Paz, para que América del su continúe siendo una Zona de Paz en la cual las controversias se resuelven en forma pacífica.
- 4.- Democracia y Pluralismo para consolidar una integración sin dictaduras y respetuosa de los derechos humanos, la dignidad humana, de los pueblos originarios, de los migrantes, igualdad de género y respeto a todas las minorías lingüísticas y culturales reconociendo a los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil y su derecho a una participación en los países sudamericanos y en el proceso de integración.
- 5.- Derechos humanos son universales, interdependientes e indivisibles. Se debe dar un impulso similar tanto al desarrollo de los derechos civiles y políticos, como a los derechos económicos, sociales y culturales, reconociendo el derecho al desarrollo como un derecho sustantivo.
- 6.- Armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible garantizando que las preocupaciones de carácter ambiental y las referidas al cambio climático estén presentes en todas las iniciativas de desarrollo.

Los principios planteados en la Declaración de Cochabamba<sup>60</sup> son de primera generación como los vinculados a la Solidaridad y Cooperación para reducir la pobreza y fortalecer el multilateralismo, respeto a la Integridad Territorial, Autodeterminación de los Pueblos y la región como Zona de Paz; los de segunda generación Democracia y pluralismo se fueron incorporaron a partir de las crisis políticas recientes en la mayoría de los países de la región; finalmente, los derechos de tercera generación, garantizar los Derechos Humanos y el Desarrollo Sustentable.

### Objetivos Comunidad Sudamericana de Naciones

A manera de resumen el siguiente cuadro enumera los objetivos que se propuso la Comunidad de Naciones.

### Cuadro

---

<sup>59</sup> La Declaración de Cochabamba.

<sup>60</sup> Hay algunos principios que la Declaración complementa a los del Documento de Reflexión.

## Objetivos CSN

Superación de las asimetrías para una integración equitativa.
Nuevo Contrato Social Sudamericano.
Integración energética.
Infraestructura para la interconexión.
Cooperación económica y comercial.
Integración financiera sudamericana.
Integración industrial y productiva.
Ciudadanía sudamericana.
Abordar el tema Migración.
Identidad Cultural.
Cooperación en materia ambiental.
Participación Ciudadana.
Cooperación en materia de defensa

Fuente: Elaboración propia

### 1º CUMBRE ENERGÉTICA SURAMERICANA

---

Isla Margarita, Venezuela, días 16 y 17 de abril del 2007.

#### **Declaración de Margarita - Construyendo la Integración Energética del Sur**

La Cumbre fue muy importante porque consolida el nuevo paradigma integrador en este caso articulando uno de los recursos más importantes para el desarrollo como la energía y pensando el manejo del mismo como un instrumento estratégico de autonomía<sup>61</sup>.

Por iniciativa de Chávez los presidentes de la región comparten la idea de cambiar el nombre de CSN por Unión Sudamericana de Naciones, de pensar en Quito como su sede y se propuso a Rodrigo Borja como secretario General

---

<sup>61</sup> La Declaración habla de "una herramienta importante para promover el desarrollo social, económico y la erradicación de la pobreza (...) el compromiso con la universalización del acceso a la energía como un derecho ciudadano".

de la Unión. Todos estos actos tendrían que tener un nuevo marco jurídico por lo cual se convocó a una Cumbre en Brasilia para el 2008.

La Declaración da cuenta de reuniones especializadas de Ministros de Energía de la Comunidad de Naciones realizadas el 26 de septiembre de 2005, en Caracas, Venezuela y la Declaración Presidencial sobre Integración Energética Suramericana del 9 de diciembre de 2006 en Cochabamba, Bolivia.

El proyecto de integración energético implica potenciar las complementariedad de los recursos entre los países, el desarrollo conjunto de infraestructura, articular para establecer una matriz energética suramericana, desarrollo de energías renovables, potenciar el desarrollo de biocombustibles, promocionar el acceso universal a la energía y promover la cooperación de las empresas estatales de petróleo u otras fuentes de energía entre otras acciones.

### **Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno.**

Habiéndose realizado de manera exitosa el Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de América del Sur, en la Isla de Margarita, República Bolivariana de Venezuela, en el marco de la 1era. Cumbre Energética Suramericana, como continuación de la reunión realizada en el mes de enero de este año, en la ciudad de Río de Janeiro, República Federativa de Brasil, se abordaron diversos temas de la integración de Suramérica, tomándose las siguientes decisiones por consenso:

- Nombrar este esfuerzo integrador de Suramérica, como "Unión de Naciones Suramericanas" (UNASUR).
- Designar una Secretaría Permanente, que tendrá como sede la ciudad de Quito, República de Ecuador, en el conocido monumento "La Mitad del Mundo".
- Encomendar a los ministros de Relaciones Exteriores para designar la Secretaría Permanente y transformar la Comisión de Altos Funcionarios en Consejo de Delegados o Comisión Política, encomendándole a este Consejo, la redacción de un proyecto de Acuerdo Constitutivo de UNASUR a ser presentado en la III Cumbre en Colombia.

### **TERCERA ETAPA: ¿Nueva integración?**

---

## **Creación de la UNASUR**

Hay varios acontecimientos durante el 2008 que refuerzan la idea de un nuevo paradigma de integración y particularmente de cooperación latinoamericana.

A continuación planteamos algunos de ellos que en otras oportunidades hubiesen tenido un impacto de mayores consecuencias en las relaciones inter suramericanas.

## **Conflicto Colombia - Ecuador**

El 1 de marzo de 2008 el presidente de Colombia Uribe autorizó el ataque a un campamento de las FARC en Ecuador muy cerca de la frontera entre ambos países. Al amparo de una frontera difícil de trazar debido a la espesa selva amazónica, el grupo se había refugiado allí. En un primer momento el presidente Correa informado por Álvaro Uribe inició una investigación de lo sucedido. En horas la situación adquirió una escalada muy significativa debido a los reproches entre ambos mandatarios porque Colombia violó la soberanía ecuatoriana sin la autorización previa de ese país y Colombia entendía que Ecuador daba refugio a un grupo que considera terrorista<sup>62</sup>. Correa retiró al embajador de Bogotá, pidió explicaciones de lo sucedido, expulsó al embajador de Colombia en Quito, movilizó las tropas y solicitó la urgente reunión de la OEA y la CAN. El secretario General convocó al Consejo Permanente. El único país que apoyó a Colombia fue Estados Unidos.

Este ataque pudo haber provocado una guerra entre ambos países que fue solucionado con una intervención de los presidentes de la región aunque en un primer momento la tensión regional fue significativa. Por ejemplo, los presidentes Chávez de Venezuela y Ortega de Nicaragua inmediatamente declararon que apoyarían a Ecuador y el presidente Venezolano movilizó tropas a la frontera con Colombia. La controversia finalizó en el marco de la XX Conferencia del Grupo Río que es un mecanismo de presidentes para abordar las problemáticas regionales.

---

<sup>62</sup> En el ataque "Operación Fenix" fue muerto el 2º jefe del grupo insurgente Raúl Reyes y 22 activistas. El campamento fue atacado por la aviación colombiana y bombas inteligentes al amanecer. El lugar preciso del ataque se lo dio la señal del teléfono satelital del grupo y un delator. Los guerrilleros fueron encontrados en ropa interior y el campamento tenía una infraestructura importante por lo que Correa calificó al ataque como de "masacre" y no una persecución y que accidentalmente se cruzó la frontera sino que fue planificado con tiempo y con la ayuda de una potencia extranjera. Este es un eufemismo para indicar la colaboración de las agencias americanas en el ataque.



En una entrevista al Presidente Rafael Correa al enviado del diario Clarín<sup>63</sup> se deja en claro los cambios que se están consolidando. En la entrevista hablo del éxito del encuentro debido al expreso rechazo de los presidentes a las acciones de Colombia. Con respecto a la OEA se refirió a la necesidad de crear una OEL (Organización de Estados Latinoamericanos) por influencia de Estados Unidos que tiene en la OEA y se refirió concretamente a que "hubo presiones para que la región no se involucrará en el problema y que quedará todo entre Colombia y Ecuador, cuando es un problema regional". En otro párrafo avanza en esta misma dirección "se puso fin al intento de traer la doctrina Bush de intervención, un peligro para la integridad latinoamericana"<sup>64</sup>.

En Pagina12 el columnista Santiago O´Donnell transcribe partes de un dialogo con un entrevistado en el cual da cuenta de los diferentes percepciones hacia los actores frente a la situación FARC y su repercusión en Suramérica. Con respecto a Brasil este interlocutor dice<sup>65</sup> "Están interesados, están activos, presentes, y son tipos que se mueven mucho. Brasil es Brasil y Lula tiene mucho peso. Lula es confiable con Uribe y no es adversario de Chávez, es un país bisagra". Argentina. "De Argentina no sé nada, no sé cuál es su política exterior. Taiana me parece una persona muy correcta. En este tema Brasil le está dando una mano importante".

Otras versiones periodistas dan cuenta de las gestiones de Brasil, Argentina y Chile en el conflicto "Entre tanto, las cancillerías sudamericanas desarrollaban una actividad febril. El presidente Lula da Silva de Brasil y la presidenta Cristina Kirchner hablaron cada uno por su lado con Uribe y Correa. Los dos gobiernos condenaron la violación territorial realizada por Colombia, pero hacían esfuerzos para evitar un escalonamiento de agresiones que pudiera derivar en un enfrentamiento bélico. Correa había solicitado una reunión urgente de la OEA para discutir la crisis pero Estados Unidos trataba de dilatar la convocatoria. Finalmente las cancillerías sudamericanas, sobre todo las de Argentina, Brasil y Chile lograron que Insulza decidiera realizar hoy la reunión"<sup>66</sup>.

## CUMBRE DE JEFES DE ESTADO Y GOBIERNO CREACION DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR)

---

<sup>63</sup> Entrevista a Néstor Restivo enviado especial del diario Clarín, 9/3/2008.

<sup>64</sup> Entrevista de Néstor Restivo citada.

<sup>65</sup> Entrevista de Santiago O´Donnell, 2/4/2008.

<sup>66</sup> Luis Bruschtein, Pagina 12, 4/3/2008.

Brasilia, 23 y 24 de mayo 2008

La Cumbre de Brasilia fue el escenario en el que se concretó aquella idea planeada en la Cumbre de la Isla Margarita a sugerencia de Hugo Chávez, la UNASUR como una UNION política y económica y la continuidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones. El Tratado Constitutivo fue firmado durante la celebración de la misma y entró en vigencia el 11 de marzo de 2011 cuando nueve países suscribieron el acuerdo<sup>67</sup>.

El Tratado recoge, por tanto, las Declaraciones de Cuzco (2004), Brasilia (2005) y de Cochabamba (2006) y reafirma su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericana y desarrollar un espacio subregional integrado, que abarque las dimensiones política, económica, social, cultural y ambiental para contribuir en el fortalecimiento de la unidad subcontinental.

Los Presidentes reunidos deciden que Quito sea la sede de UNASUR y se decidió que Chile ocupe la Presidencia Pro Tempore de la UNASUR<sup>68</sup>. La designación del Secretario General de UNASUR<sup>69</sup> tendrá un capítulo especial.

El rediseño político e institucional del mecanismo de cooperación suramericano intentó avanzar con la creación de un mecanismo de seguridad regional pero fue desestimado por Colombia aduciendo "...las amenazas del terrorismo y las derivaciones conocidas" según reza el comunicado oficial colombiano<sup>70</sup>.

Si bien meses después el Consejo fue creado como consecuencia de la matanza en Pando, Bolivia en ese momento se prefirió esperar que hubiera un consenso de todos los países para ponerlo en marcha. De todas maneras vale la pena preguntarse acerca de los intereses que estaban en juego por el cual se lo pospuso. Interesa a esta investigación avanzar - al menos brevemente - porque creemos que forma parte de las iniciativas del nuevo paradigma de integración que es más amplio que solo un esfuerzo comercial, es político.

---

<sup>67</sup> Lograr que se concretara la entrada en vigencia del Tratado llevó su tiempo a pesar de la retórica integracionista de muchos presidentes. Según señala Ruiz Ferreira en agosto del 2010 solo habían firmado siete países, Bolivia, Ecuador, Guyana, Venezuela, Perú, Argentina y Chile. En abril de 2010 el Canciller ecuatoriano Ricardo Patiño y luego, junio, Néstor Kirchner como Secretario General realizaron giras por los diferentes países para lograr la adhesión del resto. El caso de Uruguay es un ejemplo de los esfuerzos de coordinación política. En efecto, hacia fines de noviembre su Cámara de Diputados dio media sanción al Tratado Constitutivo de la UNASUR y falta la aprobación en el Senado que ya lo había sancionado en el 2009 pero que por perder la condición parlamentaria debió comenzarse nuevamente el trámite legislativo. Durante el 2011 ratificaron Paraguay, Brasil y Colombia.

<sup>68</sup> Durante la Cumbre de Presidentes en la Isla Margarita había sido propuesto como 1º Secretario de la UNASUR Rodrigo Borja, ex presidente de Ecuador "porque consideró que el cargo quedaba vacío de contenido dado que en forma paralela funcionará una junta de delegados con un representante de cada país". Pagina12, 24/4/2008.

<sup>69</sup> Pagina12, 24/5/2008.

<sup>70</sup> "Un Consejo con una disidencia", María Laura Carpineta, Pagina12, 24/5/2008.

El Presidente Lula impulsaba fuertemente especialmente después “que Lula rechazó diplomáticamente la propuesta de la Secretaria de Estado Condolezza Rice para sumarse a una nueva alianza militar. Por supuesto para Brasil encaja este proyecto dentro de su búsqueda de fortalecer su presencia regional. Para Brasil “ el Consejo no será una alianza tradicional como la de la OTAM, sino un espacio para discutir y consensuar políticas de defensa , coordinar el envío de tropas a misiones de paz, de ayudar a zonas afectadas por desastres naturales y programar ejercicios militares conjuntos. Pero el objetivo principal y declarado es que se convierta en un foro de resolución de conflictos”<sup>71</sup>.

No es casual que Colombia fuera reticente al proyecto y varias son las razones para ello, es el aliado histórico de Estados Unidos en esta parte del continente, firmo acuerdos de libre comercio, es el contrapeso de la Venezuela de Chávez entre otras motivaciones. Para Alfredo Rangel el gobierno colombiano “tiene tres razones para no entrar al Consejo. Primero, la mayoría de los países suramericanos se niegan a calificar a las FARC como un grupo terrorista. Segundo, Bogotá sostiene que la OEA fue determinante en la resolución del conflicto con Ecuador y Venezuela (en realidad el acuerdo final fue alcanzado en la reunión del Grupo Río) y por eso no considera necesario crear un nuevo mecanismo. Tercero, Colombia no tiene interés en enturbiar su relación con Washington su principal aliado y financiador de su guerra contra la guerrilla”<sup>72</sup>.

UNASUR. Diseño Institucional

En el marco que se comentó anteriormente se puso en acción UNASUR.

## OBJETIVOS

- Construir de manera participativa y consensuada un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos y
- Reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

---

<sup>71</sup> “Un Consejo con una disidencia”, citado.

<sup>72</sup> “Un Consejo con una disidencia”, citado.

El Tratado Constitutivo de UNASUR define 21 objetivos específicos<sup>73</sup>. A continuación y para su mejor análisis se los ordena según los principios que guiaran el proceso de integración<sup>74</sup>:

**Cuadro 7**  
**Objetivos Específicos**  
**Organizados por dimensiones**

<b>POLITICA</b>	Fortalecimiento del dialogo político en busca de una concertación para reforzar la integración y la participación en el escenario internacional.
	Participación ciudadana para la elaboración de políticas de integración.
<b>DESARROLLO SOCIAL</b>	Desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades
	Acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud
<b>EDUCACIÓN</b>	Erradicación analfabetismo, acceso universal con calidad a la educación y reconocimiento regional de estudios y títulos;
<b>INFRAESTRUCTURA</b>	Integración energética integral, sostenible y solidaria.
	Desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región de acuerdo a criterios de desarrollo social y económicos sustentables.
<b>MEDIO AMBIENTE</b>	Protección a la diversidad, los recursos hídricos y los ecosistema, prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y efectos del cambio climático.
<b>FINANCIERO</b>	Integración financiera mediante adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales.
<b>IDENTIDAD</b>	Consolidación de la identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes cualquiera de los Estados Miembro.
	Cooperación en materia de migración, enfoque integral, respeto irrestricto derechos humanos y laborales para la regulación migratoria y armonización de políticas.
	Promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y saberes de los pueblos.
<b>ASIMETR</b>	Desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la

<sup>73</sup> Artículo 3 del Tratado Constitutivo UNASUR.

<sup>74</sup> El Tratado describe los principios.

<b>IAS</b>	superación de las asimetrías.
<b>INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN</b>	Cooperación económica y comercial para el avance y consolidación de un proceso innovador, transparente, equitativo y equilibrado de crecimiento y el desarrollo.
	Integración industrial y productiva con especial atención a las pequeñas y medianas empresas, cooperativas, redes y otras formas de organización productiva.
	Proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica para un desarrollo científico y tecnológico propio.
	Lucha contra el terrorismo, corrupción, drogas, trata de personas, tráfico de armas, crimen organizado, desarme, no proliferación de armas nucleares, destrucción masiva, desminado.
	Cooperación entre las autoridades judiciales
	Intercambio de información y experiencias en materia de defensa.
	Seguridad ciudadana
Cooperación sectorial	

Fuente: Elaboración propia

## DISEÑO INSTITUCIONAL

Con los antecedentes de las declaraciones de Cusco, Ayacucho y la Cumbre de Brasilia, la **Declaración de Cochabamba reescribe los principios** que guían el proceso de integración sudamericano. Algunos de éstos son de primera generación como los vinculados a la Solidaridad y Cooperación para reducir la pobreza y fortalecer el multilateralismo, respeto a la Integridad Territorial y Autodeterminación de los Pueblos; otros los de segunda generación como el que remarca la región como Zona de Paz, Democracia y pluralismo; finalmente los de tercera generación, respecto a los derechos humanos y garantizar el Desarrollo Sustentable. En esta última se inscribe la estructura institucional UNASUR.

**Consejo de Jefas y Jefes de Estado o de Gobierno (CJEG) son el órgano máximo de conducción política** de la Unión. Sus atribuciones son establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas, proyectos y prioridades del proceso de integración suramericana; convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel ministerial; decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras/os de Relaciones

Exteriores y adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con actores no miembros de la UNASUR. Las reuniones podrán ser ordinarias y extraordinarias. En el primer caso (ordinarias) tendrán una periodicidad anual y las reuniones extraordinarias se realizarán a petición de uno de los Socios regionales y con consenso del resto ante la presidencia Pro Tempore. El Consejo toma "DECISIONES".

Actualmente hay 8 Consejos Sectoriales: salud; desarrollo social; defensa; educación, cultura, ciencia e innovación; infraestructura y planeamiento; problema mundial de las drogas; energía y electoral. Estos consejos fueron creados a medidas que los presidentes entendieron que era necesario. En el cuadro n° se enumeran los Consejos y el año de creación.

**Cuadro**  
**Consejos Sectoriales UNASUR**

Consejo de Defensa Suramericano. Creación diciembre 2008.
Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS)
Consejo Suramericano Infraestructura y Planificación (CSIP). Creación mayo 2008
Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación. Creación agosto 2009
Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico - Creación agosto 2009
Consejo Suramericano de Economía y Finanzas. Creación noviembre 2012.
Consejo Energético Suramericano - Creación mayo 2008
Consejo Electoral del UNASUR. Creación octubre 2011
Consejo de Salud Suramericano (CSS) - Creación diciembre 2008
Consejo de Seguridad Pública, de Justicia e Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Transnacional <sup>75</sup> . Creación julio 2012

Fuente: Elaboración propia

<sup>75</sup> Es una instancia que fue creada por el Consejo de Cancilleres en junio 2012, en la "Declaración de Bogotá".

En tanto los Grupos de Trabajo son: Soluciones de Controversias en Inversiones, Integración Financiera, Foro del deporte.

El Consejo Energético de Suramérica tiene una característica muy especial porque fue creado al mismo tiempo que se decidió crear la UNASUR a través de la declaración de Margarita el 17 de abril de 2007.

En la Reunión Extraordinaria de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno celebrada en Lima, Perú, con motivo de la asunción del Presidente electo Ollanta Humala Tasso se aprobó la Declaración "Compromiso de la UNASUR contra la desigualdad" por el cual se ratifica implementar y profundizar el Plan de Acción elaborado por el Consejo de Desarrollo Social y establecer una agenda de Acciones Sociales Prioritarias de la UNASUR con el objetivo de reducir las asimetrías y brechas estructurales de la región y "romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad"<sup>76</sup>.

En este contexto se acordó instruir al Consejo de Desarrollo Social a estructurar y coordinar los elementos del Plan de Acción y de la Agenda de Acciones sociales prioritarias para su evaluación y posible adopción en la próxima reunión ordinaria del Consejo de Jefes y jefas de Estado y de Gobierno de 2012.

**Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (CMRE)** está conformado por todos los ministros de relaciones exteriores de la Unión y sus reuniones ordinarias serán semestralmente. La Presidencia Pro Tempore a petición de la mitad de los Miembros podrá solicitar reuniones extraordinarias. El Consejo adopta "RESOLUCIONES" para implementar las Decisiones del CJE que es su máxima instancia política. Sus atribuciones son proponer proyectos de decisiones y preparar las reuniones del CJAG, coordinar posiciones en temas centrales en la integración suramericana; desarrollar y promover dialogo político y la concertación en torno de políticas de integración; realizar el seguimiento y evaluación de la Unión; aprobar el programa, presupuesto y financiamiento anual de actividades; implementar los lineamientos políticos con terceros; aprobar resoluciones y reglamentos; crear Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades fijadas por el CJEG.

El Consejo es también una instancia de articulación política de los países socios.

---

<sup>76</sup> Declaración del 28de Julio "Compromiso de la UNASUR contra la desigualdad.-

Actualmente son tres los Grupos de Trabajo: Soluciones de Controversias en Inversiones, Integración Financiera, Foro del deporte.

**Consejo de Delegadas y Delegados** está conformado por todos los países que integran la UNASUR a través de un representante. Se reúnen bimestralmente en el Estado que ejerce la Presidencia Pro Tempore. Sus atribuciones son implementar las Decisiones del CJEG y las Resoluciones del CMRE; preparar las reuniones y elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y Reglamentos para el CMRE. Además a este Consejo le debe proponer el Proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento; Compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración tanto regionales y subregionales; conformar, coordinar y dar seguimiento tanto de los Grupos de Trabajo como del Dialogo Político y Concertación sobre temas de interés regional e internacional. Este Consejo debe promover los espacios de participación ciudadana en el proceso de integración suramericana.

El Consejo elabora DISPOSICIONES.

**Secretaria General (SG)** esta conducida por el Secretario General que ejecuta los mandatos que le confieren los órganos del UNASUR y su representación es por delegación expresa de los países parte. Su sede es Quito, Ecuador. El Secretario es designado por el CJEG a propuesta del CMRE por un período de dos años renovable por una sola vez. Tampoco podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad.

El Secretario General y funcionarios de la Secretaria tendrán dedicación exclusiva, no solicitaran ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno.

Sus atribuciones son apoyar a los distintos Consejos<sup>77</sup> y Presidencia<sup>78</sup>; proponer iniciativas y seguimiento de los distintos órganos de UNASUR; participar con derecho a voto y ejercer su secretaria en las reuniones de la Unión; preparar y presentar la Memoria Anual e informes, depositaria de los Acuerdos en el ámbito de UNASUR; preparar su presupuesto anual y Proyecto de Reglamento; coordinar con otras entidades de integración y cooperación.

En Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado de la UNASUR, el 4 de mayo de 2010 fue elegido como su 1º Secretario el ex presidente de Argentina Néstor Kirchner. A su muerte - repentina en

---

<sup>77</sup> Consejo de jefes y Jefas de Estado y Gobierno; Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; Consejo de Delegadas y Delegados

<sup>78</sup> Presidencia Pro Tempore.



octubre de 2010 – fue designada la canciller de Colombia, María Emma Mejía.

En lo que respecta a la aprobación de la normativa el principal criterio es el consenso<sup>79</sup>. Las Decisiones, Resoluciones o Disposiciones se podrán acordar si participan los tres cuartos de los países parte. En el caso de las ausencias los documentos que se acuerden les serán enviados a los Estados Miembros ausentes que deberán pronunciarse en 30 días. Los Grupos de Trabajo requerirán la mitad de los miembros de la Unión.

Con respecto al Desarrollo de la Institucionalidad podrán convocarse y conformarse reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de Nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales, permanentes o temporales para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes y rendirán cuenta ante el CD que los elevará al CJEG o al CMRE.

Las normas serán obligatorias una vez incorporadas en la normativa de cada país.

**Presidencia Pro Tempore** podrá ser ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados Parte siguiendo el orden alfabético, por períodos anuales. Sus atribuciones son preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de UNASUR; presentar el Programa anual de actividades de UNASUR con fechas, sedes y agenda de reuniones de sus órganos en coordinación con la Secretaria General ante el CMRE y CD; representar a UNASUR en reuniones internacionales y asumir compromisos y firmar Declaraciones con terceros.

Con respecto a la ratificación del Tratado de UNASUR por parte de Argentina no estuvo exento de dificultades y avatares propios de la política interna, en muchos casos mezquina tal como se puede entender a partir de versiones periodísticas.

La información concreta es que el 13 de mayo de 2010 la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad la integración de Argentina a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Más allá de esta unanimidad hay que señalar que el Proyecto para la aprobación de la incorporación de Argentina tenía media sanción del Senado desde hacía algunos meses.

---

<sup>79</sup> La idea de "consenso" se deberá entender por unanimidad.

Al mismo tiempo que se aprobaba el Tratado de la UNIÓN hubo un debate acerca de la designación de Néstor Kirchner como Secretario General. Aunque una parte del conglomerado opositor bloqueó el "repudio" que impulsó la Coalición Cívica, tampoco avaló el "beneplácito" del oficialismo por el nombramiento. En tanto, el vicepresidente Julio Cobos sugirió que el ex presidente debería "renunciar" a su banca de diputado para "honrar" el nuevo cargo. E. Amadeo<sup>80</sup> alertó que seguirá "de cerca" la gestión de Kirchner en la UNASUR y analizó que esa tarea le requerirá al ex mandatario "todo su tiempo, toda su energía" y "muchísimas horas de trabajo". Pero evaluó que "no creo que nos corresponda impugnar una decisión tomada por los presidentes de América latina". Los diputados de la Coalición Cívica<sup>81</sup> pretendían rechazar la designación de Kirchner. El resto de la oposición no acompañó ese planteo, pero tampoco respaldó la manifestación de beneplácito frente al nombramiento que proponían el kirchnerismo y sus aliados<sup>82</sup>.

## **REUNIÓN EXTRAORDINARIA CONSEJO DE JEFES Y JEFAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO.**

**15 de Septiembre 2008 - Santiago de Chile**

El 12 de septiembre atento a los acontecimientos en Bolivia la UNASUR emitió un comunicado en que "lamenta la prolongación en la hermana República de Bolivia de las acciones de grupos civiles que conducen a pérdidas de vidas humanas, personas heridas, destrucción de bienes públicos y privados, debilitamiento institucional y riesgos para la democracia, y pueden amenazar su unidad e integridad territorial". En otro párrafo "anhelan fervientemente que, a la brevedad posible, se restablezca el orden y la convivencia ciudadana pacífica, y el diálogo orientado a normalizar el funcionamiento de la vida democrática" y señalan "la total disposición de UNASUR de colaborar con el Gobierno de Bolivia en el esfuerzo por identificar e implementar vías de diálogo y entendimiento que, bajo la conducción de las legítimas autoridades de la nación boliviana, permitan a las fuerzas políticas sociales retomar la senda pacífica, institucional y democrática, de solución de problemas e impulso al desarrollo" y deposita en el pueblo boliviano la solución de la crisis "es ciertamente al pueblo boliviano a quien corresponderá, como en toda

---

<sup>80</sup> Dirigente del Partido Justicialista.

<sup>81</sup> Fernando Iglesias y Patricia Bullrich.

<sup>82</sup> Pagina12, 11, 12 y 13 /5/2010. Argentina.

democracia, identificar las vías de solución a las dificultades por las que atraviesa"<sup>83</sup> <sup>84</sup>.

Chile como Presidente Pro Tempore de UNASUR solicitó para el 15 de septiembre una reunión urgente a los Presidentes atento a la situación en Bolivia (Ver resumen Bolivia).

Con la asistencia de nueve<sup>85</sup> de los Presidentes de UNASUR se firmó una declaración de apoyo al gobierno democrático de Evo Morales. La Declaración de la Moneda expresa claramente el nuevo paradigma de cooperación regional al reivindicar como principios básicos para la vida política regional "el irrestricto respeto a la soberanía, a la no injerencia en asuntos internos, a la integridad e inviolabilidad territorial, a la democracia y a sus instituciones y al irrestricto respeto a los derechos humanos". En nueve puntos los países de UNASUR respaldan al Gobierno Evo Morales, rechazan enérgicamente y no reconocerán un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometan la integridad territorial, se condena el ataque a instalaciones gubernamentales, instan a las partes a cesar las acciones de violencia, intimidación y desacato a la institucionalidad democrática, condenan la masacre en el Departamento de Pando y acuerdan crear una Comisión de apoyo y asistencia al Gobierno de Bolivia para apoyar una mesa de diálogo<sup>86</sup>.

La reunión celebrada en el Palacio de la Moneda duró más de cinco horas y fue a puertas cerradas. Según versiones periodísticas<sup>87</sup> que recogen las opiniones de los distintos asesores la propuesta de crear la Comisión fue la Presidente de Argentina Fernández e inmediatamente apoyada por el presidente de Uruguay Tabaré Vázquez. Lula, Presidente de Brasil, pide apoyar enfáticamente la democracia boliviana, acompañar el proceso de diálogo y ser cuidadosos con no violar el principio de no injerencia en los asuntos internos. Al parecer hubo dos propuestas que fueron rechazadas, la de Chávez para condenar a Estados Unidos y la de Bachelet, Chile, para incorporar a la OEA al documento<sup>88</sup>.

---

<sup>83</sup> Declaración de UNASUR, Presidencia Pro Tempore, Chile, 12 de septiembre 2008.

<sup>84</sup> Interés describir el accionar de la UNASUR porque de alguna manera muestra una participación muy activa que servirá como antecedente en Paraguay. Por supuesto que acá aparece claramente un cambio en la concepción tradicional de la región al principio de no intervención. La relectura refiere a la presencia de potencias extranjeras. Como se consigna en versiones periodísticas Evo Morales fue consultado previamente para conocer su opinión sobre la conveniencia a realizar esta reunión extraordinaria. La Comisión fue precedida por Rodolfo Mattorollo, ex subsecretario de Derechos Humanos de Argentino.

<sup>85</sup> No asistieron los presidentes de Perú, Guyana y Surinam.

<sup>86</sup> Declaración de la Moneda, 15 de septiembre 2008. Documento oficial.

<sup>87</sup> Enviado El País, Manuel Delano, y Daniel Miguez, Pagina12, 16/9/2008.

<sup>88</sup> José M. Insulza, Secretario General de la OEA, estaba presente con lo cual la negativa parece una señal muy clara de su desconfianza a la Organización por la influencia que Estados Unidos tiene sobre ella y más aún en este caso por la sospecha de la injerencia de Estados Unidos en la masacre.

Con respecto a la OEA, el Secretario había declarado "OEA pide el cese de la violencia, el acatamiento a las autoridades legítimas del país, el reconocimiento de la unidad de Bolivia y de la democracia y el establecimiento de una mesa de negociación con todas las partes".

Otra de las ideas<sup>89</sup> era que la propia Presidenta de Chile y el Secretario General de la OEA llegaran hasta La Paz y proponer la instalación de una mesa de diálogo que pueda ser acompañada por la presidencia pro t mpore de UNASUR y probablemente ese acompañamiento se pudiera traducir en una visita a La Paz"<sup>90</sup>.

Cabe destacar que también se pronunció el Grupo Río, respaldando el gobierno constitucional y respetar la unidad territorial.

Otro dato que vale la pena tener presente, la UNASUR aún no había sido reconocida oficialmente por nueve países lo cual le daba a la situación un matiz particular porque hay un fuerte interés de cooperación regional en un marco de debilidad institucional regional.

## **REUNIÓN CONSEJO DE JEFES Y JEFAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO.**

**16 y 17 de diciembre 2008 - Costa do Sauipe, Brasil.**

La relación bilateral de los países muchas veces genera tensiones que impiden el funcionamiento real de los esquemas de integración. En este sentido por ejemplo la Cumbre estuvo signada por una tensa reunión bilateral entre los presidentes de Brasil, Lula da Silva y de Ecuador, Rafael Correa que se concretó una vez finalizada la Cumbre<sup>91</sup>.

El conflicto se inició como consecuencia de la represalia de Correa cuando una central hidroeléctrica inaugurada en 2007 y construida por Odebrecht con financiamiento del Banco de Desarrollo de Brasil dejó de funcionar en junio pasado. Correa culp  a la empresa por los fallos y expulsó a la empresa del país, no pagó la segunda cuota y presentó un recurso ante la Corte de Arbitraje de Comercio Internacional por su deuda. Ante esta situación Brasil retiró al embajador en Quito. Según las versiones periodísticas de aquellos días, Correa se comprometí a pagar la segunda cuota de la deuda antes de su

---

<sup>89</sup> Expresadas por el MRREE de Chile A. Foxley.

<sup>90</sup> Hay que recordar que la OEA tiene la Carta Democrática Interamericana que es un instrumento de respaldo a los gobiernos democráticos. Además el Mercosur tiene dos instrumentos de igual naturaleza aunque distinta confección.

<sup>91</sup> Pagina12, 18/12/2008.

vencimiento y Brasil a enviar su embajador de regreso a Quito pero sin confirmar fecha.

Esta Cumbre se realizó en el marco de varias Cumbres regionales simultáneas y coordinadas por Brasil: América Latina y el Caribe (CALC) que reúne a la mayoría de los presidentes de la región, Mercosur, UNASUR, Grupo Río y de Coordinación entre los países latinoamericanos miembros del G- 20<sup>92</sup>.

La Cumbre de la Unión esta signada por la negativa del Presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez a que el ex presidente argentino Néstor Kirchner sea Secretaria General de la UNIÓN<sup>93</sup>. Los Presidentes decidieron trasladar a la Cumbre de abril en Quito la designación del Secretario General. Bolivia propuso – según versiones periodísticas<sup>94</sup> – a Pablo Solón para ese puesto.

Hay un par de temas centrales de la agenda que fueron aprobados, la creación de un Consejo de Defensa de América Latina, impulsado desde hace un tiempo por la gestión de Lula y de un Consejo de Salud; la evolución del informe sobre la masacre en Pando, Bolivia. Con respecto a la situación de Bolivia se acordó el envío de una misión de observación para el referéndum de su nueva Constitución.

Hasta ahora, sólo los poderes legislativos de Venezuela y Bolivia ratificaron su integración a la UNASUR.

### **III REUNIÓN ORDINARIA DEL CONSEJO DE JEFES Y JEFAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO.**

10 de Agosto 2009 – Quito, Ecuador

La Cumbre de la Unión fue convocada con una agenda que priorizaba como tema formal el pase de la presidencia Pro Tempore de Chile a Ecuador y se desarrolló en el contexto de la reasunción de Rafael Correa a su segundo mandato como presidente. No participaron los mandatarios de Colombia Alvaro Uribe<sup>95</sup>, Tabaré Vázquez de Uruguay y Alan García de Perú.

---

<sup>92</sup> Si bien faltaron los presidentes de Perú y Colombia. Perú envió a su Vicepresidente.

<sup>93</sup> Hay que poner esta situación en el contexto del Conflicto Argentino – Uruguay por las pasturas. Esta situación fue anunciada en repetidas oportunidades. Una de ellas en el semanario Búsqueda en la cual el MRREE de Uruguay confirma la información.

<sup>94</sup> Enviado dio El País, España, 21/9/2008.

<sup>95</sup> El presidente de Bolivia estaba molesto por la Convocatoria al Consejo de Defensa que pidió Lula. Pagina12, 10 de Agosto 2009, Argentina. (Daniel Miguez, enviado de Pagina12, 11/8/2009, Argentina.)

Más allá de la agenda formal de la Cumbre, la agenda real estaba muy asociada a la seguridad regional o dicho de otra manera, a analizar la participación de Estados Unidos en la región. Brasil, Ecuador y Venezuela cuestionaban la medida de Colombia que autorizaba el incremento de la presencia de militares de Estados Unidos<sup>96</sup> en su territorio; fue el Presidente Chávez quien sorprendió a todos con un discurso de fuerte interpelación regional al poner el tema de la seguridad en la agenda regional poniendo todo el proceso de cooperación suramericano en una tensión muy grande. En esta instancia, la Presidenta de Argentina propuso una convocatoria de urgencia para tratar solo este tema para fines de agosto<sup>97</sup>. El presidente Correa propuso que fuera en Argentina, un territorio lejano a las presiones de Estados Unidos.

A la luz de los acontecimientos la Declaración final pudo haber sido un documento más de la formalidad habitual de los procesos de integración. Como se pudo apreciar en la Cumbre de Bariloche celebrada diez días después, el rol de Estados Unidos en la región estaba severamente cuestionado por los presidentes de Brasil, Venezuela, Bolivia y Argentina que estaban dispuestos a sostener el espacio suramericano libre de su injerencia.

Simplemente hay que recordar el accionar de la embajada norteamericana en Bolivia durante todo el año 2008, especialmente desde la que derivó en la masacre de Pando hasta el referéndum de apoyo/rechazo de la nueva constitución, el apoyo a las fuerzas armadas de Colombia para el bombardeo al campamento de las FARC que estaban en la frontera ecuatoriana y generó un conflicto con ese país, la reciente firma de un Tratado con Colombia para ampliar su presencia en la zona, entre otras acciones, la participación de esa potencia en el Golpe de Estado en Honduras. No se puede dejar afuera tampoco la preocupación de algunos países como Argentina y Brasil debido al creciente refuerzo presupuestario de armamento en la región.

La Declaración de Quito es una declaración muy importante porque, a nuestro juicio - es una reafirmación política de máximo nivel regional de la necesidad de avanzar en crear un mecanismo de cooperación regional que tenga peso

---

<sup>96</sup> La Canciller de Colombia, Clemencia Florero, leyó un documento en el cual aseguró que no hay bases extranjeras en territorio colombiano y tampoco las habrá y que las operaciones de los militares americanos se ajustan a la soberanía colombiana. (Daniel Miguez, enviado de Pagina12, 11/8/2009, Argentina.)

<sup>97</sup> Las versiones periodísticas indican que Correa propuso que la Cumbre se realizara en Argentina y Brasil demandó al presidente Barak Obama para que Estados Unidos dialogue profundamente sobre su relación con América del Sur. (Daniel Miguez, enviado de Pagina12, 11/8/2009, Argentina.)

político propio frente a los Estados Unidos, sino también fortaleza en la negociación con la Unión Europea o las potencias asiáticas.

Aunque parezca reiterativo hay que destacar que el Tratado no estaba vigente (la Declaración recoge esta realidad) pero los Presidentes entienden que el futuro de la región es una tarea de cooperación regional. Este instrumento se divide en cuatro capítulos y 31 párrafos:

- A) Declaración;
- B) Desafíos;
- C) Logros y avances;
- D) Presencia regional e institucional;
- E) Acciones;

A continuación transcribimos algunos párrafos que creemos son fundamentales porque refieren a cuestiones de principios, objetivos y criterios de trabajo de la Unión:

**Las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR declaran:**

**1.** El mundo enfrenta hoy uno de los desafíos políticos, económicos, sociales y ambientales (...) es una crisis generada en el sistema económico financiero del mundo desarrollado, situación que trae consecuencias altamente negativas para el crecimiento de la economía de los países emergentes.

**2.** Una respuesta política a la crisis exige (...) avanzar en la búsqueda de un mecanismo para el intercambio de información sobre el impacto de la crisis financiera y para la adopción de

iniciativas comunes, que fortalezcan la cooperación para el impulso de una nueva arquitectura financiera internacional..."

**3.** La necesidad de una adecuada seguridad alimentaria y nutricional evidencia la conveniencia de trabajar en conjunto contra la desigualdad. La UNASUR, como actor de concertación regional, puede contribuir identificando programas políticos, económicos, sociales y ambientales...".

**4.** Corresponde enfrentar los desafíos que impone el calentamiento global y sus efectos en el clima del mundo, (...) poniendo de relieve el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades nacionales.

**5.** Tomar nota de la iniciativa nacional emprendida por Ecuador, denominada "Yasuní-ITT", que busca, entre otros aspectos, la exploración y desarrollo de fuentes alternativas

de obtención de ingresos, reducir la explotación no sostenible de recursos naturales y optimizar la conservación de la diversidad biológica.  
“... toman nota de la posición de Guyana concerniente a los efectos

adversos del calentamiento global en su documento de posición sobre la “Creación de incentivos para evitar la deforestación”, y más recientemente “Estrategia de Desarrollo con bajo carbono”.

## **Desafíos de la UNASUR**

**6.** “... es fundamental profundizar y acelerar la integración y la cooperación regional (...) impulsar un desarrollo sostenible, teniendo en cuenta la noción de libertad e inclusión social.

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

**7.** Reafirman su compromiso con la democracia (...) con pleno respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales. (...) “No habrá reconocimiento, de ninguna manera, a la ruptura del orden institucional democrático”.

**8.** “...reafirmar el compromiso con la libertad de opinión y expresión y el derecho a la información en sus países”

**9.** “...promoción y protección de los Derechos Humanos, de manera especial en las iniciativas regionales como la Carta Andina de Derechos Humanos, y la labor que viene desarrollando la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADDHH) a nivel regional”.

**10.** “La UNASUR apoyará las iniciativas para introducir energías alternativas y renovables” (...) su compromiso con la integración energética regional y subrayan su potencial para promover el desarrollo social, económico y la erradicación de la pobreza.

“...renuevan su empeño en impulsar el desarrollo de la infraestructura energética de los países como elemento de apoyo a la sustentabilidad de la integración suramericana...”



## **Logros y avances de la UNASUR**

**11.** “Reafirman la clara voluntad política de avanzar en el proceso de integración regional

**12.** “ seguir avanzando en el proceso de ratificación del Tratado Constitutivo de la UNASUR”

**13.** “profundizar el proceso de integración adoptando medidas específicas, tales como la creación de los Consejos Suramericanos de Salud y de Defensa”.

**14.** (...) en particular la definición de las atribuciones del Consejo, la reafirmación de los objetivos de la Agenda Suramericana de Salud y la creación de los Grupos Técnicos sobre Escudo Epidemiológico; Desarrollo de los Sistemas de Salud Universales; Acceso Universal a Medicamentos; Desarrollo y Gestión de Recursos Humanos en Salud”.

**15.** (...) “la Primera Reunión del Consejo de Defensa Suramericano, donde se logró consensuar medidas de corto y mediano plazo para dar operatividad a los objetivos del Consejo de Defensa Suramericano lo que permitirá fortalecer las acciones en política de defensa, cooperación militar, acciones humanitarias, operaciones de paz, formación y capacitación”.

**16.** (...) creación, en esta Cumbre Ordinaria, de los Consejos Suramericanos de Lucha contra el Narcotráfico; Infraestructura y Planeamiento; Desarrollo Social; Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación de la UNASUR, que contribuirán a un avance sustantivo en materia de integración y cooperación regionales.

## **Presencia regional e internacional de la UNASUR**

**17.** Reconocen el importante y creciente rol que la UNASUR ha adoptado como instancia de generación de consensos en nuestra región.

(...) “como se demostró en la Cumbre Extraordinaria de Santiago en septiembre de 2008, a raíz de los problemas políticos enfrentados

por el Estado Plurinacional de Bolivia”.

“Destacan la participación de todos los países miembros de la UNASUR en la Comisión de Apoyo a la Mesa de Diálogo”

Recuerdan que el 25 de noviembre de 2008 en Santiago de Chile, se efectuó la entrega a la Presidenta Pro Tempore de la UNASUR, S.E.

Michelle Bachelet, del informe de la "Comisión de la UNASUR para el esclarecimiento de los hechos de Pando" sobre los llamados "Sucesos de Pando". El Informe es una importante contribución de la Unión de Naciones Suramericanas al Estado de Derecho, a la justicia y a la superación de la impunidad en la región. Esta iniciativa de promoción y protección de los Derechos Humanos y de apoyo a la institucionalidad democrática, se ha constituido en un hito destacable sobre la materia a nivel suramericano.

**18.** (...) la UNASUR envió una segunda Misión de Observadores Electorales que acompañó el proceso de Referéndum Dirimidor y de Aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia en enero de 2009.

**19.** "... uno de los objetivos de UNASUR establecido en su Tratado Constitutivo es "la promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades", reconocemos que el masticado de la hoja de coca es una manifestación cultural ancestral del pueblo de Bolivia que debe ser respetada por la Comunidad Internacional".

**20.** "Condenan el Golpe de Estado en Honduras y reiteran los términos contenidos en los

comunicados de la UNASUR del 28 de junio y del 20 de julio de 2009 sobre el golpe de Estado en Honduras, así como las resoluciones y declaraciones emitidas por la ONU, OEA, MERCOSUR, CAN y otras instancias internacionales. Reafirman que no reconocerán ninguna convocatoria a elecciones por el gobierno de facto. Respaldan la misión del Secretario General y de los Cancilleres de la Organización de Estados Americanos".

**21.** (...) "su afirmación como interlocutor central para la discusión de los grandes temas de la agenda internacional, por medio del diálogo interregional con África y con los Países Árabes"

"UNASUR fortalecerá el dialogo político y social entre los países suramericanos y africanos, mediante las acciones realizadas en el marco de los países de América del Sur-África (ASA). Saludan la iniciativa de Venezuela para realizar la II Cumbre de los países de América del Sur-África, en septiembre del presente año".

"Acogen con satisfacción, los resultados de la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC), realizada en diciembre de 2008"

Destacan la importancia de la XXXVII Reunión del Consejo del Mercado Común, ocasión en la cual los Presidentes de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR, reunidos en Asunción, expresaron sus posiciones respecto

de diversos ejes del proyecto regional, entre los que se destacan la reafirmación de sus compromisos en materia de protección y preservación de las instituciones democráticas así como su decidida voluntad de fortalecer y

profundizar la dimensión política y social del proceso de integración. Hacen notar que, en el marco de la V Cumbre de las Américas, se dio inicio a un nuevo tipo de relación hemisférica basada en el entendimiento y respeto mutuo.

### **Acciones de la UNASUR**

**22.** "En relación a los procesos de integración energética regional, expresan su satisfacción por la constitución e inicio de trabajos del Consejo Energético Suramericano"

**23.** "(...) ratifica el concepto de la supremacía de la salud pública sobre los intereses económicos y comerciales; se señala que los medicamentos, vacunas y equipos que se requieren para atender enfermedades de importancia en salud pública, entre ellas la pandemia de influenza, deben considerarse bienes públicos globales..."

**24.** (...) Dicho Grupo de Trabajo tendrá en cuenta en su debate las iniciativas, proyectos y experiencias bilaterales y multilaterales existentes, por ejemplo: el Banco del Sur, para aquellos Estados que hayan aprobado su estatuto constitutivo; la construcción de un fondo de reserva común; un sistema de pagos regionales; un sistema de compensación regional, como el SUCRE; así como otras que puedan surgir, atendiendo siempre el

carácter flexible y voluntario de la participación de los países de la UNASUR en las iniciativas que lleguen a concretarse".

**25.** "Reafirman su compromiso de avanzar en la construcción de la ciudadanía suramericana, abordando el tema de la migración con un enfoque integral y comprensivo, bajo el respeto irrestricto de los Derechos Humanos de los migrantes y sus familias, conforme lo dispuesto en la Declaración de Cochabamba, de diciembre de 2006".

**26.** Reconocen la importancia que la UNASUR, en su proceso de consolidación institucional, examine la conveniencia de creación de mecanismos adecuados, incluso la propuesta de establecer un Consejo Suramericano de Derechos Humanos, que recoja el acervo regional existente, con miras a fortalecer la cooperación entre sus Estados Miembros en la materia.

**27.** "En cumplimiento con el Artículo Transitorio del Tratado Constitutivo, expresan su renovado compromiso con el Parlamento Suramericano,

**28.** Tomamos nota con interés de las deliberaciones que han llevado a cabo las Altas Autoridades Judiciales de nuestros países

**29.** Saludamos la propuesta del Poder Electoral de la República Bolivariana de Venezuela de organizar (...) la I Reunión de Organismos y Autoridades Electorales de los Estados Miembros de la UNASUR, la cual se realizará en Venezuela.

**30.** Destacan la eficiente labor desplegada por S.E. la Presidenta Señora Michelle Bachelet en la Presidencia Pro Tempore de la UNASUR y resaltan el significativo impulso y el liderazgo que la Presidencia de Chile le ha dado a nuestro proceso de Integración.

**31.** "Manifiestan la trascendencia histórica de que esta Reunión, en la cual se transfiere dicha Presidencia Pro Tempore de la UNASUR de Chile a Ecuador, se celebre en la Ciudad de Quito"

## **REUNIÓN EXTRAORDINARIA CONSEJO DE JEFES Y JEFAS DE ESTADO Y GOBIERNO.**

**28 de Agosto 2009 - Bariloche, Argentina**

En esta Cumbre hay un tema de fondo, aunque no explícito, la relación de la región con los Estados Unidos. En términos de agenda la convocatoria tuvo dos temas importantes, desactivar la creciente crisis entre Colombia - Venezuela y la calidad institucional del Consejo Suramericano de Defensa (CSD).

La crisis surgió cuando Colombia acordó con Estados Unidos que siete de sus bases militares podrían ser utilizados por las fuerzas norteamericanas para resguardar la seguridad colombiana. El conflicto se plantea porque para Venezuela es una intromisión de una potencia extra regional y que Colombia vulnera el objetivo del Sistema Interamericano de Defensa. En este contexto Hugo Chávez - según versiones periodísticas - está dispuesto a romper relaciones con Colombia.

Un dato muy importante sobre esta Cumbre es que fue televisada aunque Lula se negaba a aceptar este requisito impuesto por Uribe con el argumento de que la negociación no sería franca porque cada uno expondría según su necesidad política.

### **Expusieron todos los presidentes.**

Uribe propuso que la alianza suramericana analice los gastos militares venezolanos así como de otros países de la región que están comprando armamento a China y Rusia<sup>98</sup> y repaso alguno de los puntos de la histórica relación de su país con la potencia mundial.

En esta situación Perú acompaña a Colombia porque también tiene conflictos y reclamos con sus vecinos. Perú reclama a Chile y Bolivia para que informen sobre las negociaciones respecto a la restitución a Bolivia de su salida al mar perdida en la Guerra del Pacífico. La Presidenta de Chile, M. Bachelet, se niega a discutir este tema en la Cumbre<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> El País, 28/8/2009, España.

<sup>99</sup> Pagina12

La posición de Brasil fue no cuestionar la ayuda norteamericana pero que los Estados Unidos no controlen más allá de la frontera y plantear que la UNASUR tiene vocación de preservar el área a partir de sus propios mecanismos institucionales.

### **REUNIÓN EXTRAORDINARIA CONSEJO DE JEFES Y JEFAS DE ESTADO 9 de febrero 2010 - Quito, Ecuador.**

La Cumbre se realizó con motivo del terremoto en Haití. Los países de Suramérica aprobaron un Fondo de ayuda a Haití de 100 millones de dólares además de solicitar un crédito por 200 millones al BID para afrontar la reconstrucción de ese país.

El fondo de ayuda fue suscrito por los representantes de Ecuador, Colombia, Bolivia, Brasil, Venezuela, Uruguay, Chile, Argentina, Paraguay, Guayana y Surinam y cada uno lo haría de manera proporcional.

Por Argentina participó el canciller Jorge Taiana en representación de la Presidenta que no pudo viajar porque el ex Presidente Néstor Kirchner estaba convaleciente de su intervención quirúrgica.

Al final de la Cumbre la declaración "Solidaridad de UNASUR con Haití" se destaca entre otros aspectos el reconocimiento a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en las cuales Brasil y la Argentina tienen un papel muy importante. El documento destaca que la colaboración se plantea en tres ejes, infraestructura y energía, agricultura y salud. Se dispone el envío de carpas, medicamentos, alimentos. Se promueve grupos de apoyo para la planificación, etc.

### **Designación del 1º Secretario General UNASUR 4 de Mayo 2010, Los Cardales, Buenos Aires, Argentina.**

La Cumbre se realizó para designar a Néstor Kirchner como el 1º Secretario General de UNASUR. El cargo estaba vacante desde 2008 porque el presidente uruguayo Tabaré Vázquez no aprobaba su designación a partir de los conflictos entre ambos países como consecuencia de la disputa por la contaminación de una papelería sobre el río Uruguay. Finalmente con el recambio presidencial y la llegada de José Mujica Uruguay acompañó su designación.

Participaron: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Uruguay, Venezuela, Paraguay y Ecuador.  
Faltaron Perú, Colombia, Surinam, Guyana.

Otros temas de la agenda fueron la situación en Honduras y la evolución de la ayuda a Haití.

Con respecto a la situación de Honduras, hubo reproches hacia los gobiernos de Perú y Colombia por el reconocimiento al gobierno elegido en Honduras después del golpe de estado de Roberto Micheletti siguiendo la postura de Estados Unidos. El resto de los países no había reconocido al gobierno de Porfirio Lobo<sup>100</sup>. La situación más delicada era porque el gobierno español lo había invitado a participar de la Cumbre de la UE - América Latina y el Caribe que se realizaría dos semanas después<sup>101</sup>.

Con respecto a la ayuda hacia Haití se creó la Secretaria Técnica UNASUR - HAITI. En el plenario hubo reproches de parte de Correa porque poco se había avanzado en la ayuda comprometida con la isla. Brasil que debía participar con 40 millones de dólares dijo que lo haría a través de la Conferencia de donantes para Haití que motorizaba el ex presidentes Bill Clinton y cuyos fondos administrará el Banco Mundial<sup>102</sup>.

Los temas de la agenda incluyeron una evolución por parte del presidente Piñera y el respaldo al gobierno de Lugo que había tomado medidas de excepción a partir de la aparición de un grupo insurgente en territorio paraguayo.

---

<sup>100</sup> Los presidentes de UNASUR reclaman que M. Zelaya pueda volver a Honduras y participar en política; que se investigue la muerte de periodistas; avances en la creación de la Comisión de la Verdad que promueve la OEA.

<sup>101</sup> R. Correa como Presidente Pro Tempore de UNASUR fue el encargado de hablar con José L. Zapatero acerca del desagrado de los presidentes por la invitación a P. Lobo y que de insistir en ella los presidentes de América del Sur no participarían. F. Cibeira, Pagina12, 5/5/2020.

<sup>102</sup> M. Pique, Pagina12, 574/2010, Buenos Aires, Argentina.

## **REUNIÓN EXTRAORDINARIA CONSEJO DE JEFES Y JEFAS DE ESTADO 30 Setiembre y 1º de octubre de 2010 - Buenos Aires, Argentina.**

### **Situación en Ecuador: Intento de golpe de Estado**

La crónica señala que el 30 de septiembre un grupo de 1000 policías, militares y algunos civiles intentaron derrocar al presidente Rafael Correa que reclamaban por cambios en una ley de servicio público. El Presidente logró refugiarse en una sala del hospital policial al cual había ido para hacerse unas curaciones en una de sus piernas. Los amotinados intentaron durante cinco horas ingresar al hospital pero fueron rechazados por las fuerzas leales. Finalmente a la noche una fuerza de elite lo rescato y pudo regresar a la casa de gobierno. El presidente Correa acuso a civiles liderados por Lucio Gutiérrez en complicidad con algunos medios de comunicación. La participación popular en defensa del gobierno fue muy importante para restablece las instituciones democráticas. La asonada tuvo tres muertos civiles entre ellos un estudiante.

El intento se parece al golpe de estado a Chávez en el 2002, a Evo Morales en el 2008 y Manuel Zelaya en Honduras.

Inmediatamente el ex presidente Argentino Néstor Kirchner como Secretario General de UNASUR convocó a los presidentes a una Reunión Extraordinaria del UNASUR a Quito con el fin de respaldar el sistema político democrático. Ante la falta de garantías la convocatoria se realizó en Buenos Aires.

Los presidentes fueron llegando en la madrugada del jueves. A las 3 hs del viernes la mayoría de los presidentes se sumaban a la reunión de emergencia convocada por el Secretario General. Los presidentes de Paraguay y Brasil no asistirán por diferentes cuestiones. En el caso de Paraguay porque Lugo se reponía de las sesiones de quimioterapia y el brasileño Ignacio "Lula" Da Silva tenía elecciones el domingo. La OEA y el gobierno de Estados Unidos también expresaron su solidaridad con el presidente Rafael Correa

Los mandatarios firmaron una Declaración de 6 puntos en los cuales se reafirma como condiciones esenciales del proceso de integración regional el compromiso con la preservación de la institucionalidad democrática, el estado de derecho, el orden constitucional la paz social y el respeto por los DD.HH; se condena el intento de golpe



de estado; se pone énfasis en el valor de las instituciones que fueron leales al presidente y la necesidad de juzgar a los responsables de la intentona golpista; por primera vez se detallan medidas concretas a realizar por el resto de los gobiernos cierre de fronteras, suspensión del comercio, del tráfico aéreo, de la provisión de energía, etc.; se ordena a los cancilleres reunirse en Quito<sup>103</sup> para expresar el respaldo de la Unión y acuerdan que en la Cuarta Reunión de Presidentes se firmaría el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR que establezca la cláusula democrática<sup>104</sup>.

## **REUNIÓN ORDINARIA CONSEJO DE JEFES Y JEFAS DE ESTADO Georgetown, Guyana. - 26 de Noviembre 2010**

La Cumbre se desenvuelve en un contexto marcado por el fallecimiento del Secretario General de la UNASUR, Néstor Kirchner.

### **Presidencia Pro Tempore de Guyana.**

Rafael Correa como presidente de Ecuador le entrega al presidente de Guyana, Bharrat Jagdeo la presidencia Pro tempore y por un año a ese país. Este hecho es muy importante desde el punto de vista geopolítico porque lo compromete con el destino suramericano desde una responsabilidad institucional. Hay que recordar que Guyana fue una colonia inglesa y aun forma parte del Commonwealth.

El Protocolo está conformado por nueve artículos entre los cuales se afirma el respeto por la convivencia democrática, el Protocolo es parte del Tratado Constitutivo de la Unión y entrara en vigencia cuando lo ratifiquen nueve socios (art. 8) y que se depositará en la secretaria de las Naciones Unidas (Art. 9).

El instrumento establece claramente cuáles son las condiciones para aplicarlo, "sanciones"<sup>105</sup> y metodología de la intervención:

(Art.1°): "... en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden constitucional, de una violación a ese orden constitucional u otra situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos"

---

<sup>103</sup> Según Luis Bruschtein, R. Correa le pide a CFK que la reunión de Cancilleres se realice en Quito al día siguiente. Pagina12, 2/10/2010

<sup>104</sup> Declaración de Buenos Aires, 1° de octubre 2010.

<sup>105</sup> El texto habla de medidas pero en realidad hay que entender sanciones o castigo.

(Art.2º) "...se convocará a una sesión extraordinaria..." de oficio por la SG o algunos de los Estados socios de UNASUR.

En caso de producirse alguna de las situaciones mencionadas en el art. 1º se podrán imponer un conjunto de medidas: "a.- suspensión del derecho a participaren los distintos órganos e instancias de la UNASUR, b.- cierre parcial o total de las fronteras, limitación del comercio, tráfico aéreo marítimo, provisión de energía y otros; c.- promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otros organizaciones internacionales o regionales; d.- promover ante terceros países y/o bloques regionales la suspensión de los derechos..."; e.- Adopción de sanciones política y diplomáticas...". (Art. 4º)

(Art. 5) "... interpondrán buenos oficios y realizarán gestiones diplomáticas para restablecer el régimen democrático..."

El Estado que vea que el orden institucional puede verse amenazado "... podrá recurrir a CJEG, CMRE o la SG a fin de requerir acciones concretas concertadas de cooperación...para la defensa de su institucionalidad..."

**Se creó el Comité de Economía y Finanzas.** La iniciativa surge como resultado del trabajo del Grupo de Integración Financiera que presidió desde 2007 por Argentina el viceministro Roberto Feletti.

### **Resoluciones de apoyo a la Argentina en el caso de Malvinas.**

El evento permitió que se aprobarán un par de resoluciones importantes para la diplomacia Argentina en forma unánime<sup>106</sup>: una declaración de cooperación sobre el tránsito "relevante" de buques con destino en las Islas del Atlántico Sur y una "decisión sobre los fondos de situaciones especiales", que es un tecnicismo para llamar a los fondos buitre<sup>107</sup>.

Otro dato importante que hace a las relaciones inter - suramericanas **Ecuador reanuda relaciones diplomáticas con Colombia** que las había suspendido en marco de 2008.

---

<sup>106</sup> N. Lantós, enviado de Pagina12, 29/11/2010, Argentina.

<sup>107</sup> A través de la primera, los países miembro se comprometen a adoptar "todas las medidas susceptibles de ser reglamentadas para impedir el ingreso a sus puertos de los buques que enarbolan la bandera ilegal de las Islas Malvinas", La declaración adquiere una mayor importancia simbólica por haberse firmado en Guyana, una ex colonia británica que aún pertenece al Commonwealth. La decisión sobre los fondos buitre implica "tomar con preocupación el riesgo" que traen a la región, y solicita al flamante Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas (que estará encabezado por el ministro de Economía argentino, Amado Boudou) a elaborar "un conjunto de recomendaciones tendientes a minimizar los efectos adversos de este tipo de fondos" N. Lantós, citado. .

**Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR  
11 de marzo 2011 - Quito, Ecuador.**

Designación Secretario General UNASUR en reemplazo del fallecido ex Presidente Argentino Néstor Kirchner.

Se realizó una elección especial para completar el mandato de Kirchner y se designo a un Secretario General por el período 2011 -2012 a la ex Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, María Emma Mejía y para el período 2012 - 2013 al ex Canciller de Venezuela, Alí Rodríguez.

La Secretaria General asumirá sus funciones el 9 de mayo de 2011.

**REUNIÓN EXTRAORDINARIA CONSEJO DE JEFES Y JEFAS DE ESTADO  
28 de Julio de 2011 - Lima, Perú**

Aprovechando la asunción de Humala Ollanta a la presidencia de Perú se realizó una nueva Cumbre extraordinaria. Los motivos varios. Uno de ellos y tratado a puerta cerrada, la crisis financiera global y otro, público, plantear estrategias regionales concretas para superar la desigualdad en la región<sup>108</sup>.

**DECLARACION DEL 28 DE JULIO: COMPROMISO DE LA UNASUR  
CONTRA LA DESIGUALDAD**

La Declaración puso énfasis en reiterar los objetivos de búsqueda de luchar contra la desigualdad de los pueblos.

Con respecto a la reunión entre los Presidentes se conoce poco y a través de versiones periodísticas. Pero vale la pena recorrer este camino para reconocer uno de los aspectos que más interesa a los gobiernos de la región cual es reducir la vulnerabilidad financiera.

El tema no estaba en la agenda originaria aunque sí es la preocupación de los presidentes, algunos más preocupados por las acciones de Estados Unidos y otros la de Europa en solucionarla.

---

<sup>108</sup> M. Granovsky, Pagina12, 28/6/2012.

En el primer grupo se destaca el presidente de Colombia Juan M. Santos<sup>109</sup>: “No puede ser que los Estados Unidos entren en cesación de pagos, cambien el valor del dólar y los colombianos nos despertemos un día dándonos cuenta de que nuestras reservas no valen nada”, dijo. “No puede ser que los capitales entren y salgan y que nos perjudiquen a todos, porque cuando no consiguen ventajas especulativas en un país las terminan obteniendo en otro”, explicó. “Tenemos que hacer algo juntos y pensar medidas entre todos para defendernos.”

Ayer, en público, Santos insistió en la misma línea. Declaró que la reevaluación de las monedas de los diferentes países frente a un dólar cada vez más barato “nos está destruyendo la capacidad de generar más empleo y al mismo tiempo América latina está sentada sobre unas reservas de 700 mil millones de dólares que están perdiendo valor con la crisis”.

La situación de Ecuador es distinta porque tiene su economía dolarizada. Rafael Correa, aportó que “esto pasa cuando el circuito consiste en que el dinero genera dinero”. Como Ecuador está dolarizado desde antes de su gobierno y el presidente se propone salir de ese régimen a mediano plazo, no ya mismo, hasta podría convenirle una caída estadounidense. Pero la otra parte de la paradoja, la que pesa más, es ésta: el futuro de Ecuador no está en el dólar sino en la calidad de su relación con los vecinos<sup>110</sup>.

Argentina acompañó la observación de Santos y recuerdo que había una reunión de ministros de economía y finanzas para agosto para abordar el tema.

La presidenta de Brasil Dilma Rousseff apoyó estos comentarios y ratificó algunas ideas en esta dirección expresadas al momento de asumir su cargo: “no es justo que el país que maneja el patrón monetario del resto del mundo lo establezca de cualquiera manera, porque nos afecta a todos”<sup>111</sup>.

El resto de los presidentes expresaron convicciones similares.

---

<sup>109</sup> M. Gramovsky, Pagina12, 30/7/2011.

<sup>110</sup> M. Gramovsky, iden anterior.

<sup>111</sup> M. Gramovsky, iden anterior.

## **V REUNIÓN ORDINARIA CONSEJO DE JEFES Y JEFAS DE ESTADO Y GOBIERNO.**

**Asunción, Paraguay - 29 de octubre 2011**

La Cumbre UNASUR fue opacada por la XXI Cumbre Iberoamericana. No hubo reuniones importantes, ni encuentros destacados; tampoco la declaración ofrece elementos mas allá de los formales. Hay que decir que el año fue muy intenso en avances aunque no tanto en las cumbres pero si en los diferentes comités como el de finanzas e infraestructura.

Los dos temas resueltos fueron el traspaso de la Presidencia Pro Tempore de Guyana a Paraguay y la aprobación de las mociones para la Creación del Consejo Electoral UNASUR.

## **REUNIÓN EXTRAORDINARIA CONSEJO DE JEFES Y JEFAS DE ESTADO 29 y 30 de Junio 2012 - Bariloche, Argentina**

El objetivo de realizar este encuentro extraordinario tiene que ver con la crisis institucional en Paraguay que derivó en la destitución del Presidente Fernando Lugo en tiempo express y su reemplazo por el vicepresidente Guillermo Franco en menos de 48 horas.

Esta situación generó una gran sorpresa entre las delegaciones porque no era el primer intento de juicio político a Lugo desde que llegó a la presidencia, hubo 23 juicios anteriores promovidos incluso por Franco.

### **Situación en Paraguay**

Muy sintéticamente la crisis comienza en el 15 de junio con el asesinato de campesinos y policías en una zona rural al norte del país. A partir de estos hechos la oposición pidió en primer lugar la renuncia del ministro del interior y luego la renuncia del Presidente Lugo. Los campesinos que ocupan la tierra son "los llamados "brasiguayos" prósperos productores de soja brasileños, instalados desde hace 40 años en las tierras más fértiles del país, en la cuenca del río Paraná, en la zona fronteriza de Paraguay con Argentina y Brasil"<sup>112</sup>. El problema de la tenencia de la tierra es un verdadero problema

---

<sup>112</sup> Pagina12, 16/6/2012.

en Paraguay porque en muchos casos los grandes propietarios ocupan tierras en forma ilegal expulsando a los campesinos. Unos días después - 21 de junio - los representantes del Partido Colorado y el Partido Liberal Radical Auténtico<sup>113</sup> (PLRA) promovieron y lograron que el Congreso aprobará el juicio político al Presidente Lugo. El cronograma del juicio fijó para el mediodía del 22 los alegatos de la defensa y a la tarde el Senado decidió su destitución. Momentos después el Vicepresidente, Federico Franco, juró como Presidente hasta el 15 de agosto de 2013 en el que deberá entregar el mando presidencial al presidente surgido de las elecciones de abril.

La situación en Paraguay vuelve a plantear la problemática de la legitimidad y legalidad en los cambios institucionales “imprevistos” en la región. Desde hace una década se producen acontecimientos que en algunas oportunidades solo fueron “intentos de golpe estado” (Chávez, 2002; Correa, 2010) y otros - los menos por cierto - resultaron exitosos (Zelaya, 2009). No son las fuerzas armadas que los materializan sino grupos policiales junto a cámaras empresarias siempre promovidos por medios de comunicaciones<sup>114</sup>. En cada uno de los casos la comunidad suramericana los rechazó unánimemente y se fueron aprobando oportunamente instrumentos regionales para resguardar los procesos democráticos de los intentos desestabilizadores<sup>115</sup>.

Si bien acordamos con esta conceptualización, hay algunas situaciones que no son tan sencillas de clasificar y por lo tanto se hace necesario acordar criterios. ¿Cómo se encuadra los cambios institucionales con apoyo popular como fue el caso de Argentina cuando la sociedad se movilizó en diciembre de 2001 contra el presidente Fernando De la Rúa y que derivó en la crisis política más profunda de la historia Argentina; o la movilización popular indígena contra Evo Morales en oposición a la construcción de una ruta proyectada sobre territorio reservado a los pueblos originarios la cual la mayoría no aprobaba? Hay un límite muy delgado entre la intromisión de los asuntos internos y las reglas de membresía al Mercosur, UNASUR y CELAC. Si bien no es éste trabajo el espacio para desarrollar un debate sobre ello, sí es oportuno hacer algunas distinciones. Por un lado habrá que consensuar el criterio “democrático” y por otro, consensuar entre los diferentes instrumentos que promueven el resguardo de los principios democráticos y las sanciones para aquellos que los violenten porque hay diferencias importantes. Como se ha dicho en diferentes párrafos, es claro que en América Latina hay un proceso de cambio de la hegemonía neoliberal dominante por

---

<sup>113</sup> Hay que recordar que la fórmula Lugo – Franco que presentaba a la Alianza Patriótica para el Cambio. Esta alianza estaba integrada por movimientos sociales que apoyaban a Lugo y el PLRA que respondía al Vice Franco. A los pocos meses del triunfo electoral Franco se convirtió en opositor con aspiraciones a destituirlo.

<sup>114</sup> Sandra Russo, ¿Fue realmente un golpe? Página12, 30/6/2012. Argentina.

<sup>115</sup> Hay

otra, centrada en la autonomía de la región, la igualdad, desarrollo y equidad. Pero el cambio solo podrá asegurarse si se perfeccionan los mecanismos de legalidad y legitimidad al interior de cada uno de los países de la región y los mecanismos políticos - institucionales de los diferentes esquemas de cooperación regional y subregional<sup>116</sup>.

En este marco los Cancilleres de UNASUR y los Presidentes de la región reunidos en Rio de Janeiro<sup>117</sup> con motivo de la Cumbre Ambiental Río + 20 decidieron que una delegación de Alto Nivel de UNASUR siguiera en Asunción atentamente el juicio político al presidente Fernando Lugo<sup>118</sup>.

En lo formal el objetivo de la convocatoria fue analizar la situación en Paraguay y su continuidad en la Unión. Tras el plenario Paraguay fue suspendido en forma transitoria porque fue evidente "el incumplimiento del derecho al debido proceso y el no haberse cumplido con las garantías suficientes para el derecho a la defensa"<sup>119</sup> del Presidente Lugo para su destitución<sup>120</sup>; se dio por concluido el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore de UNASUR<sup>121 122</sup>. Al mismo tiempo se decidió crear una Comisión de Alto Nivel<sup>123</sup> para el seguimiento de la situación interna en términos de la situación del régimen democrático.<sup>124</sup>

La decisión de suspender a Paraguay fue resultado de los informes de once de los doce cancilleres presentes en Asunción que siguieron todo el proceso de destitución de Lugo y que en forma unánime coincidieron en que se interrumpió el proceso democrático. Los presidentes<sup>125</sup> ratificaron la posición de los Cancilleres.

Los presidentes que asistieron a la Cumbre fueron: Cristina F. de Kirchner (Argentina), Dilma Rousseff (Brasil), José Mujica (Uruguay), Sebastián Piñera (Chile), Evo Morales (Bolivia), Rafael Correa (Ecuador), Ollanta Humala (Perú) y Desiré Bouterse (Surinam)

---

<sup>116</sup> Para una primera aproximación ver: Pastorino, Ana María "Algunas reflexiones acerca de la suspensión de Paraguay y del ingreso de Venezuela al Mercosur" Revista Densidades N° 10, septiembre, 2012. Argentina.

<sup>117</sup> Los participantes de este encuentro fueron: Ali Rodríguez, Secretario General de UNASUR, Rafael Correa, Dilma Rousseff, Juan M. Santos, Evo Morales y José Mujica. La Presidente de Argentina había regresado horas antes por un conflicto gremial del sector transporte de combustible.

<sup>118</sup> Decisión 25/2012

<sup>119</sup> Art. 1, Decisión 26/2012

<sup>120</sup> Art. 2 de la Decisión 26/2012.

<sup>121</sup> Art. 3 de la Decisión 26/2012.

<sup>122</sup> Los países del Mercosur suspendieron a Paraguay e incorporaron a Venezuela.

<sup>123</sup> Art. 6 de la Decisión 26/2012.

<sup>124</sup> La Comisión se integró por Arturo Fierro (Chile), Lorena Escudero (Ecuador) Glenn Álvarez (Surinam) y Rodolfo Mattarolo (Argentina) y el Coordinador Salomón Lerner (Perú).

<sup>125</sup> No estuvieron los presidentes de Venezuela, Guyana, Colombia. El presidente de Paraguay no fue invitado.

Si bien la suspensión transitoria fue una medida acordada por los presidentes no se llegó a un acuerdo sobre las sanciones. "Los países del ALBA fueron los que buscaron las penas más duras, mientras que Chile fue quién llevó la batuta conciliadora"<sup>126</sup>.

Con respecto a la presidencia Pro Tempore que ejercía Paraguay la asumió Perú que de todas maneras le correspondía a partir de julio.

Los presidentes que asistieron a la Cumbre fueron: Cristina F. de Kirchner (Argentina), Dilma Rousseff (Brasil), José Mujica (Uruguay), Sebastián Piñera (Chile), Evo Morales (Bolivia), Rafael Correa (Ecuador), Ollanta Humala (Perú) y Desiré Bouterse (Surinam)

## **VI CUMBRE ORDINARIA DE JEFES Y JEFAS DE ESTADO Y GOBIERNO DE UNASUR.**

**Lima, Perú, 1 de diciembre 2012.**

En esta Cumbre de presidentes no estuvieron presentes los presidentes de Venezuela, Brasil, Bolivia y Argentina.

Como es habitual en todas las reuniones de Presidentes el día previo suele ser muy intenso en términos diplomáticos debido a las muchas reuniones de alto nivel. La agenda de los Cancilleres estuvo centrada en analizar la situación en Paraguay después de su suspensión como miembro pleno del bloque suramericano. Otro de los temas – impulsado por la Argentina – estaba referido a la necesidad de articular entre los países de la región una estrategia común frente al accionar de algunos jueces proclives a favorecer el accionar de los fondos especulativos contra los Estados.

En el marco de la Cumbre también se realizó la IV Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Suramericano que ratificó a la región "como zona de paz y avanzó en la necesidad de transparentar los gastos para la defensa y afianzar sí la confianza recíproca"<sup>127</sup>.

Además de los temas previos acordados surgieron otros imprevistos como el rechazo de Colombia al fallo de la Corte Internacional de la Haya por el cual perdió 70 mil km<sup>2</sup> sobre el mar Caribe en una vieja disputa con Nicaragua<sup>128</sup>. Esta novedad tiene mucha

---

<sup>126</sup> Pagina12, 30/6/2012.

<sup>127</sup> Nora Veiras, Pagina12, 30 al 1/12/2012.

<sup>128</sup> Los Presidentes de ambos países se reunieron en México donde ambos asistían a la asunción del nuevo mandatario E. Peña Nieto para analizar la situación a futuro.



importancia para la región porque Chile y Perú tienen una disputa pendiente en esa misma Corte<sup>129</sup>. Los Presidentes de ambos países ratificaron el compromiso de aceptar la resolución del tribunal. En declaraciones periodísticas Humala “ratificó la decisión de fortalecer la integración entre Chile y Perú”. En tanto las declaraciones de Sebastián Piñera fueron en la misma dirección “Chile es respetuoso de la solución pacífica de los conflictos (...) la agenda del pasado nos dividió, pero la del futuro nos une; vamos a seguir fortaleciendo los lazos de amistad y colaboración para proyectarnos juntos hacia el Asia – Pacífico”.

Con respecto al tema Paraguay, además de la ratificación de su suspensión se acordaron mecanismos de seguimiento de las elecciones convocadas por el gobierno de F. Franco para abril de 2013<sup>130</sup>.

La diplomacia argentina se llevó dos logros importantes, el bloque rechazó de manera unánime el referéndum en las Islas Malvinas para legitimar la autodeterminación de sus habitantes y el acompañamiento regional para limitar el accionar de los fondos especulativos que apuntan a impedir el acuerdo entre deudores y acreedores.

El plenario de presidentes respaldó el proceso de paz que inició el presidente Santos con las FARC.

A pedido del presidente Correa se reiteró el planteo de reformar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Venezuela y Argentina aunque tienen diferentes experiencias acompañan esa iniciativa.

#### Observaciones provisorias

A lo largo de este informe se avanzó en constatar algunas conjeturas basadas especialmente en la idea que la UNASUR es un esquema regional novedoso porque rescata la política y al Estado como el instrumento para la transformación una realidad. Una realidad de crecientes desigualdades, exclusión de jóvenes y mujeres del proceso productivo, fragmentación social, falta de expectativas sobre el futuro, crecimiento de la violencia. Las democracias se convirtieron lentamente en un sistema vaciado de contenido. Alguien dijo que ningún pueblo se suicida y Suramérica no fue la excepción. El punto de quiebre se produjo cuando en la Cumbre de Mar del Plata los

---

<sup>129</sup> Chile y Perú se presentaron ante el tribunal de la Haya para que resolviera sobre la jurisdicción marítima en la región de Tacna y Arica. Este tema deriva de la Guerra de Pacífico en el siglo XIX.

<sup>130</sup> El presidente desconoce la autoridad de la UNASUR en la supervisión de los comicios sin embargo el tribunal electoral le dio el visto bueno a la iniciativa regional. El representante argentino al Centro electoral montado en Quito es el director nacional electoral Alejandro Tulio.

presidentes de la región rechazan la creación del ALCA. La UNASUR surgió a la luz de ese rechazo y como una obviedad histórica.

En el trabajo se señaló que cada uno de los pasos dados era resultado de las transformaciones políticas y económicas al interior de los países. El UNASUR es una creación sobre la marcha pero con la convicción de ideales que se catalizan tras 200 años de proyectos frustrados.

La política comenzó a tener sentido; el régimen democrático lentamente recupero valores como igualdad, inclusión, derechos, autonomía, futuro. Por ejemplo la rápida intervención de los presidentes en Bolivia impidieron la fragmentación territorial en Bolivia del 2008; la crisis ecuatoriana en 2010 cuando se intento derrocar al presidente Correa. La crisis boliviana significo la creación del Consejo de Defensa de UNASUR y la crisis ecuatoriana impulso un Protocolo Democrático con sanciones que en el 2012 se utilizó para suspender a Paraguay por falta de transparencia en el juicio político a su presidente Fernando Lugo.

El trabajo también apuntamos a sostener que el esquema UNASUR no es una instancia comercial como los esquemas Mercosur y CAN. La UNASUR proyecta la necesidad de articular y profundizar ambos esquemas pero valorando una modalidad de acumulación en torno a la producción interna, integración sectorial, empleo, innovación y capacitación como instrumentos de la inclusión social. En este sentido están en marcha obras de infraestructura de comunicaciones, caminos, energía y transporte a través de IIRSA por ejemplo. También están muy avanzados otras iniciativas como la creación del Banco del Sur; el mecanismo para la utilización de las divisas locales en el comercio intrarregional.

Queda mucho por hacer. Los países de la UNASUR aún no pudieron cambiar su inserción en el mundo. Sus principales productos de exportación extra zona siguen siendo las materias primas. Otro desafío son China e India que compran productos primarios y venden manufacturas a precios bajísimos. Las inversiones productivas, la innovación y la ciencia también son déficit en la región.



