



Instituto de
Relaciones
Internacionales



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

Integración regional en América Latina y el Caribe. Principales procesos

Por Laura L. Bogado Bordazar y Laura M. Bono

Nueva Serie **Documentos de Trabajo**

Documentos de Trabajo Nº 19 – Agosto 2019 ISSN 2344-956X

Publicación de Actualización Continua, del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.
Calle 48, Nº 582, piso 5º. La Plata, Provincia de Buenos Aires.
iri@iri.edu.ar www.iri.edu.ar



Licencia creative commons

Esta publicación se realiza bajo una licencia Creative Commons

CC BY-NC-ND 3.0

Datos Bibliográficos

A. Introducción

B. Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

- I. Antecedentes inmediatos del MERCOSUR
- II. Nacimiento del Mercado Común del Sur – MERCOSUR (1991).
- III. Estructura orgánica del MERCOSUR.
 - III.1. Estructura orgánica según el Tratado de Asunción (1991).
 - III.2. Estructura Orgánica según el Protocolo de Ouro Preto (1994).
 - III.2.i. Órganos con capacidad decisoria. El MERCOSUR posee apenas tres instituciones con capacidad decisoria, cuyos miembros son designados por los poderes ejecutivos nacionales:
 - III.2.ii. Órganos sin decisión: el POP creó también dentro de su estructura, órganos sin capacidad decisoria.
 - III.3. Órganos nuevos del MERCOSUR.
 - III.4. Otros órganos del MERCOSUR
- IV. Evaluación del progreso de la integración a través de sus instituciones, instrumentos y normativa aprobada.
- V. El MERCOSUR y sus relaciones externas
- VI. Reflexiones Finales

C. Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)

- Presentación. Antecedentes y contexto político.
- Escenario regional. Principales actuaciones de la UNASUR
- Sobre el Tratado constitutivo de la UNASUR
 - Objetivos generales y específicos
 - Órganos y Consejos
 - El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno
 - El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores
 - El Consejo de Delegadas y Delegados
 - La Secretaría General
 - La Presidencia Pro Tempore
 - Otros Consejos

D. Consideraciones Finales

E. La Alianza del Pacífico (AP)

- Introducción
- La estructura institucional
- Algunas consideraciones sobre la Alianza

F. Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)

- Origen y antecedentes
- Construcción de la unidad en la diversidad
- Posicionamiento en el orden mundial y en la integración regional
- La construcción de la institucionalidad
- La construcción de la identidad latinoamericana y caribeña
- Relacionamiento externo
- Comentarios finales
- Referencias bibliográficas y fuentes consultadas:
 - Siglas utilizadas

Integración regional en América Latina y el Caribe. Principales procesos¹

Por Laura L. Bogado Bordazar² y Laura M. Bono³

A. INTRODUCCIÓN

América Latina se presenta como una región con amplia vocación integracionista reflejada en una multiplicidad de procesos de integración y cumbres regionales cuyos antecedentes se remontan a 1960 con la firma del Tratado de Montevideo que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC⁴) y que fuera reemplazada años más tarde, en virtud del Tratado de Montevideo de 1980, por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI⁵). Así fue como la suscripción del citado Tratado respondió a la necesidad de renovar el impulso integrador en la región que se había construido en base al modelo desarrollista⁶, con el objetivo de superar las dificultades del anterior proceso, creando por ende un nuevo proyecto en un marco de relacionamiento más abierto, gradual y flexible entre los países que la integran.

La primera etapa del regionalismo latinoamericano (1960-1990), fue denominado como “regionalismo activo” y se caracterizó –entre otros factores- por incentivar el flujo comercial intrazona, con el fin de

¹ El presente trabajo se efectuó los primeros meses de año 2019, enviado a su publicación en el mes de marzo de 2019 en el marco del proyecto de investigación “Los procesos de integración latinoamericanos en tiempos de transformación” acreditado en el programa de incentivos del Ministerio de Educación de la Nación identificado bajo el N° 11J/174.

² Laura Lucía Bogado Bordazar es magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y Master sobre Protección de los Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá, España. Abogada y Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad de la República de Uruguay. Es docente e investigadora categorizada en la UNLP y coordinadora del Departamento de América Latina y el Caribe y del Centro de Estudios Sudamericanos del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la UNLP.

³ Laura M. Bono es magíster en Relaciones Internacionales (UNLP), Abogada de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Docente e investigadora en la UNLP y coordinadora del Departamento de América Latina y el Caribe y del Centro de Estudios Sudamericanos del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la UNLP.

⁴ Al Tratado de Montevideo (1960) lo suscribieron: Argentina, Brasil Chile, Paraguay, Perú, Uruguay y adhirió México. Luego se incorporaron Colombia, Ecuador, Venezuela (1966) y Bolivia (1967).

⁵ La ALADI, está conformada por todos los países que suscribieron el primer Tratado de Montevideo de 1960 y más tarde se sumaron Cuba y Panamá. En la actualidad son 13 los países miembros y cuenta con una larga lista de países observadores (18 en total).

⁶ El modelo desarrollista de la CEPAL analizó las estructuras de los países periféricos con el fin de efectuar las reformas estructurales necesarias para eliminar los obstáculos que impedían alcanzar el desarrollo socioeconómico (inflación, latifundios, escasos mercados, industrialización sin planificación, desigual distribución, proteccionismo del Estado, entre otros), con el fin de transformar las estructuras productivas, fomentar el desarrollo armónico y complementario entre los países latinoamericanos y lograr una relación asimétrica con los centros de poder. Propone asimismo la inserción internacional y autónoma de América Latina (Sotelsek Salem, 2008).

potenciar primero el desarrollo regional a través de una política combinada de promoción de las exportaciones y sustitución de las importaciones para acelerar la industrialización de la región. El modelo estaba basado también en la elaboración de políticas comunes orientadas a profundizar los diversos aspectos de la integración (económica, social y política). En definitiva, el tema del desarrollo configuraba la clave para la comprensión del proceso de integración (Devés Valdés, 2003).

La idea de “regionalismo”, implica la reunión de un limitado número de Estados ligados geográficamente y con un alto grado de interdependencia entre ellos. También puede ser entendido como un subsistema supranacional del sistema internacional o como una formación regional emergente con su propia dinámica. Esta región se caracteriza por su proximidad geográfica, interdependencia (fundamentalmente económica) y homogeneidad (en el caso de América Latina sería compartir una historia común, lenguaje y costumbre similares, entre otros) (Oyarzún, 2008).

Fue a partir de la diversificación de la idea de regionalismo que surgen otras alternativas integracionistas con sus características propias, ritmos y modelos de integración, tales como: el Mercado Común Centroamericano⁷ (hoy transformado en Sistema de la Integración Centroamericana, SICA); la Comunidad Andina de Naciones (CAN⁸), y la Comunidad del Caribe (CARICOM⁹). Todos estos procesos –vigentes en la actualidad- han logrado desde sus orígenes, mayores o menores grados de integración, dependiendo de sus objetivos, de las relaciones generadas con otros actores y de los propios factores internos que han impactado en la vida de los procesos.

La década del noventa fue el segundo impulso integracionista de la región, al cual se lo conoció bajo el lema de “regionalismo abierto”. Este modelo propició la liberalización comercial e implicó un proceso de reestructuración de la integración regional. Los Estados en general profundizaron internamente las políticas neoliberales diseñadas bajo el “Consenso de Washington”, lo cual impactó también en el concepto de integración regional y en la postura de los Estados respecto de la misma. En este contexto surge en 1991 el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)¹⁰, como un proceso de integración que se ubicó en la transición entre el modelo desarrollista de la primera etapa de la integración regional y el modelo neoliberal.

Fue a partir de entonces que la historia y la política exterior latinoamericana fue siguiendo distintos rumbos en materia de integración y con ellos se fueron gestando diversos procesos y proyectos que, en oportunidades, complejizaron la comprensión de una realidad existente en la región de América Latina, fluctuando entre la integración y la fragmentación y la elección de diferentes modelos a lo largo de las décadas precedentes.

Por un lado, persisten varios esquemas de integración que dan cuenta de una diversidad de “*Américas Latinas*”: una del Norte (con el eje puesto en México y los países del Caribe); una del Sur (la cual a su vez presenta una subdivisión entre países andinos y del Cono Sur); una América Latina con un esquema de vinculación centrado en el Océano Pacífico (con la conformación de la Alianza del Pacífico) y otra del Atlántico (con una mirada puesta hacia Europa). Por otro lado, encontramos a otra región de América Latina que pretende romper con viejos moldes de relacionamiento: constituida por el proyecto

⁷ El Mercado Común Centroamericano (MCCA) fue creado en 1960 por el Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Está integrado por: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En 1991 se transformó en el Sistema de la Integración Centroamericana –SICA-, al cual se le sumaron los siguientes países: Panamá y Belice como miembros plenos y República Dominicana como Estado asociado.

⁸ La Comunidad Andina de Naciones (CAN) fue creada en 1969 por el Acuerdo de Cartagena, ratificado por los siguientes Estados miembros: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. En 1973 adhiere Venezuela (y se retira en 2006); en 1976 Chile denuncia el tratado y reingresa en 2006 como país asociado.

⁹ La Comunidad del Caribe (Caricom, por su sigla en inglés: Caribbean Community), fue creada por el Tratado de Chaguaramas en 1973. Sus miembros en la actualidad (2018) son: Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Bahamas, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago.

¹⁰ Sobre el Mercosur profundizaremos en las páginas siguientes.

“bolivariano”, a partir del eje Venezuela-Cuba-Bolivia y otros esquemas que presentan una estrategia global más diversificada, es el caso de Brasil y la política de “atracción” que ejerció a partir de la década del 2000 sobre los Estados sudamericanos congregados en la UNASUR (2008). Por último, en el mapa de la integración regional latinoamericana de las décadas del noventa y 2000 también identificamos a países como México y Chile que tomaron distancia de la retórica integracionista de América Latina, creando sus propios modelos de relacionamiento exterior: en el caso de México, este país firmó un Tratado de Libre Comercio (1994) con Estados Unidos y Canadá y otro con la Unión Europea en el año 2000. Y Chile ensayó un modelo de apertura unilateral con la firma de acuerdos de asociación comercial con Estados Unidos y la Unión Europea en el año 2000 y posteriormente con una política comercial intensiva hacia los países de Asia Pacífico. Estos Estados cada vez se perciben a sí mismos con mayor autonomía en referencia a la región, lo cual se refleja fundamentalmente en la diversificación de sus políticas exteriores hacia el resto del mundo y en el rechazo de su incorporación como miembros plenos a los procesos de integración existentes en esa época.

Estos diferentes esquemas han traído como consecuencia la creación/reformulación y mantenimiento de simultáneas iniciativas de integración y alianzas bilaterales, algunas de ellas con objetivos que se superponen entre sí, lo cual dificulta la construcción de una América Latina con una estrategia común de integración. Sin perjuicio de ello, es importante destacar que a partir de los primeros años de la década del 2000 identificamos en la región una nueva etapa a la que varios autores denominaron “regionalismo post-liberal” o “regionalismo autónomo”, donde el acento ya no estaba puesto en el libre comercio y las políticas para atraer capitales, sino en las estrategias para la acumulación de poder regional y lograr la integración política y social (Sanahuja, 2010; Da Motta Veiga, 2007, en: Merino, 2017). Asimismo, este nuevo modelo cuestiona el papel de periferia en el Orden Mundial e intenta establecer estrategias de desarrollo endógeno para posicionar a la región como bloque de poder en un escenario multipolar (Merino, 2017). Ha habido un viraje hacia la incorporación de nuevos temas en las agendas (seguridad, infraestructura, energía, salud y migraciones, entre otros) y se ha producido un cambio en los objetivos y expectativas sobre la integración. El caso emblemático de este modelo fue la UNASUR, sobre la cual profundizaremos más adelante.

También se reconoce el auge de nuevos actores extra hemisféricos, que en la vinculación con los diferentes Estados latinoamericanos, produjeron cambios y revisiones hacia el interior de los procesos de integración: tal es el caso de China, India, Rusia y Sudáfrica, entre otros. Esto ha ocurrido en casi todos los procesos de integración creados en la región, a partir de los cuales se generan nuevos centros de gravedad y situaciones de dependencias que modifican los esquemas de la integración. Esta lógica ocurrió en la Comunidad Andina (CAN), en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Mercosur, Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), Unasur, Alianza del Pacífico (AP) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

Finalmente, para coronar el complejo entramado de procesos de integración regional latinoamericana, en el año 2011 se creó en la Cumbre de Caracas la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en función de la cual se logró demostrar que era posible pensar en la integración latinoamericana bajo un único organismo, que asumiera en su mayoría, las funciones de los diversos foros, grupos y organismos que trataran el tema de la integración política en la región, cuyo principal objetivo fue crear un “mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños y como un espacio común que garantice la unidad e integración de nuestra región”¹¹ (y sin la presencia de Estados Unidos y Canadá —a diferencia de lo que ocurre en la Organización de Estados Americanos). De esta manera se eliminaría uno de los mayores obstáculos a la integración: la dispersión y proliferación de subgrupos, lo cual inevitablemente conlleva a la fragmentación. Habrá que analizar más adelante cuáles son las principales herramientas con las que cuenta este mecanismo para concretar este objetivo.

¹¹ Declaración de Caracas, República Bolivariana de Venezuela, 3 de diciembre 2011.

Para concluir esta introducción es necesario destacar que los Estados latinoamericanos en los últimos años, han continuado apostando por una política exterior de diversificación de sus agendas, lo que implica mantener simultáneamente los proyectos de integración regional –en algunos casos minimizados a su máxima expresión– al mismo tiempo que se activaron iniciativas bilaterales y birregionales con enfoques de relacionamiento diversos que conviven hasta el momento pacíficamente en la región.

En el presente capítulo avanzaremos sobre los principales procesos de integración regional que se han desarrollado en la región latinoamericana, a saber: Mercado Común del Sur (Mercosur), Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), Alianza del Pacífico (AP) y Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

B. MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)

I. ANTECEDENTES INMEDIATOS DEL MERCOSUR

La Declaración de Foz de Iguazú -también denominada Acta de Foz de Iguazú- firmada el 30 de noviembre de 1985 en la ciudad brasileña de Foz de Iguazú, por el presidente argentino Raúl Alfonsín y su par brasileño José Sarney, sentó las bases del acuerdo de integración que concluiría años después en el MERCOSUR. Asimismo la citada Declaración implicó como aspecto clave la creación de una Comisión Mixta de Alto Nivel para la Integración entre Argentina y Brasil. Esta Comisión habría de servir de ámbito conjunto para que los funcionarios y técnicos, encargados de la formulación de las bases del futuro espacio de complementación regional, diseñasen la modalidad bajo la cual se iría desarrollando el proceso.

En ese momento el contexto latinoamericano estaba marcado por una deuda externa cada vez más elevada -lo que generaba mayor dependencia e imposibilidad de obtener créditos en el exterior-, y por el incremento de las políticas proteccionistas de carácter nacional, lo que implicó progresivamente el deterioro en los términos de intercambio comercial.

En relación a Argentina y Brasil, ambos países abandonaban períodos dictatoriales y se enfrentaban a situaciones de crisis económicas, que los impulsaba necesariamente a reorientar sus economías y también sus modelos de desarrollo. Este acercamiento bilateral propiciaba también la construcción de una integración política profunda, de la cual trascendiera únicamente la idea comercial, al menos ésta fue la idea plasmada en el Acta fundacional. El modelo de integración de Foz de Iguazú respondió a un modelo integracionista amplio.

En ese contexto, los gobiernos de Argentina y Brasil manifestaron su intención de iniciar las tratativas para llevar a cabo un programa de integración bilateral. Se alcanzaron acuerdos políticos importantes, como por ejemplo el Acuerdo Corpus-Itaipú o la posición de Brasil en referencia a las Islas Malvinas, a los cuales se sumó la intención de incrementar el volumen de intercambio comercial, que había venido deteriorándose desde principios de los años 80. Indudablemente, todos estos factores de incentivo a la integración sub-regional no se hubieran podido consolidar sin el restablecimiento de la democracia en ambas naciones. Además, la estabilidad política e institucional, más la crisis de la deuda y más precisamente la búsqueda de una vía para resolverla, modificaron la tradicional visión de competencia y conflicto entre Brasil y Argentina, dando paso a la cooperación (Acta de Foz de Iguazú, 1985).

A partir de 1985 y en el marco del programa establecido en el Acta de Foz de Iguazú, se suscribieron diversos convenios bilaterales que tendían a profundizar la cooperación iniciada por ambos Estados. Así en julio de 1986, se aprobó con el Acta de Buenos Aires, el *Programa de Integración y cooperación económica entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil*, por el cual se propiciaba la creación de un espacio económico común, con la apertura de los respectivos mercados y el estímulo a la complementación progresiva de los sectores empresariales de cada país a las nuevas condiciones

de competitividad. Se acuerda que el programa se desarrollará gradualmente -en etapas anuales de negociación, ejecución y evaluación-; será flexible -para adaptarse a los diferentes ritmos y objetivos- y equilibrado, a la vez que propiciará la modernización tecnológica y una armonización progresiva de políticas económicas (Acta de Buenos Aires, 1986). Se creó una “Comisión de Ejecución del Programa” integrada por funcionarios del más alto nivel político de cada uno de los países, la cual era coordinada por los Ministros de Relaciones Exteriores.

En 1988 se consolidó el modelo integracionista amplio con el objetivo de construir un espacio económico común por medio de la liberalización comercial. De esta manera, se firmó el *Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo*, que tenía por objetivo la eliminación de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios y a la armonización de políticas macroeconómicas. Este Tratado se ratificó en el marco de la ALADI, como un mecanismo de alcance bilateral.

Hacia fines del año 1989 comenzó a cobrar importancia la idea de integración planteada en términos regionales, y se inician las negociaciones con el gobierno de Uruguay. Para ese entonces ya había una evolución en el intercambio comercial entre Argentina y Brasil y la continuidad democrática permitía mantener la idea de integración regional como una variable política central de ambos gobiernos.

En ese contexto se suscribe en la ciudad de Brasilia, en abril de 1988, el Acta de Alvorada, por la cual los presidentes de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil y de la República Oriental del Uruguay examinaron las modalidades de asociación de Uruguay en el proceso de integración y cooperación económica que estaba en curso entre Argentina y Brasil. La participación del Uruguay se instrumentó, teniendo en cuenta las condiciones particulares del país y los instrumentos bilaterales que estaban vigentes con Argentina y Brasil. En tal sentido los presidentes de los tres países decidieron que el proceso de integración tripartito se regiría por los principios de gradualismo, flexibilidad y equilibrio y crean un grupo especial para el análisis y negociaciones de los diversos aspectos de la integración.

Así en 1990 se suscribe el Acta de Buenos Aires, por la cual los Presidentes de Argentina Carlos S. Menem y de Brasil Fernando Collor de Mello, convienen en modificar las pautas del Tratado de 1988 y “establecer un Mercado Común entre Argentina y Brasil, que deberá quedar conformado el 31 de diciembre de 1994”. Asimismo, acuerdan poner especial énfasis en la coordinación de políticas macroeconómicas y en las rebajas arancelarias para avanzar hacia el mercado común. El modelo de integración de esta etapa estuvo más restringido a lo comercial e intergubernamental.

En el mismo orden, se firmó el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica No. 14 de ALADI (ACE 14). La protocolización de este Acuerdo en el marco de la ALADI¹², ratificó finalmente el cambio del modelo ideado por Alfonsín-Sarney. En el mismo se establecieron las cláusulas para regular los acuerdos de complementación sectorial, la preservación de las preferencias arancelarias, el régimen de origen; las salvaguardias y la solución de controversias, entre otros. Asimismo, surge definitivamente la figura del *Grupo Mercado Común* como órgano institucional para administrar el acuerdo.

II. NACIMIENTO DEL MERCADO COMÚN DEL SUR – MERCOSUR (1991).

El MERCOSUR, constituido como un Acuerdo de Alcance Parcial dentro de la ALADI, se consolidó en 1991 con la firma del Tratado de Asunción, por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, por el cual acuerdan constituir un Mercado Común (basado en los postulados de la teoría de la integración

¹² Art. 7 del Tratado de Montevideo de constitución de la ALADI define: “Los acuerdos de alcance parcial son aquellos en cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros, y propendrán a crear las condiciones necesarias para profundizar el proceso de integración regional mediante su progresiva multilateralización. Los derechos y obligaciones que se establezcan en los acuerdos de alcance parcial regirán exclusivamente para los países miembros que los suscriban o que a ellos se adhieran”.

económica), que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994.

De conformidad con los niveles o grados de integración conocidos, este Mercado Común implicaría para los Estados partes, la consecución de diversas medidas, a saber (artículo 1):

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;
- El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales;
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;
- El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Los Estados establecieron que estas medidas debían consolidarse en 1994, como expusieramos con anterioridad, sin perjuicio de ello, y habiendo transcurrido más de veintisiete años desde la firma del Tratado de Asunción, dichas medidas no se han cumplido en su totalidad, motivo por el cual varios autores¹³ coinciden en afirmar que el MERCOSUR ha alcanzado actualmente el grado de “*Unión Aduanera Imperfecta*”. De acuerdo a la teoría sobre los grados de integración económica, la unión aduanera implica un nivel inferior al del mercado común¹⁴. La calificación de “imperfecta” deviene que el proceso de integración ha alcanzado algunos de los componentes que la integran, tales como el Arancel Externo Común (AEC), pero no todos.

Por otro lado cabe destacar, que en el camino recorrido por el MERCOSUR, el mismo ha logrado implementar otras medidas no incluidas en el tratado inicial, y que apuntan a una integración más allá de lo comercial y económico. El factor social ha influenciado también las medidas que ha tomado el bloque, entre las mismas mencionamos: las políticas energéticas; migratorias y culturales.

Volviendo a los inicios del MERCOSUR, es dable resaltar que durante el período de transición, (1991-1994) los Estados Partes acordaron, poner en marcha diversos mecanismos de integración como: el Régimen General de Origen, el Sistema de Solución de Controversias, las Cláusulas de Salvaguardia, un Programa de Liberalización Comercial y la Coordinación de Políticas Macroeconómicas, así como también el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC).

Régimen General de Origen (Anexo II del Tratado de Asunción). A través de este régimen se determina el origen de los productos comercializables dentro del bloque y se considerarán originarios de los Estados Partes, los productos elaborados íntegramente en el territorio de cualquiera de ellos -cuando en su elaboración se utilicen exclusivamente materiales originarios de los Estados Partes-, o aquellos productos en cuya elaboración se utilicen materiales que no sean originarios de los Estados Partes pero cuando se les realice alguna transformación, es decir, que se le confiera una nueva individualidad al producto. En el Anexo además se hace una clasificación de los diferentes productos que se consideran originarios de cada territorio parte como por ejemplo los productos de los reinos mineral, vegetal y animal y los productos del mar, entre otros. Cabe mencionar que la definición por parte de los Estados

¹³ Ver Caetano, G. (2009).

¹⁴ La Unión Aduanera es un acuerdo entre países que crea un territorio aduanero único dentro del cual se eliminan los aranceles y otras barreras al intercambio, mientras se mantienen aranceles comunes frente a terceros países (arancel externo común). Las uniones aduaneras requieren de cierta integración en las políticas fiscales y monetarias entre los países miembros, por lo que obligan a establecer algunos compromisos políticos básicos (Balassa, B, 1964).

del Régimen de Origen es lo que ha causado más controversias en el Mercosur.

Sistema de Solución de Diferencias (Anexo III). Se diseñó un sistema abreviado de solución de las controversias entre los Estados Partes, en virtud del cual se estableció como primera medida la resolución por medio de negociaciones directas. De no prosperar este sistema, se someterá la diferencia a consideración del Grupo Mercado Común, quien formulará recomendaciones. Si en el ámbito del GMC tampoco se alcanza una solución, se elevará la controversia al Consejo Mercado Común, para que adopte las recomendaciones pertinentes. Este sistema fue el antecedente del aprobado posteriormente en el Protocolo de Brasilia (1991) y modificado luego en el Protocolo de Olivos (2002), sobre los cuales haremos referencia posteriormente.

Cláusulas de Salvaguardias. Se trata de un mecanismo de protección excepcional para los mercados nacionales de los Estados Partes. Este sistema se activaba, si un Estado Parte determinaba que la importación de determinado producto (de otro Estado Parte), causaba daño o amenaza de daño a su mercado. Este mecanismo se podía aplicar únicamente por los Estados Partes hasta el 31 de diciembre de 1994, durante el período de transición.

Programa de Liberalización Comercial: Consiste en establecer rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias. En este marco los Estados Partes reconocen las diferencias existentes entre Uruguay y Paraguay con los socios mayores del bloque (Argentina y Brasil), las cuales fueron tomadas en cuenta en la elaboración del Programa.

Coordinación de Políticas Macroeconómicas: La misma se realizaría en forma gradual y convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias indicados en los párrafos anteriores.

Establecimiento del Arancel Externo Común (AEC): Se definió el establecimiento de un AEC como una de las medidas necesarias para avanzar hacia la conformación de la unión aduanera primero y el mercado común con posterioridad.

III. ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL MERCOSUR.

La estructura orgánica del MERCOSUR ha ido evolucionando a lo largo de su historia. A los efectos de comprender las diferentes etapas, haremos el siguiente análisis: estructura orgánica en el Tratado de Asunción (1991); estructura orgánica en el Protocolo de Ouro Preto (1994), dentro del cual analizaremos los órganos con capacidad decisoria y los órganos sin decisión; órganos nuevos y otros órganos del MERCOSUR.

III.1. ESTRUCTURA ORGÁNICA SEGÚN EL TRATADO DE ASUNCIÓN (1991).

La primera etapa de la estructura orgánica del MERCOSUR surge con el Tratado de Asunción y la misma fue definida como una estructura de transición (la cual fue modificada por el Protocolo de Ouro Preto firmado por los cuatro Estados en 1994). Jurídicamente se enmarca en lo dispuesto por el artículo 9 del mencionado Tratado.

a) Consejo del Mercado Común (CMC): órgano superior del bloque, al cual le corresponde la conducción política y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución definitiva del Mercado Común. Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados Partes y se reúne las veces que estime oportuno, y por lo menos una vez al año, lo hará con la participación de los Presidentes de los Estados Partes (Cumbres Presidenciales).

b) Grupo Mercado Común (GMC): órgano ejecutivo del Mercado Común, coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Estados Partes. El GMC tendrá facultad de iniciativa y sus funciones

principales comprenden: velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción; tomar las providencias necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el CMC; proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del Programa de Liberación Comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y a la negociación de acuerdos frente a terceros y fijar el programa de trabajo que asegure el avance hacia la constitución del Mercado Común.

El GMC podrá construir los Sub-Grupos de Trabajo que fueren necesarios para el cumplimiento de sus cometidos y está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, que representen al Ministerio de Relaciones Exteriores; al Ministerio de Economía o sus equivalentes (áreas de Industria, Comercio Exterior y/o Coordinación Económica); y al Banco Central.

En sus inicios el GMC contó con una **Secretaría Administrativa**, cuyas principales funciones consistían en la sistematización y archivo de documentos y realizaba la comunicación de actividades del Grupo. La sede de dicha Secretaría se fijó en la ciudad de Montevideo, Uruguay.

c) Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC). El propio Tratado de Asunción previó en su artículo 24 la creación de una Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), con el objeto de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común. A estos efectos estableció que *“los Poderes Ejecutivos de los Estados Partes mantendrán informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común”*. De esta manera, se crea la CPC con una función absolutamente pasiva y marginal y este es el primer antecedente del actual Parlamento del MERCOSUR. La misma será contemplada posteriormente en el Protocolo de Ouro Preto.

Toda la estructura precaria o transitoria creada por el Tratado de Asunción, tenía como eje fundamental impulsar e implementar las medidas tendientes a la profundización de la integración de los países que conformaban el bloque. Es así que en este período y con una fuerte impronta gubernamental, las decisiones que se tomaran en el seno del CMC y en el GMC eran adoptadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes, no permitiendo espacio para otras instancias no gubernamentales.

III.2. ESTRUCTURA ORGÁNICA SEGÚN EL PROTOCOLO DE OURO PRETO (1994)¹⁵.

El 17 de diciembre de 1994, los Estados Partes del MERCOSUR firman el Protocolo de Ouro Preto (POP), que entró en vigencia el 1º de enero de 1995. Dicho Protocolo modificó la estructura institucional originaria del Tratado de Asunción, ampliando el número de los órganos con capacidad decisoria y sin capacidad decisoria del bloque.

El diseño establecido por el POP, refleja un contexto político e ideológico regional de los noventa, con la elección de un modelo de integración mercantilista, basado en un sistema institucional intergubernamental que mantenía la concentración de la toma de decisiones en los poderes ejecutivos nacionales y en particular en determinadas agencias de los gobiernos nacionales (Caetano Gerardo, 2008). La toma de decisiones continúa realizándose en todos los casos por consenso y con la presencia de todos los Estados partes¹⁶ -en este punto no hubieron modificaciones en relación al Tratado de Asunción-.

Se establece una Presidencia Pro Tempore (PPT) del bloque, la cual es ejercida por períodos de seis meses por cada Estado Parte, siendo el país titular el que convoca y preside las reuniones durante el semestre que le corresponde.

¹⁵ Estructura institucional vigente, con algunas modificaciones.

¹⁶ Artículo 37 del Protocolo de Ouro Preto.

III.2.1. ÓRGANOS CON CAPACIDAD DECISORIA. EL MERCOSUR POSEE APENAS TRES INSTITUCIONES CON CAPACIDAD DECISORIA, CUYOS MIEMBROS SON DESIGNADOS POR LOS PODERES EJECUTIVOS NACIONALES:

a) Consejo del Mercado Común (CMC): El POP mantiene este órgano principal del bloque, el cual fue creado en 1991 por el Tratado de Asunción, y le incorpora también algunas modificaciones. Continúa siendo el órgano político y “el responsable de la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución definitiva del Mercado Común” (artículos 9 a 11).

Entre sus funciones más importantes el CMC vela por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus protocolos y de los acuerdos firmados; ejerce la titularidad de la personalidad jurídica del MERCOSUR y negocia y firma acuerdos en nombre del MERCOSUR con terceros países, grupos de países y organismos internacionales.

El CMC puede, y lo hace habitualmente, convocar a Reuniones de Ministros del MERCOSUR (RMM), para tratar temas puntuales de cada área y eventualmente producir recomendaciones directas al CMC, las cuales puedan ser aprobadas como Decisiones.

Es asimismo el órgano al cual le corresponde establecer o modificar las alícuotas arancelarias de los diferentes ítems del arancel externo común (AEC).

El Consejo puede crear nuevos órganos auxiliares y a través del uso de esa facultad ha creado la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), la Comisión Sociolaboral, el Grupo de Alto Nivel de Empleo (GANE) y el Observatorio Laboral, el Parlamento, entre otros.

La composición del CMC es igual a la establecida en el período de transición -Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros de Economía de cada país-, sin perjuicio de lo cual en las reuniones del mismo participa el Presidente de la CRPM.

Se pronuncia a través de *Decisiones* y las mismas poseen el carácter de obligatorias para los Estados Partes del bloque y se mantiene el sistema de consenso para la toma de decisiones con la presencia de todos los países miembros.

Las reuniones del CMC se efectúan cada seis meses y se ha establecido como práctica que las mismas se realicen en julio y diciembre de cada año, durante las Cumbres de Presidentes del MERCOSUR.

b) Grupo Mercado Común (GMC). Si bien ha sido creado por el Tratado de Asunción, adoptó su actual estructura y funciones en virtud del Protocolo de Ouro Preto. El GMC es el órgano ejecutivo del MERCOSUR y el responsable de ejecutar las decisiones del CMC (artículos 12 a 15).

El GMC tiene la facultad de iniciativa y entre sus funciones se destacan: velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus protocolos y acuerdos firmados; proponer proyectos de decisión al CMC; proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del programa de liberación comercial; crear, modificar o suprimir órganos tales como Subgrupos de Trabajo y Reuniones Especializadas; adoptar resoluciones en materia financiera y presupuestaria, entre otras.

El GMC ha creado Subgrupos de Trabajo (SGT)¹⁷ para encarar las grandes áreas de trabajo, y Reuniones Especializadas (RE), cuando el tema merece una especial atención. Los SGT y las RE realizan recomendaciones al GMC, con el fin de que este sancione una Resolución, o si el tema es muy importante eleve a su vez la recomendación al CMC, para que se adopte una Decisión.

El Grupo es el encargado también de aprobar el presupuesto, elegir al Director de la Secretaría del MERCOSUR (SAM) y supervisar su tarea.

¹⁷ Actualmente existen 14 Subgrupos de Trabajo vinculados al GMC y 14 Reuniones Especializadas.

El GMC, mantiene la integración que en su momento dispuso el Tratado de Asunción, sin perjuicio de lo cual existe una coordinación del mismo realizada por los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Estados Partes y existe la posibilidad de que se pueda invitar a otros funcionarios de rango no ministerial a participar de las reuniones.

Sus normas se denominan *Resoluciones* y son de aplicación obligatoria en los países miembros, las mismas son adoptadas por consenso de todos los países miembros.

El GMC posee un presidente, que deberá rotar entre los Estados Parte cada seis meses y se reúne cuantas veces sea necesario, debiendo pautar reuniones ordinarias y recurrir a las extraordinarias en caso necesario.

c) Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), es el órgano comercial-aduanero del MERCOSUR, encargado de seguir el proceso de constitución de la unión aduanera. Es un órgano de asistencia del GMC, pero con facultades decisorias propias y está integrado por funcionarios no ministeriales.

La Comisión de Comercio del MERCOSUR fue creada en julio de 1994 por Decisión Nº 9/94 del CMC. La CCM entró en funcionamiento el 1º de octubre del mismo año y dos meses después el Protocolo de Ouro Preto formalizó su creación y funciones incluyéndolo en su texto (artículos. 16 a 21).

Su competencia central radica en ser el órgano responsable de velar por la unión aduanera y entre sus funciones se mencionan las siguientes: contemplar la aplicación de los instrumentos comunes de política comercial intra-MERCOSUR y con terceros países, organismos internacionales y acuerdos de comercio; tomar las decisiones vinculadas a la administración y aplicación del Arancel Externo Común y de los instrumentos de política comercial común; proponer al GMC nuevas normas o modificar las existentes; establecer los Comités Técnicos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y supervisar sus actividades; entre otras.

La CCM se manifiesta a través de *Directivas*, las cuales son de aplicación obligatoria para los Estados.

La CCM está integrada por cuatro miembros titulares de rango no ministerial de cada país y es coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores.

La periodicidad de las reuniones es mensual, y siempre que lo solicite el GMC o cualquiera de los Estados Partes.

Para el desarrollo de la tarea asignada a la CCM, la misma ha creado los Comités Técnicos (CT) dividido en áreas de trabajo, que elaboran finalmente las propuestas que se elevan a la CCM (actualmente funcionan ocho CT).

III.2.II. ÓRGANOS SIN DECISIÓN: EL POP CREÓ TAMBIÉN DENTRO DE SU ESTRUCTURA, ÓRGANOS SIN CAPACIDAD DECISORIA.

d) Foro Consultivo Económico y Social (FCES). Es el único órgano oficial de carácter privado y autónomo que integra la estructura institucional del bloque. Representa a los sectores económicos y sociales del MERCOSUR (integrado por organizaciones empresariales, sindicatos y tercer sector).

El Foro Consultivo Económico y Social fue creado en diciembre de 1994 por el Protocolo de Ouro Preto (artículos 28 a 30), atendiendo a la demanda de mayor participación de los sectores empresariales y sindicales¹⁸.

¹⁸ La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), que pre existe al MERCOSUR (1986), tuvo una participación desatada en los reclamos permanentes por la reivindicación de un espacio institucional para la Sociedad Civil en el ámbito del MERCOSUR.

En el Reglamento del FCES¹⁹, se establecen sus funciones, las cuales se centran en "*promover la participación de la sociedad civil y su integración al proceso de construcción del MERCOSUR, destacando la dimensión social del proceso*".

La estructura institucional del FCES es la siguiente: tiene un Plenario (órgano superior), al cual le compete la adopción de las decisiones necesarias para asegurar el buen cumplimiento de lo estipulado en el Protocolo de Ouro Preto y en su reglamento. Por otro lado, está compuesto por las respectivas Secciones Nacionales de cada Estado Parte (en concordancia con el artículo 28 del POP). Cada Sección Nacional tendrá derecho a nueve delegados titulares y sus respectivos alternos en el Plenario del Foro (de los cuales cuatro corresponden al sector sindical, otros cuatro al sector empresarial y el restante al tercer sector), no estando obligada a designarlos en su totalidad. Las secciones nacionales tienen autonomía para organizarse y, debido a ello se han integrado con diferentes composiciones, sumando a otros sectores de la sociedad civil además de las mencionadas con anterioridad²⁰.

Las funciones más relevantes del FCES (según el reglamento) son:

- Pronunciarse dentro del ámbito de su competencia, emitiendo *Recomendaciones*, sea por iniciativa propia o sobre consultas que, realicen el GMC y demás órganos del MERCOSUR. Dichas Recomendaciones pueden referirse tanto a cuestiones internas del MERCOSUR, como a la relación de éste con otros países, organismos internacionales y otros procesos de integración.
- Cooperar activamente para promover el progreso económico y social del bloque, orientado a la creación de un mercado común y su cohesión económica y social.
- Dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico derivado de las políticas destinadas al proceso de integración y las diversas etapas de su implantación, sea a nivel sectorial, nacional, regional o internacional.
- Proponer normas y políticas económicas y sociales en materia de integración.
- Realizar investigaciones, estudios, seminarios o eventos sobre cuestiones económicas y sociales de relevancia para el MERCOSUR.
- Contribuir a una mayor participación de la sociedad en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración en el MERCOSUR y difundiendo su dimensión económico-social.

El FCES también ha jugado un papel importante en la inclusión de la mujer y la cuestión de género en el MERCOSUR. En su ámbito se ha creado en 1995 el Foro de la Mujer (FM) y como resultado de ello el Grupo Mercado Común estableció en 1998, la Reunión Especializada de la Mujer (REM), constituida por representaciones gubernamentales y el asesoramiento del FM así como de otras asociaciones regionales sin fines de lucro.

El plenario se reúne dos veces al año, generalmente en coincidencia con las Cumbres del MERCOSUR y las decisiones en su seno se toman por consenso.

Es importante mencionar que en general, la participación del FCES en asuntos sustanciales de la integración ha sido limitada, y esto se debe a varios motivos, entre los cuales mencionamos el hecho de que se manifiesta a través de recomendaciones (rol meramente consultivo), dependiendo el éxito de las mismas, que sean tomadas o no por los órganos con capacidad decisoria del MERCOSUR. Por otro lado, el Foro no es visualizado completamente como un órgano de representación de la sociedad civil, ya que las secciones nacionales concentran el registro y el reconocimiento de los diferentes grupos

¹⁹ El Reglamento Interno del FCES fue homologado por el GMC por Resolución N° 68/96 del 31 de mayo de 1996.

²⁰ A modo de ejemplo en la sección Argentina, participan además de las organizaciones sindicales y empresariales; organizaciones ambientales, cooperativistas, profesionales, universitarias y tecnológicas. En la sección Brasil participan los mismos sectores que están representados en el plenario. En la de Paraguay están representados también los cooperativistas y en la sección Uruguay participan los cooperativistas, profesionales y la asociación de ONG.

autorizados a participar, lo que ha provocado que algunos sectores hayan cuestionado su vigencia y permanencia y en algunos casos hayan proclamado la reforma de la institución. Asimismo, el hecho de que necesariamente tengan que agruparse por países, le resta visión regional al Foro y a la participación de la sociedad civil (Caetano G., 2009).

En otro orden, y a pesar de la deficiencia de los mecanismos institucionales de participación de la sociedad civil en el proceso de integración, la misma se ha ido consolidando con la conformación de otros espacios tales como las *Cumbres Sociales del MERCOSUR*, cuyo primer encuentro se realizó en paralelo a la Cumbre de Presidentes de Córdoba, Argentina, de 2006, en la cual participaron alrededor de 400 representantes de organizaciones sociales de todos los países del MERCOSUR. En diciembre de 2006 se realizó en Brasilia lo que se consideró la Primera Cumbre Social del MERCOSUR, en la que participaron más de 500 organizaciones. Estas Cumbres han otorgado visibilidad a los diferentes actores sociales y han facilitado el diálogo con representantes de los gobiernos (Aguerre, M., 2009).

e) La Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM), con sede en Montevideo, fue modificada por el POP, donde se la define como un órgano “*de apoyo operativo y responsable de la prestación de servicios a los demás órganos del MERCOSUR*” (artículo 31 a 33).

Entre sus funciones destacamos:

- Servir como archivo oficial de la documentación del MERCOSUR.
- Realizar la publicación y la difusión de las normas adoptadas.
- Realizar, en coordinación con los Estados Partes, las traducciones auténticas en los idiomas español y portugués de todas las decisiones adoptadas por los órganos de la estructura institucional
- Editar el Boletín Oficial del MERCOSUR.
- Organizar los aspectos logísticos de las reuniones del CMC, del GMC y de la CCM y, dentro de sus posibilidades de los demás órganos del MERCOSUR.
- Informar regularmente a los Estados Partes sobre las medidas implementadas por cada país para incorporar en su ordenamiento jurídico las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR
- Presentar anualmente su rendición de cuentas al Grupo Mercado Común así como un informe sobre sus actividades.

La Secretaría está a cargo de un Director, quien tendrá la nacionalidad de uno de los Estados Partes y será electo por el GMC, previa consulta a los Estados Partes y será designado por el CMC. Tendrá mandato de dos años estando prohibida la reelección (artículo 33).

En el año 2003 la SAM se transformó en Secretaría Técnica, con asesoramiento técnico a los órganos de decisión del MERCOSUR.

f) Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC). Desde su creación fue el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes en el ámbito del MERCOSUR. Actualmente la CPC ha sido sustituida por el Parlamento del MERCOSUR. Sin embargo, a pesar de que el POP le otorgó a la CPC un lugar más importante en la estructura institucional en comparación con el Tratado de Asunción, igualmente continuó siendo consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas (Caetano, G., 2009).

III.3. ÓRGANOS NUEVOS DEL MERCOSUR.

a) Parlamento del MERCOSUR (PM). El Parlamento del MERCOSUR es el órgano que mejor representa la pluralidad ideológica y política de los pueblos de los países miembros del MERCOSUR, creado el 9 de diciembre de 2005, comenzó a funcionar el 7 de mayo de 2007. Tiene su sede en Montevideo.

Como antecedente inmediato del Parlamento ya mencionamos la labor de la CPC, a quien el Consejo

del Mercado Común encomendó la redacción de una propuesta de Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR.

La CPC realizó el proyecto y con fecha 9 de diciembre de 2005, los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, firmaron el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR constituyendo así un nuevo organismo. El Protocolo ha definido los propósitos y principios que guiarán la actuación del Parlamento, entre las que se destacan respectivamente: asumir la promoción y defensa permanente de la democracia, la libertad y la paz; impulsar el desarrollo sustentable de la región con justicia social y respeto a la diversidad cultural de sus poblaciones; garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración y estimular la formación de una conciencia colectiva de valores ciudadanos y comunitarios para la integración.

El Parlamento se fundamenta en los siguientes principios: el pluralismo y la tolerancia; la transparencia de la información y de las decisiones para crear confianza y facilitar la participación de los ciudadanos; la cooperación con los demás órganos del MERCOSUR y ámbitos regionales de representación ciudadana; el respeto de los derechos humanos en todas sus expresiones y el repudio a todas las formas de discriminación, especialmente las relativas a género, color, etnia, religión, nacionalidad, edad y condición socioeconómica.

El Parlamento posee múltiples competencias²¹:

- Velar en el ámbito de su competencia por la observancia de las normas del MERCOSUR.
- Cuidar la preservación del régimen democrático en los Estados Partes, de conformidad con las normas del MERCOSUR, y en particular con el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, al cual han adherido la República de Bolivia y la República de Chile.
- Elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Partes, teniendo en cuenta los principios y las normas del MERCOSUR.
- Efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del MERCOSUR, los que deberán ser respondidos en un plazo máximo de 180 días.
- Invitar, por intermedio de la Presidencia Pro Tempore del CMC, a representantes de los órganos del MERCOSUR, para informar y/o evaluar el desarrollo del proceso de integración, intercambiar opiniones y tratar aspectos relacionados con las actividades en curso o asuntos en consideración.
- Recibir, al inicio de cada semestre, a la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR, para que presente el programa de trabajo acordado, con los objetivos y prioridades previstos para el semestre.
- Realizar reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico-Social a fin de intercambiar informaciones y opiniones sobre el desarrollo del MERCOSUR.
- Organizar reuniones públicas, sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos.
- Recibir, examinar y en su caso canalizar hacia los órganos decisorios, peticiones de cualquier particular de los Estados Partes, sean personas físicas o jurídicas.
- Emitir declaraciones, recomendaciones e informes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, por iniciativa propia o a solicitud de otros órganos del MERCOSUR.
- Con el fin de acelerar los procedimientos internos correspondientes de entrada en vigor de las normas en los Estados Parte, el Parlamento elaborará dictámenes sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados Parte.

Uno de los temas de debate intenso en el seno del Parlamento, lo constituyó la integración del órgano

²¹ Artículo 4 del Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR.

(la cual se decidió finalmente en el año 2009, de acuerdo al criterio de representación poblacional decreciente y serán elegidos por los ciudadanos de los respectivos Estados Partes, a través de sufragio directo, universal y secreto), y su funcionamiento en las etapas de transición hasta la conformación definitiva del mismo. A estos efectos se establecieron tres etapas²²:

Primera etapa de la transición: del 31 de diciembre de 2006 al 31 de diciembre de 2010: el Parlamento se integró por 18 parlamentarios por cada estado parte, elegidos por los parlamentos nacionales de entre sus miembros²³. El total de miembros titulares es de 90 miembros (incluye a Venezuela) y todos los Estados tienen la misma representación. El protocolo de constitución del organismo establece que para la designación de los parlamentarios, los países deben asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones (artículo 6, inciso 2), abriendo así la posibilidad de establecer medidas de discriminación positiva. La norma prevé, además, que los estados asociados (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú) puedan participar del Parlamento con voz pero sin voto (art. 7).

Durante esta primera etapa el Consejo del Mercado Común definió el criterio de "representatividad ciudadana" para la integración del Parlamento, decisión compleja de negociar, ya que es necesario contemplar los intereses de todos los países del bloque, sea de un país como Uruguay, que apenas supera los tres millones de habitantes o como Brasil que supera los 190 millones.

Durante el primer semestre del 2009, el tema central de la agenda del Parlamento fue el proceso de negociación de su conformación interna conforme al criterio de representación ciudadana establecido en el artículo 5 del Protocolo Constitutivo. Este criterio se adoptó encontrando un equilibrio entre la representación ciudadana con proporcionalidad atenuada en referencia a la población de cada uno de los Estados partes. De esta manera, en abril de 2009 el Parlamento aprobó el acuerdo político²⁴, en virtud del cual propone el criterio para su integración, teniendo en cuenta el método de representación poblacional decreciente. De acuerdo a la población del 2009 de los países que componen el bloque regional, el órgano ha quedado compuesto de la siguiente manera: 18 parlamentarios para Uruguay y Paraguay (número mínimo), 43 para Argentina y 75 para Brasil (Art. 2 Recomendación del PM).

Segunda etapa de la transición: desde el 1 de enero de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2014. Para esta fecha deberían estar elegidos los parlamentarios del MERCOSUR a través de un mecanismo electoral para realizar las elecciones simultáneamente en todos los países. Ese día se denominará "Día del MERCOSUR Ciudadano" (artículo 6, inciso 4). Como resultado de ello, se había previsto que durante 2014 se realizaran las primeras elecciones simultáneas de parlamentarios del MERCOSUR, situación que no ha ocurrido y como contrapartida los Estados han solicitado prórrogas para reformar sus leyes electorales internas a estos efectos (a modo de ejemplo, Uruguay solicitó una prórroga hasta el año 2018, pero aún no ha podido tampoco cumplir con esta fecha).

Una vez definido el criterio de la elección simultánea, universal y directa, el Parlamento del MERCOSUR tendrá mayor visibilidad entre las sociedades, y se reafirmará de esta manera la legitimidad del órgano como representante de los pueblos.

Por otro lado, esta representación estimulará la actuación de grupos políticos transnacionales, adquiriendo de esta manera las características propias de un órgano de representación de las poblaciones de la región, con bancadas conformadas a partir de afinidades político-ideológicas y no con una dimensión nacional (Drummond, M., 2009). Un ejemplo de esta conformación política la podemos encontrar

²² Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. Disposiciones Transitorias.

²³ Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. Disposiciones Transitorias (Quinta: mandato e incompatibilidades). "En la primera etapa de la transición, los Parlamentarios designados en forma indirecta, cesarán en sus funciones: por caducidad o pérdida de su mandato nacional; al asumir sus sucesores electos directamente; o, a más tardar, al finalizar dicha primera etapa."

²⁴ Acuerdo Político para la consolidación del MERCOSUR y proposiciones correspondientes" aprobado en la XVII Sesión Plenaria del Parlamento del MERCOSUR, Asunción 28 de Abril de 2009, conforme a la propuesta presentada AE/VI SO/2007/N°47.

en el Parlamento de la Unión Europea, donde la conformación de grupos y alianzas políticas en toda la región ampliada, proporcionan una visión regional a las propuestas legislativas, capaces de trascender las fronteras de los Estados nacionales.

Tercera etapa: desde el 1 de enero de 2015 en adelante, todos los parlamentarios tendrían que haber sido elegidos por votación simultánea²⁵.

El Parlamento del MERCOSUR funciona con una sola cámara y debe realizar al menos una sesión ordinaria mensual. El CMC y los propios parlamentarios pueden convocarlo a sesiones extraordinarias.

Para tomar las decisiones existen cuatro tipos de mayorías (artículo 15), pensadas para temas de distinta complejidad o que afecten diferentes intereses:

- simple: más de la mitad de los parlamentarios presentes;
- absoluta: más de la mitad del total de parlamentarios;
- especial: dos tercios del total de parlamentarios que además debe incluir votos de parlamentarios de todos los países;
- calificada: en cada bloque de países hay que alcanzar más de la mitad de todos los parlamentarios de ese país.

El PM es el primer órgano del bloque en el que se toman decisiones sin necesidad de que sean adoptadas por unanimidad o consenso.

Es indudable que la creación del PM ha sido una herramienta sustancial en la institucionalidad del bloque, para avanzar hacia la profundización de la participación ciudadana y de la democratización del proceso de integración. Pero a la vez se le presentan desafíos importantes, y uno de ellos radica en la necesidad de adquirir liderazgo institucional en el proceso de integración, con el doble objetivo de poner fin al esquema de composición casi exclusivamente intergubernamental de los órganos del MERCOSUR y en segundo lugar, para que pueda ejercer las funciones propias de un parlamento regional, tarea que tendrá que continuar con la sensibilización en la ciudadanía, sobre la importancia de formar parte del proyecto de integración regional, de manera tal de comprometer su participación activa en dicho proceso. Por otro lado, su principal labor consiste en fomentar la aprobación de la normativa MERCOSUR en los parlamentos internos de los Estados Partes y realizar el “control” sobre los otros órganos del bloque.

b. Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM) La CRPM es un órgano dependiente del CMC, de gestión política y representación permanente del MERCOSUR ante terceros países. Fue creada el 6 de octubre de 2003 mediante Decisión N° 11/03 del Consejo del Mercado Común.

Está integrada por un representante permanente de cada Estado parte que se encuentra acreditado ante el MERCOSUR y un presidente. El cargo de Presidente será ejercido por una “personalidad política destacada”, de nacionalidad de uno de los Estados Partes, designada por el CMC a propuesta de los Presidentes de los Estados Partes (artículo 2, Decisión 11/03). Durará en sus funciones por un período de dos años pudiendo el CMC extenderlo por un año adicional.

La idea original de la presidencia fue dotar al bloque de una figura de representación externa, que contribuya a darle más relevancia y visibilidad al MERCOSUR. Entre los años 2003 a 2005 la primera presidencia de la CRPM recayó en el ex Presidente de la República Argentina, Eduardo Duhalde.

Las competencias de la CRPM son las siguientes (artículo 4):

- Asistir al CMC y a la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR, en todas las actividades que le sean

²⁵ Cabe mencionar que en las elecciones nacionales realizadas en Paraguay en el año 2008 se eligieron en forma directa a los parlamentarios del MERCOSUR, tomando como base el número de los 18 parlamentarios que integraban cada Estado parte durante el proceso de transición. En Argentina también se eligieron en forma directa en las elecciones del año 2015.

requeridas por cualquiera de estos.

- Presentar iniciativas al Consejo del Mercado Común sobre materias relativas al proceso de integración del MERCOSUR, las negociaciones externas y la conformación del Mercado Común.
- Afianzar las relaciones económicas, sociales y parlamentarias en el MERCOSUR, estableciendo vínculos con el Parlamento y el FCES, así como con las Reuniones Especializadas del MERCOSUR.
- Por su parte el Presidente de la CRPM posee facultades especiales, junto a la de dirigir las reuniones de la CRPM, representa al MERCOSUR ante terceros siguiendo instrucciones de la CMC y participa de las reuniones del CMC y de ministros del MERCOSUR (RM).
- La CRPM coordina la instancia política de la presentación de proyectos presentados por los Estados partes para ser financiados con los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

En la actualidad (2018), además de las funciones definidas en la norma de creación, la CRPM está coordinando las tareas de creación del “Estatuto de ciudadanía del MERCOSUR”.

c. Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (TPRM). El TPRM del MERCOSUR es el órgano judicial del bloque. Creado el 18 de febrero de 2002, se encuentra en funcionamiento desde el 17 de agosto de 2004 y tiene su sede en Asunción, Paraguay.

Sus antecedentes se remontan a 1991, cuando el MERCOSUR adquirió su primera institucionalidad mediante el Tratado de Asunción, donde se contempló en el Anexo III, la necesidad de contar con un sistema de resolución de controversias. Como consecuencia, pocos días después se firmó el Protocolo de Brasilia, organizando un sistema fundado en *tribunales arbitrales ad hoc*, es decir formados para cada litigio concreto.

Sin embargo este sistema no fue muy utilizado y la mayoría de las controversias fueron resueltas políticamente, refleja este hecho que entre 1991-2002 solo se dictaron diez (10) laudos arbitrales mediante este sistema.

En 1994, el Protocolo de Ouro Preto que constituyó legalmente el MERCOSUR y le dio una institucionalidad básica, le asignó a la recientemente creada Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) la facultad de resolver controversias en el marco de su competencia. La mayoría de los operadores económicos recurrieron a este procedimiento, limitando de esta forma la institucionalidad del sistema de solución de controversias de carácter judicial.

En el año 2000 el Consejo del Mercado Común (CMC) creó un Grupo de Alto Nivel (GAN) para que estudie las dificultades del sistema de solución de controversias vigente y eventualmente elabore un proyecto. Sobre la base de ese proyecto se firmó en febrero de 2002 el Protocolo de Olivos sobre Solución de Controversias creando el Tribunal Permanente de Revisión (TPRM).

Luego que el CMC aprobara el reglamento del Tribunal en 2003, en el año 2004 el mismo quedó constituido, para iniciar sus actividades el 18 de agosto de 2004.

La competencia del TPRM atiende los reclamos efectuados por los Estados y Particulares realizados contra un Estado miembro del bloque por incumplimiento de las normas del MERCOSUR.

Asimismo posee una competencia consultiva a la cual pueden recurrir los demás órganos del MERCOSUR.

La integración del Tribunal está estructurada por cinco miembros o árbitros elegidos del siguiente modo:

- Cuatro de ellos son designados directamente por los estados miembros (con un suplente). Duran dos años y pueden ser reelegidos dos veces, totalizando un máximo de seis años.
- El quinto árbitro es designado de común acuerdo, y es el presidente del Tribunal. Dura tres años,

y en principio no puede ser reelecto salvo que exista unanimidad en dicha elección por parte de los estados miembros.

- El procedimiento establecido en el Protocolo de Olivos posee dos instancias:
- Una ante el Tribunal Ad Hoc (ADHM) constituido para el caso concreto y resuelve el conflicto en primera instancia con un laudo; y
- En etapa de apelación, le compete al Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR la revisión jurídica del laudo.

Sin perjuicio de ello, es de destacar que el TPRM posee asimismo competencia originaria en los casos que se le presenten en primera instancia, sin que sea necesario el laudo emanado del tribunal Arbitral.

III.4. OTROS ÓRGANOS DEL MERCOSUR

Juntamente con los órganos que se han mencionado y explicado en los apartados anteriores, cabe en este punto mencionar al menos otras instituciones que componen el bloque regional.

- El Tribunal Administrativo Laboral del MERCOSUR, para conflictos con el personal que trabaja en el mismo (creado en el 2003).
- La Comisión Sociolaboral (CSL) de composición tripartita (gobiernos, empleadores y sindicatos), creada en 1997 e instalada en 1998.
- El Grupo de Alto Nivel de Empleo (GANE), creado en 2004.
- El Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), creado en 2004.
- El Instituto Social del MERCOSUR, creado en 2006 y que tiene a su cargo la elaboración de teoría conceptual sobre la integración regional.
- El Foro de la Mujer, en el ámbito del FCES.
- El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, creado en 2011.
- El Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), fue institucionalizado como órgano auxiliar del CMC en 1998, con el fin de contribuir tanto con la consolidación y expansión de la dimensión política del bloque, como con la profundización del diálogo entre los Estados Partes y entre éstos y los Asociados, en temas de política exterior y de agenda política común (Caetano, G., 2009).
- Existe un organismo oficial vinculado al MERCOSUR, aunque sin pertenecer a su organigrama, denominado Mercociudades integrado por municipios de los países miembros. Tiene su sede en Montevideo y está integrada por 123 ciudades donde viven más de 75 millones de habitantes.
- Con una autonomía institucional similar existe la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), creada en 1991, e integrada por la mayoría de las universidades públicas del Cono Sur.
- En 2006 los ministros de Educación de Argentina y Brasil acordaron un sistema de integración entre universidades de ambos países con el objetivo de fundar en el mediano plazo la Universidad del MERCOSUR.

IV. EVALUACIÓN DEL PROGRESO DE LA INTEGRACIÓN A TRAVÉS DE SUS INSTITUCIONES, INSTRUMENTOS Y NORMATIVA APROBADA.

El MERCOSUR en sus años de existencia ha desarrollado varias iniciativas tendientes a profundizar su

integración, situación que ha llevado a sus miembros necesariamente a reconsiderar el rol de las instituciones y sobre todo, los fundamentos de los protocolos que han dado origen a cada una de estas instituciones, reconocidas, por todos los Estados Miembros, como las que le dieron prestigio y credibilidad internacional al bloque.

Como se analizó anteriormente, el Tratado de Asunción fijó una estructura institucional provisoria y fundamentalmente intergubernamental, pero a la vez permitió la posibilidad de ampliar y desarrollar el sistema de instituciones. Por su parte, el Protocolo de Brasilia de diciembre de 1991, establece un régimen transitorio para la solución de controversias del MERCOSUR, el cual tuvo que ser modificado por resultar insuficiente y poco efectivo.

Posteriormente, el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur, de Ouro Preto de 1994 (POP), implicó un salto cualitativo, institucional y político. En él se hace por primera vez referencia a la Unión Aduanera como concepto elaborado a partir de la aprobación del Arancel Externo Común y a la necesaria implementación de políticas comerciales comunes para llegar a ese nivel de integración económica. La aprobación de este instrumento tuvo repercusiones también en la definición de la personería jurídica del MERCOSUR, como sujeto de derecho internacional, reconocido de esta forma en el escenario mundial.

En este Protocolo se incorporaron algunas innovaciones institucionales de alcance restringido pero igualmente relevante, como la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), dependiente de los Poderes Ejecutivos; se impulsó la creación formal de órganos consultivos con atribuciones limitadas como la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y el Foro Consultivo Económico y Social (FCES); se reglamentó el mecanismo de internalización y vigencia de la normativa del MERCOSUR; se crearon instancias auxiliares dependientes del Consejo Mercado Común (CMC) como los Subgrupos de Trabajo (SGT), los Comités Técnicos y las reuniones de Ministros y se mejoraron los mecanismos de solución de controversias; entre otras innovaciones menores .

La CPC fue creada como el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes en el ámbito del MERCOSUR, y preparó el terreno para la conformación del Parlamento del MERCOSUR, el cual como mencionamos anteriormente, requerirá en algún momento la reformulación de su estatuto a fin de ejercer la función más importante de un parlamento: aprobar legislación regional.

Con la creación del Foro Consultivo Económico y Social (FCES), se instauró el primer órgano de representación de los sectores económicos y sociales, siendo el principal antecedente de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración. Con el transcurso de los años, los órganos ejecutivos del MERCOSUR han fomentado el trabajo del FCES con el objetivo de fortalecer los espacios nacionales y a la vez crear redes de interconexión entre éstos.

A partir de la crisis política y socio-económica que sufrieron los Estados Miembros del MERCOSUR, cuyo inicio se remonta a 1999, y como respuesta a una preocupación constante, los Estados iniciaron un debate que impulsó el "Proyecto de Relanzamiento del MERCOSUR", el cual implicaba fundamentalmente la revisión y perfeccionamiento del sistema integral de las instituciones. Es decir que, hacia el interior del bloque se reconocieron las carencias de las instituciones en cuanto a auspiciar y contemplar soluciones definitivas a las crisis estructurales de sus socios. Pero, a modo de crítica, tampoco fue prudente exigir reformas institucionales, si posteriormente no se les reconoce capacidad e independencia decisoria a las mismas.

La concreción del Protocolo de Ouro Preto II (nombre informalmente adoptado para señalar a las sucesivas transformaciones institucionales posteriores al Protocolo de Ouro Preto de 1994), comenzaron a procesar distintas innovaciones, no sólo relevantes en sí, sino también provistas de una orientación general de perfil más integral, con mayor apertura a enfoques auténticamente regionales. Los nuevos organismos creados fueron: Foro de Consulta y Concertación Política (Dec. CMC 18/98), Secretaría Técnica, conteniendo en su seno un sector de Asesoría Técnica del MERCOSUR (Dec. CMC 30/02), Tribunal Permanente de Revisión (Protocolo de Olivos 2002), Comisión de Representantes Permanentes

del MERCOSUR (Dec. CMC 11/03), Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (Dec. CMC 41/04) y, finalmente, el Parlamento del MERCOSUR (Dec. CMC 49/04 y 23/05), que en más de un sentido constituye una culminación de esta etapa de innovaciones graduales y dispersas (Caetano, G., 2005).

Si nos detenemos brevemente a analizar algunos de los aspectos de las mencionadas modificaciones en la institucionalidad del MERCOSUR, podríamos decir que la transformación de la Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica, le otorgó al órgano la posibilidad de una mayor representación institucional hacia el exterior del bloque. Algo similar ocurrió con la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), como órgano auxiliar del Consejo Mercado Común (CMC).

Tanto la Secretaría Técnica como la CRPM comienzan a ejercer muy tímidamente funciones delegadas por los Estados integrantes, quienes ceden espacios de decisión (aunque aún limitados) a la estructura regional, facilitando la representación hacia el exterior y la interrelación entre sus miembros y sus instituciones.

El Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (TPRM), creado por el citado Protocolo de Olivos de 2002, como consecuencia de la evolución del sistema de solución de controversias provisorio establecido inicialmente en el Protocolo de Brasilia de 1991 y en el Protocolo de Ouro Preto. De esta manera la actividad de los Tribunales Arbitrales Ad hoc (creados en el Protocolo de Brasilia), se complementa con un Tribunal Permanente, generando –entre otras innovaciones- la posibilidad de revisión de los laudos emitidos por los Tribunales Ad hoc, una vez que se sometan al TPRM. Sin perjuicio de la existencia del sistema de solución de controversias en el bloque, es necesario mencionar que se ha recurrido muy poco al mismo, ya que los Estados en general prefieren utilizar mecanismos informales y/o diplomáticos y no judiciales para solucionar sus diferencias comerciales.

Por otro lado, la aprobación del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, generó mucha expectativa respecto a su creación, sobre todo en referencia a la representación que supondrá para los ciudadanos del MERCOSUR y para el impulso del proceso de internalización de las normas del bloque que presentan un déficit considerable. .

No se puede desconocer que los constantes esfuerzos realizados para favorecer el fortalecimiento institucional, ha sido la “base sustentable” para lograr que el MERCOSUR se posicionara como un bloque de integración prestigioso en la región, pero también ha sido el fundamento para la solución de problemas estructurales, aunque aún podemos afirmar que persisten dificultades en lo que respecta a dar solución a los graves problemas de crisis económicas y políticas que hemos enfrentado y que en varias oportunidades han “arrastrado” a las economías más débiles del bloque. Los Estados Partes menores y algunos sectores económicos no han sido ajenos a estas dificultades, y como respuesta han formulado intensos reclamos al MERCOSUR a favor de que se contemple algún tratamiento diferencial que reconozca las asimetrías de crecimiento de las economías más pequeñas -Uruguay y Paraguay- y de los sectores productivos más vulnerables de la región.

Fue a partir de estos reclamos que se plantea la necesidad política de una modificación en la estrategia interna, en el sentido de que el bloque “no podrá ser más una unidad de economías desiguales”. Tomando como ejemplo a la Unión Europea, destacamos que su estrategia ejercida para dar solución a esta problemática, se basó en el otorgamiento por ejemplo a España, Grecia, Portugal e Irlanda de un tratamiento especial, pues se consideraron las desigualdades de desarrollo de estos países, y fue intención de esa Unión favorecer la conformación de una “unidad de iguales”. Algo similar debería ocurrir en el MERCOSUR.

En consonancia con esta realidad, el MERCOSUR aprobó en el año 2004 la creación del Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM), con el objetivo de financiar proyectos que coadyuven a reducir las asimetrías existentes en la región. El FOCEM está destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas; apoyar el funcionamiento de la estructura institucional

y el fortalecimiento del proceso de integración. En el año 2006 se aprobaron los primeros proyectos de este Fondo, cuyos principales beneficiarios fueron Uruguay y Paraguay²⁶.

En otro orden, a partir del año 2006 se designó a la República Argentina como sede permanente del “MERCOSUR Cultural”, reconociendo el rol de la cultura en la agenda internacional como un elemento estratégico en la formulación de las políticas de desarrollo regional y la importancia que el bloque cuenta con una instancia permanente de articulación de las políticas culturales de la región.

Asimismo, y con el objetivo de fortalecer el “MERCOSUR Social”, en el año 2009 se aprobó la creación del Instituto Social del MERCOSUR, como una instancia de articulación de las políticas sociales “comunitarias” del bloque. El Instituto tiene la sede en Asunción, Paraguay²⁷.

En el mismo año se implementó el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR, con el objetivo primordial de promocionar los Derechos Humanos como un eje fundamental en el proceso de integración (sede: Buenos Aires).

En la XXXIX Reunión del CMC realizada el 2 de agosto de 2010 por Decisión 27/2010, se aprobó luego de más de seis años de negociación el *Código Aduanero del MERCOSUR*, constituyéndose de esta manera en la legislación aduanera común del bloque, cuyo ámbito de aplicación será todo el territorio del MERCOSUR y regulará el tráfico internacional de los Estados partes con terceros países o bloques de países (artículo 1)²⁸. La aprobación de este instrumento y su posterior puesta en funcionamiento, será de gran importancia para unificar legislaciones y mecanismos hacia el interior del bloque y sobre todo para completar la conformación de la denominada “unión aduanera imperfecta” en el MERCOSUR, lo cual nos va a permitir también facilitar la comercialización con otros países y con otros bloques comerciales (este ha sido un reclamo permanente de la Unión Europea para avanzar en las negociaciones de la zona de libre comercio con el MERCOSUR).

Con el Código se elaboran bases comunes en temas tales como territorio aduanero, valoración de mercaderías, tramitación y documentación de exportaciones e importaciones definitivas y temporales, transporte, defensa comercial, tratamiento de las exenciones parciales o totales de los derechos de importación y de los mecanismos de promoción de las exportaciones, entre otros aspectos.

V. EL MERCOSUR Y SUS RELACIONES EXTERNAS

Finalizada la etapa de transición del MERCOSUR (de 1991 a 1994), el bloque comenzó a trabajar en la “nueva imagen de la integración”, cuya base fue impulsar el proceso de apertura, estructurado en dos ejes bien definidos: hacia los países de América Latina y hacia el resto del mundo.

En el primer caso, el proceso se inició en 1995 con la incorporación de Chile y Bolivia como países asociados al bloque, lo cual significó el inicio de la apertura de la frontera hacia nuestros vecinos sudamericanos, construyendo de esta manera, un espacio de “integración ampliada”. Este espacio se complementó posteriormente con la incorporación de Perú como Estado Asociado del MERCOSUR y la firma de una zona de libre comercio con la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Asimismo, en 2003, el MERCOSUR recibió las solicitudes de Ecuador, Venezuela y México para iniciar negociaciones tendientes a concretar la asociación con el bloque.

²⁶ El FOCEM fue prorrogado por nuevo período en el año 2014. Para profundizar en los proyectos FOCEM consultar: Informe de Integración en América Latina y el Caribe 2010, 2011, 2012 y 2013. Disponible en: www.iri.edu.ar.

²⁷ Desde el año 2006 el CMC por Dec. 19/06 le encomendó a la CRPM, la elaboración de una propuesta para la creación del Instituto Social del MERCOSUR.

²⁸ El Código Aduanero aún se encuentra sometido a la aprobación interna de los Poderes Legislativos de los Estados partes.

Continuando con la apertura hacia Sudamérica, en diciembre de 2004 los países del MERCOSUR suscribieron la Declaración de Cuzco, a partir de la cual comenzó a gestarse el proyecto de Comunidad Sudamericana de Naciones, transformada en el año 2008 en la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), tras la firma de su Tratado Constitutivo en la reunión celebrada en Brasilia, con la adhesión de los 12 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Venezuela y Uruguay. El objetivo general se orienta hacia la construcción de un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre los pueblos que la integran.

En el año 2005 se aprobó el Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR, representando un nuevo desafío para el proceso de integración, ya que implicaba la adaptación de los instrumentos de la política comercial externa venezolana al arancel externo común, y la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, así como la gradual incorporación por parte de Venezuela de la normativa MERCOSUR a su ordenamiento interno, desafío que Venezuela no pudo cumplir en su totalidad. Cabe destacar que el ingreso efectivo de Venezuela al Mercosur se produjo en junio de 2012, luego de un proceso interno complejo que atravesó la región, que derivó en la suspensión de Paraguay del bloque al producirse un quebrantamiento institucional democrático en este país²⁹. Y en agosto del año 2017, Venezuela fue suspendida de su participación en los órganos con capacidad decisoria del Mercosur, luego de que los cancilleres del bloque en una reunión extraordinaria celebrada en Brasil, decidieran aplicar el Protocolo de Ushuaia, por considerar que en el país se había producido la “ruptura del orden democrático”³⁰.

El Protocolo de Ushuaia firmado en el año 1998, establece que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración (artículo 1). El mismo protocolo continúa afirmando que en caso de ruptura del orden democrático en un estado parte del MERCOSUR los demás Estados Partes promoverán las consultas pertinentes entre sí y con el Estado afectado (artículo 4), si las mismas resultaran infructuosas, considerarán otras medidas a aplicar, las cuales podrán abarcar desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes del proceso (artículo 5). El Protocolo mencionado fue posteriormente complementado con el Protocolo de Montevideo de 2011, en el cual se definen otras medidas complementarias que se podrán tomar respecto del Estado que incumple con el compromiso democrático

Continuando con las políticas de relacionamiento externo del bloque, en el año 2007 se aprobó el Acuerdo de Complementación Económica entre los Estados Partes del MERCOSUR y la República de Cuba, sellando una tendencia política muy diferente a la aplicada por los Estados Miembros en la década del noventa.

En el segundo eje de relacionamiento externo, el MERCOSUR se vincula con otros bloques extrarregionales, como la Unión Europea (UE), con quien se encuentra negociando una zona de libre comercio desde el año 1996. La Unión Europea es uno de los destinos privilegiados de las exportaciones conjuntas del MERCOSUR (sumando alrededor de un tercio de las mismas³¹), motivo por el cual la celebración del acuerdo intrarregional favorecería —si se piensa en los resultados económicos— el aumento de las exportaciones de MERCOSUR, a la vez que promovería la exportación de productos que a la fecha se encuentran restringidos (como los productos del sector agrícola). Asimismo, el acuerdo alcanzaría otros ámbitos de interrelación como ser cooperación, acuerdos migratorios, inversiones, entre otros. En el año 2018 se produjo un nuevo acercamiento entre ambos bloques con miras a lograr finalmente

²⁹ Para profundizar en este tema consultar: Informe de Integración regional en América Latina y el Caribe 2012. Disponible en: http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/CENSUD/boletines/41/estinv_37.pdf

³⁰ Para profundizar en el tema ver: “Presentación del Departamento de América Latina y el Caribe”, años 2017 y 2018, disponibles en: <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2018/09/a2018AmlatPresentacion.pdf>

³¹ Aunque en los últimos años, desde el año 2015 este porcentaje ha ido en disminución y ha sido ganado por China como socio extrarregional de los países del MERCOSUR.

la concreción del acuerdo.

También se ha vinculado con la República Popular China, Egipto, Sudáfrica, Israel, Canadá y con los países del Consejo de Cooperación del Golfo, con quienes se encuentra en etapas de negociaciones para concretar acuerdos marco de cooperación o zonas de libre comercio.

VI. REFLEXIONES FINALES

- El Mercado Común del Sur es un proceso asentado en compromisos políticos y jurídicos firmemente asumidos a lo largo de la historia por sus países miembros, de los cuales es muy difícil desistir.
- El Mercosur está basado no sólo en una voluntad política orientada hacia la cooperación y la profundización de la integración, sino que además está fundado en instrumentos y políticas económicas que han dado lugar a la conformación de una unión aduanera.
- El Mercosur en sus más de 26 años de historia ha ido avanzando en varios de los objetivos que se propuso desde su Tratado constitutivo, aunque también ha tenido dificultades en el proceso de consolidación de otros objetivos, fundamentalmente en lo que refiere al cumplimiento de los factores elementales para la conformación del mercado común (como por ejemplo, la armonización de todas las políticas macroeconómicas y sectoriales; o la armonización de las legislaciones internas para consolidar el proceso de integración, o el establecimiento de políticas comunes para favorecer la libre circulación de las personas, ente otros).
- Sin perjuicio de ello, se ha avanzado en las reformas institucionales del bloque, y se ha dado mayor participación a determinados sectores de las sociedades que no habían sido contemplados en el Tratado de Asunción. De esta manera se ha establecido una red más amplia de instituciones y mecanismos de consulta que han contribuido para resolver esta carencia, tales como: el Foro Consultivo Económico y Social, las Reuniones Especializadas, el Foro de Mercociudades, el Instituto Social del Mercosur y el Parlamento del Mercosur, entre otros.
- Una de las críticas que se puede realizar en cuanto a las reformas institucionales, es la escasa participación de los órganos nuevos en el sistema de toma de decisiones del Mercosur y sobre todo la conformación intergubernamental de los órganos con capacidad decisoria, lo cual no permite que se trascienda hacia la conformación de órganos supranacionales en el proceso de integración que representen verdaderamente al bloque regional y no a cada uno de los gobiernos de los Estados parte.
- El mayor desafío que se le presenta al MERCOSUR en esta etapa, es consolidar el reconocimiento hacia el interior de cada sociedad, como proceso de integración necesario y legítimo, retomando las bases del modelo social de integración y desarrollo, de manera tal que sea posible la construcción de una identidad comunitaria regional que involucre a todos los pueblos de la región.

C. UNIÓN DE NACIONES SUDAMERICANAS (UNASUR)

PRESENTACIÓN. ANTECEDENTES Y CONTEXTO POLÍTICO.

La Unión Suramericana de Naciones (UNASUR) se conformó en el año 2008 en la reunión celebrada en

Brasilia³², con la adhesión de 12 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Venezuela y Uruguay. El objetivo general se orienta hacia la construcción de un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre los pueblos que la integran. Posee personalidad jurídica internacional otorgada en virtud del tratado constitutivo que le dio origen.

Entre los antecedentes más remotos de la UNASUR mencionamos la **Primera Reunión de Presidentes de América del Sur**, que tuvo lugar también en Brasilia en el año 2000. En esta instancia los presidentes de los Estados de Sudamérica fueron convocados por el entonces mandatario de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, con el objetivo fundamental de abordar temas que estuvieran relacionados con la “geografía común de los países: democracia; comercio; infraestructura de integración; drogas ilícitas y delitos conexos; información, conocimiento y tecnología”³³.

Varios son los puntos que queremos destacar de aquella primera reunión presidencial impulsada por Brasil: en primer lugar, se le otorgó un fuerte contenido político a la cumbre, marcando un cambio sustancial en referencia a los objetivos propuestos en los otros procesos de integración que se desarrollaban en la región, donde predominaba el factor económico (MERCOSUR, Comunidad Andina de Naciones –CAN-, - y acuerdos de asociación entre bloques regionales). Asimismo, en el encuentro del año 2000, también se le dio un fuerte impulso a los temas sociales, señalándose:

“la necesidad de definir un programa de acción pública regional, incorporando múltiples actores sociales, económicos y políticos, con el objetivo de favorecer la adopción de políticas que contribuyan para combatir los desequilibrios históricos en la distribución de ingresos en los países suramericanos (...) impulsar acciones que fortalezcan los deberes y derechos de los ciudadanos (...) programas de cooperación entre los países suramericanos para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos”³⁴.

En segundo lugar, muestra a un Brasil que define su política exterior con marcada influencia hacia América del Sur (política que ya venía diseñando desde las últimas dos décadas del siglo XX³⁵ y cuyo principal fin ha sido el de transformarse en un actor regional primero, para pasar luego a ser un actor global), con el doble objetivo de acumular poder y de contribuir a consolidar y mantener a la región como una “zona de paz”, profundizando el diálogo entre los países (objetivo que fue expresamente contenido en la Declaración de la Primera Reunión, 2000). En palabras del ex canciller brasileño, Celso Lafer, “trabajar para la unión y la amistad entre los países sudamericanos –lo que significa, en primer lugar, empeñarse en la construcción de la paz en América del Sur- pasó a ser una constante, una *fuerza profunda* de la política exterior brasileña” (Lafer C, 2002).

Por otro lado, no podemos dejar de apreciar la posición estratégica de Brasil en el subcontinente, en el cual es vecino –salvo de Ecuador y Chile- del resto de los países sudamericanos. Concentra cerca del 50 % del territorio y de la población de Sudamérica y en términos de desarrollo y Producto Bruto Interno (PBI) se ubica entre las siete mayores economías del mundo, por lo tanto no podríamos entender el proceso de integración sudamericano sin una presencia activa de Brasil (Cardona, 2005), quien por sus características geopolíticas y por el auge de su desarrollo reciente, debe necesariamente mantener relaciones estratégicas, políticas y económicas con todos los países de la región. De esta manera el desafío de Brasil consiste en afirmar su condición de actor global en la región y no contra la región. Su

³² Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas, Brasilia, Brasil, 2008.

³³ Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, Brasilia, Brasil, 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000. Disponible en: <http://www.oei.es/oeivirt/cumbre0.htm>

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Sin mencionar los postulados de la política exterior diseñada ya en los inicios del Siglo XX por el Barão do Rio Branco, quien había elaborado un proyecto de inserción de Brasil dirigida hacia el continente sudamericano. Entre sus obras se conoció el proyecto de tratado entre Argentina, Brasil y Chile (“ABC”).

apuesta al MERCOSUR primero (con sus asociados) y a la UNASUR después, han sido muestras contundentes de esta política.

En tercer lugar, por primera vez en la región se habló de la “importancia de desarrollar una visión regional –que incorpore y amplíe las visiones estrictamente nacionales– en la elaboración de planes para las áreas de infraestructura”. Ese enfoque regional se sustentó bajo la forma de “ejes regionales de desarrollo”³⁶, con el objeto de lograr el desarrollo económico y social sustentable de las regiones involucradas. En este sentido, en el mismo año se diseñó un “Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur”, dando origen a la **Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana-IIRSA**³⁷. En esta primera instancia, se había pensado fundamentalmente en construir ejes físicos que faciliten la circulación de las mercancías a través de corredores bioceánicos (uniendo el Pacífico con el Atlántico), reafirmando la idea de favorecer el intercambio comercial en la región y reforzando el valor estratégico que para Brasil tendría la salida al Pacífico³⁸. En este sentido, también destacamos el hecho de que América del Sur constituye una unidad física contigua, que favorece las oportunidades de cooperación económica (Lafer, 2002), para lo cual sería necesario profundizar en el desarrollo de la infraestructura regional, maximizando el aprovechamiento de los recursos naturales y estratégicos de América del Sur³⁹.

Por último, se consideró a la región sudamericana como un punto de apoyo de carácter subregional para promover posteriormente la aproximación con los países latinoamericanos y caribeños. Esta idea se vincula con la necesidad de dejar la puerta abierta a la incorporación de otros Estados de la región (fundamento del regionalismo) y con la intención de lograr en una instancia posterior, el “histórico y postergado” proyecto de integración latinoamericana (que incluya al Caribe), iniciado con la firma del Tratado de Montevideo de 1960, que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio-ALALC, como comentamos anteriormente. Hasta los años 80, con la conformación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)⁴⁰, siempre se había hablado de integración latinoamericana, pero la Reunión de Brasilia de 2000, dio un paso significativo en la redefinición de la integración de América del Sur, desde donde se pensaría luego el vínculo latinoamericano (Gudynas, 2006). Esta idea se reitera en la mayoría de las declaraciones y documentos emanados de las posteriores reuniones de presidentes de Sudamérica y en el propio tratado constitutivo de la UNASUR.

En el año 2002 se celebró la **II Reunión de Presidentes de América del Sur** en Guayaquil, Ecuador, en el marco de la cual se ratificó el “Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo”.

Los ejes sustanciales del mencionado consenso fueron los siguientes: mantener el compromiso con la democracia y los principios y valores democráticos; el respeto por los Derechos Humanos; y se hizo especial hincapié en la necesidad de considerar la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) como elemento necesario para lograr el desarrollo sostenible de la región. Con estos fundamentos, los Estados adoptaron la “Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana”, la cual está basada entre otras medidas, en *“el fomento de la confianza, la cooperación y la consulta permanente en las áreas de la seguridad,*

³⁶ Reunión de Presidentes de América del Sur, Brasilia, Brasil, 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000. Disponible en: <http://www.oei.es/oeivirt/cumbre0.htm>.

³⁷ Reunión de Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía de América del Sur. Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur. Montevideo, Uruguay, diciembre de 2000. Disponible en: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/Plan%20de%20Acción%20Montevideo%20final.pdf>.

³⁸ No podemos dejar de mencionar que Brasil es actualmente (2018) el principal socio comercial de la República Popular China en América del Sur, habiendo sido declarado por China como “socio cooperativo estratégico” en la región.

³⁹ En el territorio latinoamericano y caribeño crecen el 25% de los bosques y el 40% de la biodiversidad del globo. Casi un tercio de las reservas mundiales de cobre, bauxita y plata son parte de sus riquezas, y guarda en sus entrañas el 27% del carbón, el 24% del petróleo, el 8% del gas y el 5% de uranio. Y sus cuencas acuíferas contienen el 35% de la potencia hidroeléctrica mundial” (Seoane, 2005: 93).

⁴⁰ La ALADI es la sucesora de la ALALC, conformada por el Tratado de Montevideo de 1980.

*la defensa, la actuación coordinada en los foros internacionales*⁴¹.

Por otro lado, en la segunda reunión (2002) se produjo un cambio en los fundamentos de la visión estratégica regional, pues se vinculó al desarrollo con la infraestructura, y en este sentido proponen ampliar y fortalecer la infraestructura regional como factor esencial para la integración del espacio económico de América del Sur y el desarrollo de sus países, reconociendo:

“que la interrelación entre infraestructura y desarrollo debe ser explorada según una visión estratégica sudamericana, bajo el principio de regionalismo abierto, condicionada al análisis de cinco principios básicos: a) perspectiva geo-económica; b) sostenibilidad social; c) eficiencia económica; d) sustentabilidad ambiental y e) desarrollo institucional”⁴².

Avanzando con los antecedentes de la UNASUR, se realizó el 8 de diciembre del año 2004 la **III Reunión de Presidentes de América del Sur** en Cuzco, Perú, en la cual se conformó la *Comunidad Sudamericana de Naciones* (CSN), cuyo objetivo principal estaba orientado a ratificar e institucionalizar el proceso de aproximación de los dirigentes políticos de la región que se venía gestando en los últimos años. Nuevamente los ejes de esta Comunidad se sustentaron en los siguientes postulados: a) reconocimiento de la identidad sudamericana compartida y valores comunes, tales como: la democracia, la solidaridad, los derechos humanos, la libertad, la justicia social, la paz y la seguridad internacional; b) el compromiso con el desarrollo sustentable de los pueblos, la erradicación de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes; y c) desarrollo de la integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica sobre la base de la profundización de las experiencias bilaterales, regionales y subregionales existentes⁴³.

Los países de la región sudamericana en el 2004 reiteraron la aspiración de desarrollar un espacio integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales⁴⁴.

Al año siguiente (2005), tuvo lugar la **I Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)** en Brasilia. En esta reunión se reiteró la necesidad de recurrir a las instituciones existentes en los otros procesos de integración regionales por un principio de “economía institucional” y de esta manera se realizó un trabajo conjunto entre las instituciones del MERCOSUR y la CAN, quienes elaboraron un documento denominado, “Bases para un plan de trabajo conjunto”, donde analizaron mecanismos de convergencia, complementariedad y cooperación en todas las áreas de la integración⁴⁵.

De esta manera se establece una agenda prioritaria que contempla el diálogo político, la integración física, el medio ambiente, la integración energética, de las telecomunicaciones, el financiamiento, las asimetrías, la promoción de la cohesión social, de la inclusión y la justicia social y, como innovación se decide encargar la elaboración de una propuesta sobre el perfeccionamiento del área de libre comercio sudamericana, sobre la convergencia CAN-MERCOSUR y otros acuerdos comerciales de la región (tarea que se encomendó a la Secretaría General de la ALADI, a la Secretaría Técnica de MERCOSUR y

⁴¹ Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana, adoptada en la II Reunión de Presidentes de América del Sur, Guayaquil, 2002.

⁴² II Reunión de Presidentes de América del Sur, Guayaquil, Ecuador, 2002, párrafo 6.

⁴³ Declaración del Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. III Cumbre Presidencial Sudamericana, Cuzco, Perú, 8 de diciembre de 2004.

⁴⁴ Ibidem, Pág. 2.

⁴⁵ Reunión de las Secretarías Técnicas de las Instituciones Regionales y Subregionales de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Bases para un plan de trabajo conjunto. Lima, 30 y 31 de mayo de 2005.

a la Secretaría de la CAN). Se plasma nuevamente la necesidad de implementar mecanismos para reducir las asimetrías de los países de la región⁴⁶. Por otro lado, se crea una Comisión Estratégica de Reflexión para analizar la marcha del proceso de integración, con el objetivo de impulsar la cooperación y la convergencia.

En el mes de abril de 2005, se realizó una **Cumbre Extraordinaria**, convocada en oportunidad del tratamiento de la crisis política que tuvo lugar en Ecuador y cuyo desenlace fue la caída del Presidente Lucio Gutiérrez. En esta instancia los Presidentes de la CSN respaldaron la legitimidad democrática y dispusieron el envío de un grupo de observadores hacia el país. Fue la primera actuación de los países de Sudamérica en una situación conflictiva en la región.

En la **II Cumbre de la CSN** que se llevó a cabo en Cochabamba, Bolivia, el 9 de diciembre de 2006, se establecieron las bases para un nuevo modelo de integración, basado en los siguientes postulados: mayor equidad social y regional, disminución de las asimetrías, respeto por la integridad regional, resolución pacífica de las controversias, consolidación democrática y respeto por los Derechos Humanos, continuidad de la “Zona de Paz” y desarrollo sostenible, entre otros. Destacamos algunos de los objetivos:

“Un Nuevo Contrato Social Sudamericano: promoción de una integración con rostro humano articulada con la agenda productiva, que se exprese en el establecimiento de metas definidas de desarrollo social y en mecanismos sistemáticos de evaluación”. (...) Infraestructura para la interconexión de nuestros pueblos y la región: promover la conectividad de la región a partir de la construcción de redes de transporte y telecomunicaciones que interconecten los países, atendiendo criterios de desarrollo social y económicos sustentables para acelerar el proceso de integración, preservando el ambiente y el equilibrio de los ecosistemas. (...) Participación ciudadana: desarrollar mecanismos de diálogo entre las instituciones de la Comunidad Sudamericana de Naciones y la sociedad civil que le permitan una mayor participación en la formulación de políticas de la integración sudamericana”⁴⁷.

Tiempo después, se convocó la **Primera Cumbre Energética Sudamericana** celebrada el 16 y 17 de abril de 2007 en Venezuela⁴⁸, convocatoria que implicó un claro reflejo de la importancia estratégica que se le asignó a la infraestructura desde el inicio al proceso de integración. En virtud de la misma se creó el Consejo Energético de Suramérica y se decidió que la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) pasara a denominarse Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)⁴⁹.

En esta Cumbre los Presidentes acordaron la definición de políticas energéticas regionales (gas, petróleo, combustibles, infraestructura), y reconocieron las potencialidades de todos los países como centro de reservas naturales y energéticas internacionales y la necesidad por ende de abordar el tema como una cuestión de desarrollo de la región.

A partir de esa reunión, se constituyó la secretaría permanente de la UNASUR que tendría sede en la ciudad de Quito, Ecuador y el primer Secretario General sería el ex Presidente ecuatoriano, Rodrigo

⁴⁶ Se encarga a un grupo de organismos regionales (ALADI, MERCOSUR, CAN, CAF, SELA, CEPAL, Organización del Tratado de Cooperación Amazónica), la realización de un estudio sobre las asimetrías en Sudamérica. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/csn/Documento_Asimetrias.pdf

⁴⁷ Declaración de Cochabamba. Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana, Cochabamba, Bolivia, 2006.

⁴⁸ La convocatoria a esta Cumbre tuvo relación directa con la grave crisis energética por la que atravesaba la región desde fines de 2006, lo cual llevó a la necesidad de plantear políticas regionales sobre el tema energético.

⁴⁹ Según versiones extraoficiales en esta Cumbre se plantearon diferencias entre Venezuela y Brasil justamente por la denominación del nuevo proceso de integración, ya que el nombre de “comunidad” tenía, a criterio de Brasil, una significación histórica con raíces que la vinculaban a la idea de “comunidad bolivariana” y que en alguna medida no reflejaba lo “nuevo” del proceso sudamericano que se estaba gestando y que pretendía incluir a toda la región.

Borja Cevallos (quien finalmente nunca asumió en el cargo).

Durante el año 2008 se sucedieron una serie de acontecimientos que dificultaron la realización de la Cumbre de Presidentes en la cual se constituiría la UNASUR, en tal sentido, la III Cumbre de presidentes de UNASUR que se debía realizar en Colombia entre el 24 y el 28 de enero de 2008 fue suspendida sin explicación por el presidente Álvaro Uribe, y en su lugar se realizó una reunión de cancilleres. Meses después, la Cumbre prevista para fines de marzo de 2008 en Cartagena, fue retrasada por la crisis diplomática que provocó la incursión militar colombiana en Ecuador a principios de ese mes. Se produjo entonces la primera “tensión” entre países sudamericanos, en la cual actuó fundamentalmente como mediador la reunión del Grupo de Río⁵⁰. En el conflicto entre Ecuador y Colombia que amenazaba con derivar en un enfrentamiento armado poniendo en peligro la paz y seguridad en América del Sur, la reunión del Grupo Río se convirtió en un espacio de análisis y negociación entre las partes involucradas y los Jefes de Estado. El Grupo demostró su capacidad para cumplir con el objetivo de “propiciar soluciones propias a los problemas y conflictos que afecten a la región”. El diálogo y la concertación permitieron un acercamiento de las partes y un avance en los puntos de consenso. Al mismo tiempo, en la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río, se reiteraron los principios del Derecho Internacional aplicables, en especial el de no intervención en los asuntos internos de los Estados.

Finalmente y luego de varias postergaciones, en el mes de mayo de 2008, la UNASUR se constituyó en la ciudad de Brasilia, con la adhesión de los 12 países sudamericanos, ratificándose de esta manera el Tratado Constitutivo de la Unión⁵¹. El texto firmado determina que entrará en vigencia 30 días después de que al menos nueve países de los firmantes lo ratifiquen en sus respectivos Congresos⁵².

La UNASUR se crea entonces con un esquema de continuidad en referencia a los objetivos que se venían proponiendo desde la Primera Cumbre de Países de América del Sur celebrada en Brasil en el año 2000, a saber: construcción de 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 en defensa de sus intereses y en respuesta a la pobreza, la exclusión y la desigualdad social. Asimismo, se promueve la participación ciudadana, fortaleciendo la democracia y reduciendo las asimetrías en el marco del principio de la soberanía e independencia de los Estados⁵³. Como dato importante y que ha marcado una diferencia en el modelo de integración propuesto, en el Tratado se prevé:

“la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericana, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista (...). Los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta” (Artículo 18).

ESCENARIO REGIONAL. PRINCIPALES ACTUACIONES DE LA UNASUR

⁵⁰ XX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo Río, realizada en Santo Domingo, República Dominicana, en marzo de 2008.

⁵¹ Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas. Brasilia, Brasil, mayo de 2008. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm.

⁵² Artículo 26 del Tratado Constitutivo. El tratado entró en vigencia el día 13 de marzo de 2011 tras la novena ratificación depositada por Uruguay. En el 2009, el tratado fue ratificado por Bolivia y Ecuador. Durante el 2010 Guyana, Venezuela, Perú, Argentina, Chile y Surinam firmaron la ratificación. El trámite se completó en 2011 con la ratificación de Uruguay, Colombia, Brasil y Paraguay.

⁵³ Ibidem, Artículo 2.

La UNASUR se conformó también como un “espacio” capaz de establecer lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos dentro del proceso de integración sudamericana. En este sentido, durante el año 2008 se suscitaron algunos acontecimientos políticos en la región que ameritaron la participación de la UNASUR.

- El 15 de septiembre 2008 se llevó a cabo una cumbre extraordinaria en Santiago de Chile, convocada por la Presidente Michelle Bachelet (quien ejercía la presidencia pro témpore de la UNASUR), para tratar el tema del conflicto interno desatado en Bolivia luego de la celebración del referéndum revocatorio que ratificó en su cargo al presidente Evo Morales y al vicepresidente  lvaro García Linera⁵⁴. Con referencia a este tema, la UNASUR elaboró la "Declaración de La Moneda"⁵⁵, por la cual se expres  el pleno respaldo al gobierno constitucional del Presidente de Bolivia, Evo Morales y se dio a conocer la decisión de apoyar y asistir al Gobierno boliviano en el diálogo con la oposición. De esta manera los Estados del continente contribuyeron a descomprimir un conflicto nacional con envergaduras y consecuencias para toda la región y sobre todo que amenazaba con desestabilizar el sistema democrático.
- En diciembre de 2008, en Salvador, Costa de Sauipe, Brasil, se reunió el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, presidido nuevamente por la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet. En dicha oportunidad, los Estados miembros de la Unión, aprobaron dos importantes decisiones mediante las cuales se crearon el Consejo de Defensa Suramericano y el de Salud Suramericano, ambas instancias de cooperación capaces de favorecer la vinculación entre los pueblos y la consecución de los objetivos de la Unión.
- En el mes de febrero de 2009, los países de la UNASUR se manifestaron –a través de una declaración- en contra de la aprobación por el Parlamento Europeo de la propuesta de Directiva por la que se establecen sanciones aplicables a los empleadores de residentes ilegales ", cuya posterior aplicación tendrá un impacto significativo en las personas migrantes que se encuentran en situación irregular, vulnerándose los derechos humanos de los mismos. Exhorta a los Estados de la Unión Europea a revisar la Propuesta de Directiva y considerar los principios establecidos en los diversos instrumentos internacionales, así como en resoluciones y otros documentos adoptados en materia de derechos humanos, de los migrantes, y sus familias⁵⁶.
- En 2009, se celebró la III Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado de la UNASUR, en Quito, Ecuador. En esta Cumbre se trató –entre otros- el tema de la crisis financiera internacional y las repercusiones sobre la región. En este sentido los Estados acordaron buscar mecanismos de ayuda y cooperación hacia los países más afectados por estas situaciones de crisis, para fortalecer la integración y cooperación (intercambio de información). Afirmaron la necesidad de debatir alternativas comunes para evitar el impacto de la crisis financiera que sin duda afectará en el desarrollo, superación de la pobreza y en el crecimiento sustentable de la región. En este sentido, defendieron la necesidad de un amplio diálogo internacional con la participación activa de los países en desarrollo.
- En la misma reunión los Presidentes condenaron el golpe de Estado en Honduras y reafirmaron que “no reconocerán ninguna convocatoria a elecciones por el gobierno de facto” (de Michelleletti). Respalدارon la misión del Secretario General y de los Cancilleres de la OEA y “convocaron

⁵⁴ Bolivia llegó a la consulta popular tras semanas de tensión, confrontación y mucha incertidumbre sobre la eficacia del referéndum en la compleja crisis que vivió el país, donde el proyecto constitucionalista de Morales se enfrent  al plan autonomista emprendido por cuatro gobernadores opositores (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando). Cabe recordar, que el proyecto de la nueva Carta Magna, aprobada en diciembre de 2007 en Oruro por la Asamblea Constituyente, había quedado pendiente de ser aprobado a través de un referéndum.

⁵⁵ Unión de Naciones Sudamericanas, Reunión extraordinaria de Jefes de Estado, Chile, 15 de septiembre de 2008. “Declaración de La Moneda”. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm

⁵⁶ Declaración de la UNASUR frente a la Propuesta de Directiva de la Unión Europea para sancionar a empleadores de inmigrantes irregulares, 12 de febrero de 2009.

a la comunidad internacional a extremar los recursos necesarios y adoptar nuevas medidas para asegurar el restablecimiento del Presidente José Manuel Zelaya en el ejercicio pleno de sus funciones y la restauración pacífica de la democracia en Honduras, en el marco de la reconciliación nacional y de la paz”⁵⁷.

- En el mes de septiembre (2009) nuevamente el Consejo de Jefas y Jefes de la UNASUR fue convocado a reunirse en la ciudad de Bariloche, Argentina, con el objetivo de abordar el tema de la instalación de las bases militares estadounidenses en territorio colombiano y las repercusiones en la región ampliada. En la Declaración conjunta los Estados reafirmaron el compromiso con los principios de Derecho Internacional referentes a la relaciones de amistad y cooperación entre Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con el Tratado Constitutivo de la UNASUR (respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, la no injerencia en asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos), con el objetivo imposter-gable de consolidar la integración regional y a Suramérica como una zona de paz, ambos fundamentos para el desarrollo integral de los pueblos y la preservación de sus recursos naturales, a través de la prevención de conflictos, la solución pacífica de las controversias y la abstención de recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza⁵⁸. En esta oportunidad se le encomendó al Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) que se encargue de elaborar un estatuto y un plan de acción con el objeto de definir una estrategia suramericana de lucha contra el tráfico ilícito de drogas y de fortalecimiento de la cooperación entre los organismos especializados de los países.
- La UNASUR también demostró solidaridad con el pueblo de Haití por los desastres naturales ocurridos en dicho país en enero de 2010, ofreciendo ayuda humanitaria, bajo el formato de la cooperación sur-sur y desarrolló un programa basado en ejes prioritarios solicitados por el propio Presidente de Haití: infraestructura y energía, agricultura y salud. De la misma manera la UNASUR se solidarizó con el pueblo chileno tras el terremoto ocurrido en el mes de febrero de 2010 y ofreció ayuda al gobierno.
- En el mes de mayo de 2010 tuvo lugar en Buenos Aires una Cumbre Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR, en la cual –entre otras cuestiones- se nombró en el cargo de secretario general, al ex Presidente de Argentina, Néstor Kirchner, por el período de dos años según el tratado constitutivo.
- Reunión Extraordinaria de Cancilleres y Ministros de Relaciones Exteriores, Quito, Ecuador, 29 de julio de 2010. La misma fue convocada (a petición de Venezuela) para tratar la crisis desatada entre Colombia y Venezuela, tras la ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos Estados. El gobierno de Venezuela tomó esta medida luego de las denuncias realizadas por parte del gobierno de Colombia, ante la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre la supuesta presencia de guerrilleros colombianos en territorio venezolano.
- Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado, Buenos Aires, Argentina, 1° de octubre de 2010. Fue convocada tras el intento de golpe de Estado ocurrido en Ecuador. En la declaración final los mandatarios “reafirmaron su fuerte compromiso con la preservación de la institucionalidad democrática, el estado de derecho, el orden constitucional, la paz social y el irrestricto respeto a los derechos humanos, condiciones esenciales del proceso de integración regional”. También condenaron el intento de golpe de Estado contra el presidente Rafael Correa y su intento de secuestro. Los presidentes de UNASUR respaldaron al gobierno constitucional en Ecuador y rechazaron cualquier iniciativa de quebrantamiento democrático. En concordancia con la

⁵⁷ III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), “Declaración Presidencial de Quito”, Quito, Ecuador, 10 de agosto de 2009, párrafo 20.

⁵⁸ Declaración conjunta de Reunión Extraordinaria del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas, San Carlos de Bariloche, Argentina, 28 de agosto de 2009. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/unasur/documentos.htm>

Declaración, los Jefes de Estado de UNASUR decidieron el traslado de los cancilleres a Quito para expresar personalmente su respaldo al presidente Correa y a la institución democrática.

- Asimismo, se decidió incorporar en los pilares de la UNASUR, un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo que establece la cláusula democrática. Esta iniciativa se terminó de concretar en la Cumbre de Presidente de UNASUR que tuvo lugar en noviembre de 2010 en Georgetown, Guyana, con la ratificación del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, como herramienta a ser aplicada en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos (artículo 1). En el documento se prevén diversas sanciones, tales como: el bloqueo de vuelos, la interrupción del comercio, el cierre de fronteras y el cese de provisión de energía (artículo 4).
- En el mes de marzo de 2011 en la ciudad de Quito, Ecuador, se realizó la reunión de Cancilleres y representantes de los 12 países de la Unión. En la misma se celebró la entrada en vigor del Tratado Constitutivo de UNASUR, al haberse formalizado la novena ratificación al texto del Tratado. Por otro lado, se aprobó la decisión de que la secretaría general del bloque sea compartida durante los años 2011 y 2012 por la ex canciller colombiana, María Emma Mejía y el ministro de Energía Eléctrica de Venezuela, Alí Rodríguez (2011). Se definió que la sede de UNASUR funcionara en Quito, Ecuador.
- En reuniones posteriores de Presidentes de la UNASUR, como la que tuvo lugar en julio de 2011 en Perú tras la asunción de Ollanta Humala como presidente de ese país, los mandatarios reconocieron la importancia del proceso de integración como instrumento de reducción de la pobreza e inclusión social y acordaron la concreción de una “Agenda de Acciones Sociales Prioritarias”, para reducir las asimetrías y brechas sociales y económicas de carácter estructural de la región.
- Con el fin de institucionalizar el proceso de integración y de evaluar los pasos de la economía regional, se reunieron en el año 2011 los Ministros de Economía y los Presidentes de los Bancos Centrales de la UNASUR. En esta oportunidad se preparó un plan “anti crisis”, que tuvo sus bases en los siguientes ejes: (i) crear un sistema de moneda única entre Brasil y Argentina, para no depender del dólar. (ii) Avanzar en el lanzamiento del Banco del Sur como herramienta de integración financiera en la región⁵⁹ y fortalecer asimismo el sistema de créditos de la Corporación Andina de Fomento (CAF). (iii) Finalmente crear un fondo de asistencia para cubrir eventuales déficits de reservas que puedan tener los países de la UNASUR, tras la profundización de la crisis financiera internacional⁶⁰. En la Reunión Extraordinaria de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, que tuvo lugar en Buenos Aires, Argentina, el 24 de agosto de 2011, se analizó el proyecto de creación de un Consejo Electoral⁶¹ de la UNASUR y la aprobación del Estatuto y del Plan de acción del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, ambos proyectos son elevados a consideración de los Jefes y Jefas de Estado⁶².
- Durante la V Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, en Asunción, Paraguay (29 de octubre de 2011), asumió el presidente, Fernando Lugo, la presidencia pro

⁵⁹ Para profundizar en el tema del Banco del Sur, ver: Informes de Integración regional en América Latina, 2010, 2011 y 2012. Disponibles en: http://www.iri.edu.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=610&Itemid=209.

⁶⁰ Sobre estas medidas sociales y económicas anticíclicas la UNASUR no pudo avanzar en su implementación, por falta de financiamiento y de compromiso político.

⁶¹ Este nuevo Consejo sería el noveno en formar parte de la estructura institucional de la UNASUR. Sobre este tema profundizaremos más adelante.

⁶² Ambas recomendaciones fueron aprobadas en la V Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, en Asunción, Paraguay, del 29 de octubre de 2011.

témpore en nombre de Paraguay. En el documento final se destacó la voluntad de avanzar “en la consolidación de un espacio común de integración, política, económica, social, cultural, energética, ambiental y de infraestructura”.

- En el mes de noviembre (2011), los países integrantes de la UNASUR anunciaron la intención de profundizar la integración de sus infraestructuras de telecomunicaciones por medio de un proyecto de anillo óptico. El mismo declararon que se iniciaría con inversiones de 100 millones de dólares. Algunos bancos como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Corporación Andina de Fomento (CAF), demostraron interés en financiar esos proyectos⁶³.
- En el mes de julio de 2012 y tras los sucesos acontecidos en la República de Paraguay con motivo de la destitución del presidente Lugo, se realizó una reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, en Mendoza, Argentina, con el fin de considerar la situación política del mencionado país. En la misma se emitió una declaración conjunta en la que se condenó la ruptura del orden democrático en Paraguay y se lo suspendió en la participación en los órganos del bloque, hasta tanto el Consejo revoque la medida (se aplicó por primera vez la cláusula democrática). Asimismo, se dio por concluido el ejercicio de la Presidencia Pro Témpore de Paraguay en la UNASUR, designando a Perú para asumir el cargo por el período de un año. Cabe mencionar, que se anunció la conformación de un grupo de alto nivel de UNASUR para el seguimiento y evaluación de la situación en la República del Paraguay, en particular dirigido a la pronta normalización de su orden democrático institucional. La declaración reafirma la solidaridad irrestricta con el pueblo paraguayo y vela para que los efectos de esta decisión no causen perjuicios al pueblo paraguayo⁶⁴. Cabe mencionar que el reingreso de Paraguay al bloque se formalizó en agosto de 2013 en la Cumbre de Surinam.
- Con fecha 19 de abril de 2013, fue convocada una reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR, en Lima, Perú para analizar la situación de las elecciones presidenciales en Venezuela, en la cual Nicolás Maduro, el sucesor de Hugo Chávez obtuvo un triunfo electoral muy ajustado sobre el principal opositor, Capriles (1,8%). El fundamento de la convocatoria fue el fortalecimiento de los procesos democráticos, no sólo en Venezuela, sino en toda la región sudamericana. En la declaración emanada de la mencionada reunión los presidentes ratificaron la victoria de Nicolás Maduro como presidente electo de Venezuela e instaron a que cualquier procedimiento de revisión del proceso electoral, se realice conforme el ordenamiento jurídico existente.
- Con posterioridad (2014) se realizó una nueva reunión extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores en Chile, a los efectos de proponer una “misión de buenos oficios”, que actúe de mediadora para el diálogo en Venezuela tras la situación social interna que atravesaba el país y que en alguna medida ha demostrado a lo largo de los últimos años, la imposibilidad de la diplomacia sudamericana y latinoamericana, de presentar alguna asistencia al país para afrontar la crisis que sigue afectando al pueblo venezolano.
- En la Cumbre de 2014 fue electo como secretario general de la Unión, al ex presidente colombiano, Ernesto Samper, quien ocupó el cargo hasta el 31 de enero de 2017, fecha a partir de la cual el cargo de Secretario General quedó acéfalo.
- A partir del año 2016, se produjeron cambios políticos e ideológicos en la mayoría de los países de la región sudamericana, lo que impactó negativamente en la consecución del proceso. Por otro lado, el hecho de que no se pudiera alcanzar un consenso sobre quién ocuparía el cargo de

⁶³ Esta iniciativa tampoco logró concretarse a pesar de la importancia que se le estaba otorgando a la cuestión energética en el bloque.

⁶⁴ Decisión número 26/12.

Secretario General (ya que Venezuela y Bolivia habían vetado sistemáticamente la candidatura del argentino José Octavio Bordón para ocupar el lugar vacante), provocó –entre otros motivos– la decisión de que seis países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Paraguay), en el mes de abril de 2018 plantearan la negativa a participar en las reuniones de la UNASUR, hasta tanto se resuelva la designación del Secretario General, lo cual generó incertidumbre e interrogantes al devenir del proceso de integración, ya que, si bien a priori no significa una ruptura o desintegración del bloque, será necesario plantearse reformas en el sistema de votación, en las estructuras institucionales y por otro lado lograr un consenso (rápido) con respecto a la elección del Secretario General (Castaño y Otro, 2018). No cabe dudas que la falta de consenso sobre cómo abordar la situación de la crisis de Venezuela, en relación a la cual los países se encuentran divididos, ha impactado también en el proceso de integración y en el mecanismo de concertación política y de diálogo que el mismo se propuso como objetivo desde los primeros años de su existencia.

SOBRE EL TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNASUR

Como mencionamos anteriormente, la UNASUR se constituye con la firma en Brasilia de su Tratado Constitutivo, el 23 de mayo de 2008. Su principal objetivo se orientaba en el desarrollo de un espacio integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y en la infraestructura. Este nuevo modelo de integración incluyó todos los logros y lo avanzado por los procesos del MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam. El objetivo último es y será favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur⁶⁵.

Los países que integran la Unión como miembros plenos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Uruguay, Paraguay, Perú, Surinam, Guyana y Venezuela. México y Panamá también participan pero en calidad de países observadores.

El Tratado está estructurado en cuatro ejes: a) *fundamentos de la integración regional* (democracia, respeto por los Derechos Humanos, solución pacífica de las controversias, entre otros); b) *objetivos generales y específicos*, haciendo especial hincapié en el modelo de integración social; c) *institucionalidad de la UNASUR*, en virtud del cual se define la estructura básica de la Unión, sus funciones, interrelaciones (ejemplo: participación ciudadana) y la forma de adopción de la normativa y; d) *relacionamiento con terceros*, establece la posibilidad de apertura a otros países, bloques y regiones (artículo 15). Prevé la adhesión como Estados asociados y/o miembros de Estados de América Latina y el Caribe y con el objetivo de promover la unidad de la región (artículo 19 y 20).

OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

Concretamente, el artículo 2 del Tratado define el objetivo general y el alcance de la organización creada (dotada de personalidad jurídica internacional) en los siguientes términos:

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

⁶⁵ <http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm>. Consultada el 13.6.2010.

Sus objetivos específicos son el fortalecimiento del diálogo político entre los países miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional, el desarrollo humano, la erradicación del analfabetismo, la integración energética, el desarrollo de la infraestructura para la interconexión de la región, la protección del medioambiente, la cooperación en materia de migración, la cooperación tecnológica e investigación científica, comercial, la coordinación en la lucha contra el terrorismo, la corrupción, la droga, el tráfico de personas, el crimen organizado y otras amenazas, entre otros (artículo 3).

ÓRGANOS Y CONSEJOS

EL CONSEJO DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO

Constituye el órgano máximo de la organización y se reúne una vez al año; si bien puede convocarse a reuniones extraordinarias mediante la petición de un Estado miembro, con el consenso de todos los demás Estados parte. Entre sus atribuciones se destacan establecer los planes de acción y los lineamientos políticos de la organización y del relacionamiento con terceros, convocar a reuniones ministeriales y sectoriales y crear consejos de nivel ministerial y decidir sobre las propuestas del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (artículo 6).

EL CONSEJO DE MINISTRAS Y MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES

Este Consejo se reúne cada seis meses, aunque la Presidencia Pro Tempore puede convocar a reuniones extraordinarias con el pedido de la mitad de los Estados miembros. Se encarga —entre otras funciones— de adoptar resoluciones que permitan implementar las decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, preparar las reuniones de este Consejo, hacer el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto, aprobar el presupuesto de funcionamiento de la organización y el programa anual de actividades (artículo 8).

EL CONSEJO DE DELEGADAS Y DELEGADOS

Es un órgano integrado por un representante acreditado por cada Estado Miembro. Se reúne cada dos meses en la sede de la Presidencia Pro Tempore o en lugar a convenir. Tiene como objetivos: implementar, mediante la adopción de las Disposiciones pertinentes, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General. Prepara las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y propone a este Consejo el proyecto de presupuesto anual para que sea considerado y aprobado (artículo 9).

LA SECRETARÍA GENERAL

Es el órgano que ejerce representación por delegación expresa de los órganos de UNASUR y ejecuta sus mandatos. Al Secretario General lo designa el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros, por un período de dos años renovable por una sola vez. Entre sus atribuciones se encuentran: proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de UNASUR; participar con derecho de voz en las reuniones de los órganos de UNASUR, servir como depositaria de los acuerdos en el ámbito de la organización y disponer su publicación; preparar y presentar la memoria anual y los informes respectivos a los órganos correspondientes de UNASUR (artículo 10). La Sede se encuentra en Quito, Ecuador.

LA PRESIDENCIA PRO TEMPORE

Es ejercida —durante un año— por cada uno de los presidentes de los estados miembros, elegidos por

orden alfabético. Entre sus atribuciones, la Presidencia, representa a UNASUR en eventos internacionales previa delegación de los Estados y convoca y organiza las reuniones de sus diversos órganos.

OTROS CONSEJOS

En el desarrollo institucional de la UNASUR se ha previsto la conformación de reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias que se requieran, de naturaleza permanente o temporal, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes (artículo 5). En este sentido, se han creado los siguientes Consejos:

1. *Consejo Energético de Sudamérica*, (creado en abril de 2007). En la Cumbre Extraordinaria celebrada en mayo de 2010 en Argentina, se aprobó el texto de los Lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana, del Plan de Acción para la Integración Energética Regional, así como de la Estructura del Tratado Energético Suramericano. En este contexto, se establecieron las bases para la elaboración del Tratado Energético Suramericano.
2. *Consejo de Defensa Suramericano*. Su primer reunión se realizó en el mes de marzo de 2009 y se organiza como una instancia de consulta, cooperación y coordinación. Se sujetará a los principios y propósitos establecidos en la Carta de Naciones Unidas, y en la Carta de la OEA. Tiene como objetivo general consolidar Sudamérica como una zona de paz, servir de base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de los pueblos. Asimismo propicia contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe y generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa, lo cual significó el establecimiento de una institucionalidad que cristalizó un nuevo momento en las relaciones de fuerza del subcontinente, lo que implicó un corrimiento parcial de Estados Unidos en materia de coordinación regional multilateral en materia de defensa y de cooperación en la protección de recursos naturales y la capacitación y formación de fuerzas armadas (Merino, 2017).

En la reunión de referencia se sentaron las bases de su plan de acción, basado en *cuatro lineamientos puntuales*: a) políticas de defensa (red para intercambiar información sobre políticas de defensa; compartir y dar transparencia a la información sobre gastos e indicadores económicos de la defensa; identificar los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial; crear un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa). b) Cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz (planificar un ejercicio combinado de asistencia en caso de catástrofe o desastres naturales; intercambiar experiencias en el campo de las acciones humanitarias, etc.). c) Industria y Tecnología de la Defensa (promover iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación y producción de la industria para la defensa) y d) Formación y capacitación de recursos humanos.

Asimismo, se emitió una declaración que ratificó los principios de soberanía, inviolabilidad de las fronteras, no intervención en asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos. Así como también se ha establecido el Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano encargado de elaborar un Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación en la UNASUR⁶⁶.

3. *Consejo de Salud Suramericano*. En el 2010 se aprobó su Plan Estratégico Quinquenal 2010-2015. Se prevé la creación del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud y del Programa de Becas UNASUR-SALUD. Tiene como propósito construir un espacio de integración en materia de salud, incorporando los esfuerzos y logros de otros mecanismos de integración regional, promoviendo políticas comunes y actividades coordinadas entre los países de la UNASUR. Asimismo, se aprobó un Plan de Trabajo para la agenda suramericana de salud que contempla, entre otras materias, un escudo epidemiológico, el desarrollo de sistemas universales que garanticen el derecho a la salud, el acceso a medicamentos y el desarrollo de recursos humanos en este ámbito.

⁶⁶ Para profundizar en el tema del Consejo Sudamericano de Defensa, ver: DÍAZ, Fernanda, “Consejo Sudamericano de Defensa”, en BOGADO, Laura y BONO, Laura, Informe de Integración de América Latina y el Caribe, 2010, 2011 y 2012, Departamento de América Latina y el Caribe, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), UNLP.

4. *El Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)*. Es una instancia de discusión política y estratégica, a través de la consulta, evaluación, cooperación, planificación y coordinación de esfuerzos y articulación de programas y proyectos para implementar la integración de la infraestructura regional de los países miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).
Fue creado en la Tercera Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR realizada en la ciudad de Quito el 28 de enero de 2009, bajo una propuesta elevada por Argentina y avalado por los demás integrantes del bloque.
El Estatuto y el Reglamento del Consejo fueron aprobados por los Ministros en la Primera Reunión Ordinaria del COSIPLAN (Buenos Aires, diciembre de 2009) y ratificados posteriormente por la Cuarta Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR (Georgetown, noviembre de 2010).
El COSIPLAN, incorpora a la UNASUR la iniciativa IIRSA que con anterioridad no tenía vinculación alguna con procesos de integración vigentes y funcionaba bajo una estructura simple, donde los estados eran representados por las segundas o terceras líneas ministeriales, principalmente de las áreas de infraestructura.
5. *Consejo Suramericano de Desarrollo Social*. Sus objetivos están centrados en: la consolidación de metas para el desarrollo social regional; establecer cooperación técnica horizontal para el fortalecimiento de sistemas de protección y promoción social; crear un fondo para el desarrollo social y crear un Observatorio Social Suramericano.
6. *Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación*, su Estatuto se aprobó en la I Reunión de Ministros, celebrada en Quito el 14 de abril de 2010. Entre sus objetivos está: Promover y fortalecer la cooperación e integración científica, tecnológica y de innovación, fomentando la movilidad para la ejecución de proyectos y promover el desarrollo, acceso, transferencia y uso de tecnologías sociales en beneficio de los sectores más necesitados.
7. *El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*, se creó en la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el 10 de agosto de 2009 en Quito, Ecuador. Cuenta con un Plan de Acción enfocado en la reducción de la demanda, desarrollo alternativo, integral y sostenible.
Entre sus objetivos se encuentran: (i) proponer estrategias, planes y mecanismos de coordinación y cooperación entre los Estados Miembros para incidir de forma integral en todos los ámbitos de problemática. (ii) Construir una identidad suramericana para enfrentar el problema mundial de las drogas, tomando en cuenta los compromisos internacionales, así como las características nacionales y subregionales, para fortalecer la unidad de América del Sur. (iii) Fortalecer las relaciones de amistad y confianza a través de la cooperación interinstitucional entre las agencias especializadas de cada país, para hacer frente al problema mundial de las drogas, mediante el diálogo y la búsqueda de consensos⁶⁷.
8. *Consejo Suramericano de Economía y Finanzas*: se creó en la IV Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el 26 de noviembre de 2010 en Georgetown, Guyana. Sus principales objetivos son promover: (i) el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades de la región; (ii) la construcción de un sistema económico con equidad, justicia social y en armonía en la naturaleza para un desarrollo sustentable; (iii) el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante mecanismos concretos y efectivos de complementación económica; (iv) la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros, entre otros⁶⁸.

⁶⁷ <http://www.unasursg.org/node/30>

⁶⁸ <http://www.unasursg.org/node/32>. Consultado: 3/11/2014.

9. *Consejo Electoral*, en el mismo se cristaliza el compromiso que los países mantienen con la “promoción, defensa y protección del orden democrático, del Estado de Derecho y sus instituciones en el marco de la integración regional sudamericana”⁶⁹, compromiso que ha sido definido desde el inicio de la conformación de la Unión.
10. El *Consejo Suramericano de Educación*: se creó en la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el 30 de noviembre de 2012 en Lima, Perú. Sus principales objetivos son: (i) fortalecer la integración educativa regional para garantizar y promover el derecho a la educación; (ii) concretar la implementación de políticas para mejorar la equidad, calidad, pertinencia y acceso a la educación en todos sus niveles y modalidades; (iii) promover la reducción de las asimetrías regionales y subregionales para el pleno ejercicio de los derechos humanos.
11. *Consejo Suramericano de Cultura*, se creó en la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, el 30 de noviembre de 2012 en Lima, Perú, con el múltiple objetivo de: (i) impulsar y fortalecer la cooperación cultural en la región; (ii) reconocer y promover el valor central en la cultura como base indispensable para el desarrollo y superación de la pobreza y desigualdad y (iii) promover la reducción de las asimetrías regionales y subregionales en materia de promoción y acceso universal a la cultura⁷⁰.

Cabe mencionar que el Tratado Constitutivo hace referencia a la futura creación de un *Parlamento*, cuya conformación aún es incierta (artículo 17).

D. CONSIDERACIONES FINALES

La UNASUR tuvo la fortaleza de haber sido la primer iniciativa de integración que reunió a todos los países sudamericanos, logrando la convergencia del MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), profundizando la integración existente e incorporando a la vez a otros países de la región – como Surinam y Guyana- los cuales hasta el momento no habían tenido participación alguna en los procesos de integración latinoamericanos.

La UNASUR fue creada para construir un espacio que trascienda lo económico y que incluya aspectos culturales, sociales, políticos y de infraestructura, dando prioridad al eje de carácter social de la integración, favoreciendo el diálogo político el cual es considerado como un factor de armonía y respeto mutuo entre los Estados. Es importante mencionar que se han elaborado mecanismos para lograr la participación ciudadana en el proceso de integración⁷¹.

Otro de los elementos importantes para destacar es la determinación de los Estados miembros de construir una identidad y ciudadanía sudamericana como paso previo para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe (esta idea ha sido plasmada en el Tratado constitutivo, pero se fue gestando desde la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones, 2004).

La conformación de los órganos responde a un modelo intergubernamental, y cuenta, además de los órganos superiores, con consejos temáticos dedicados a abordar políticas regionales de educación, infraestructura, cultura, de defensa y electoral, entre otros.

Se destacan como muy relevantes las acciones realizadas por la UNASUR tendientes a consolidar la

⁶⁹Resolución emanada de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, sobre la creación de un Consejo Electoral de la UNASUR. Buenos Aire, 24 de agosto de 2011.

⁷⁰ <http://www.unasursg.org/node/27>.

⁷¹ Tratado Constitutivo UNASUR, Art. 18. “Los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta”.

interacción del bloque con otros organismos, programas y reuniones especializadas de la región sudamericana (como por ejemplo: MERCOSUR, IIRSA⁷² o la Conferencia Sudamericana de Migraciones), con el objetivo de abordar la mayor diversidad de temas de la agenda de la integración regional.

La UNASUR, se ha constituido como un esquema de concertación y cooperación política, con una agenda de temas sensiblemente más amplia que la de otros procesos preexistentes en la región. La entrada en vigencia de su tratado constitutivo en el año 2011, fue el aspecto fundamental para la consolidación y la legitimación del proceso de integración. Asimismo cabe resaltar la actuación predominante en el área política y de defensa, además de tener un papel importante en la mediación en situaciones de crisis locales. Un análisis de los primeros años de su existencia dio cuenta que se estaba avanzado en el camino correcto, sin embargo, como lo hemos analizado en páginas anteriores, el proceso se encuentra en la actualidad (2018) atravesando una etapa de crisis coyuntural, por lo tanto el principal desafío del proceso está concentrado por el momento en lograr su continuidad y el de sus órganos y consejos aún sin la participación temporal de los Estados que autosuspendieron su actividad y que generaron parte de la inestabilidad que padece la UNASUR.

E. LA ALIANZA DEL PACÍFICO (AP)⁷³

INTRODUCCIÓN

La Alianza del Pacífico es una propuesta de integración con un profundo carácter económico – comercial. Conformada a partir de la Declaración de Lima, el 28 de abril de 2011, oportunidad en la cual, el entonces presidente del Perú, Alan García, organizó una cumbre con la participación de los presidentes de Chile, Sebastián Piñera, Colombia, Juan Manuel Santos y México, Felipe Calderón. Panamá envió a su Ministro de Asuntos del Canal, Rómulo Roux, quien suscribió al país como observador.

En la primera declaración, el presidente anfitrión manifestó lo siguiente: “esta no es una integración poética, es una integración realista ante el mundo y hacia el mundo”, destacando la perspectiva pragmática que se le quiso dar al proceso y sobre todo reconociendo el cambio de rumbo económico que ya se perfilaba en aquellos años (Merino, 2017). Se buscó priorizar los trabajos en las siguientes áreas: “movimiento de personas de negocios y facilitación para el tránsito migratorio, incluyendo la cooperación policial; comercio e integración, facilitación de comercio y cooperación aduanera; servicios y capitales, incluyendo la posibilidad de integrar las bolsas de valores y cooperación y mecanismos de solución de diferencias, así como también se previó la posibilidad de crear grupos técnicos para cada una de estas áreas...” (Declaración de Lima 2011).

En la tercera cumbre, celebrada en Paranal, Chile en junio de 2012, se constituyó formalmente la Alianza del Pacífico con la firma de los presidentes de Perú, Chile, Colombia y México. En dicha cumbre hubo una alta participación empresarial, conformándose alianzas empresariales, tales como: ProExport, ProChile, PromPerú, Proinversión y ProMéxico, con el fin de promover inversiones extranjeras, aumentar el intercambio comercial entre los países y la instalación de representaciones comerciales

⁷² La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), fue una iniciativa que vinculó a todos los países sudamericanos desde el año 2000, con el objetivo de propiciar el desarrollo sustentable de la región. Para el logro de este objetivo se elaboró un plan de acción con proyectos y ejes concretos multisectoriales y multidisciplinarios, que abarcó tanto las áreas jurídica, medioambiental, cultural, social y económica de la región (para profundizar el tema ver: Bono, L. (2014), Los proyectos de infraestructura física en la región sudamericana y su relación con los procesos de integración comercial (2000-2010). El caso de la hidrovía Paraná Paraguay, serie tesis, disponible en: <http://www.iri.edu.ar/index.php/2015/10/31/tesis>).

⁷³ El capítulo sobre Alianza del Pacífico (AP) se elaboró con la colaboración Guillermina Donofrio, alumna de Maestría en Relaciones Internacionales de la UNLP y miembro del Departamento de América Latina y el Caribe del IRI, UNLP.

para buscar nuevos mercados, fundamentalmente orientados a la región de Asia Pacífico y especialmente a China.

Fruto de esta nueva perspectiva, complementada con la orientación aperturista liberal de algunos países de Latinoamérica, se conforma la Alianza, como un acuerdo marco celebrado con el fin primario de establecer un paraguas normativo para la sucesiva celebración de Tratados de Libre Comercio (TLC) entre los socios regionales (Chile, Perú, Colombia y México), países de Asia Pacífico y EEUU fundamentalmente.

Los principales objetivos fueron: (i) crear un espacio de libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, (ii) basado en el pragmatismo y la flexibilidad y (iii) con la idea de conformarse como el primer eslabón de un acuerdo más amplio que abarque en una segunda instancia a la región Asia Pacífico, a Estados Unidos y a la Unión Europea.

LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

La Alianza del Pacífico ha creado un organigrama reducido que está distribuido de la siguiente manera:



Fuente: www.alianzapacifico.net

- *Cumbres*: se trata de la máxima instancia de toma de decisiones y se reúne anualmente. Este  rgano es presidido por una *Presidencia Pro témpore* rotativa.
- *Consejo de Ministros*: conformado por los Ministros de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior. Se encarga de adoptar resoluciones para cumplir los objetivos de la Alianza, supervisar los avances, aprobar los programas de actividades y definir los lineamientos políticos en este proceso de integración.
- *Grupo de Alto Nivel*: integrado por los Viceministros de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior. Supervisa a los grupos técnicos, y se encargan de relacionarse con otros bloques regionales.
- *Grupos Técnicos*: se han conformado cinco grupos técnicos:
 1. Comercio e Integración, que trata de agilizar el transporte de mercancías a través del asesoramiento.
 2. Servicios y Capitales, encargados de incentivar la inversión y servicios, y a la vez incrementarlas.
 3. Movimientos de Personas, que busca una libre circulación, y proyectar la facilitación de visados especiales para las personas de negocios.
 4. Cooperación, con énfasis en las medianas y microempresas, además, se dedica a discutir el panorama ambiental.

5. Grupo Institucional, que se encarga de mejorar y supervisar los órganos de la Alianza del Pacífico.

- *Parlamento de la Alianza del Pacífico*: los congresos de los cuatro Estados parte, han aprobado la creación de un parlamento, que se encargará de avanzar en un marco legislativo del proceso.

Paralelamente el sector privado ha creado un congreso empresarial encargado de promover la Alianza del Pacífico en los países integrantes como en la comunidad empresarial mundial.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA ALIANZA

La Alianza del Pacífico es considerada como un mecanismo de integración que responde al modelo de regionalismo abierto e incluyente (hasta el momento Costa Rica, Panamá y Guatemala están en proceso de incorporación como miembros), que busca alcanzar la libre movilidad de personas, bienes, servicios y capitales.

Los países que integran este espacio poseen un Producto Interno Bruto (PIB) que en conjunto asciende al 41% del PIB de América Latina y el Caribe. Por otra parte concentra el 50% del comercio exterior de la región, reuniendo a 221 millones de habitantes, atrae 43 millones de turistas al año y el 41 % de la Inversión Extranjera Directa (IED) que recibe América Latina.

Por otro lado, existe una innegable realidad respecto al relacionamiento internacional de los Estados, que responden a distintas circunstancias, elecciones e intereses, entre otras razones. En el nuevo contexto que se presenta para nuestra región, América del Sur posee una relación comercial importante con China y varios países del Este Asiático, que se ha intensificado rotundamente en los últimos años, producto de la estructura productiva de nuestros países, a partir de la cual prima la exportación de productos primarios y commodities. Esta realidad ha provocado que los países latinoamericanos intensifiquen las estrategias para favorecer acuerdos comerciales con la región Asia Pacífico.

Asimismo, es importante destacar que a través de la AP, México vuelve a vincularse al regionalismo latinoamericano, tras décadas de haber estado integrado económicamente a través de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá (1994). Este hecho ha implicado sin dudas la generación de un nuevo modelo de integración regional, al cual varios autores han denominado como: “capitalismo global del siglo XXI”, en contraposición al “socialismo del siglo XXI que representa el ALBA o al MERCOSUR (Merino, 2017; Kotschwar, 2014) y con más similitudes al regionalismo abierto de las primeras décadas de la integración latinoamericana, aunque con diferencias también como la vinculación hacia la región de Asia Pacífico y no hacia el Atlántico como proponía la antigua integración.

Finalmente, es importante destacar que el MERCOSUR y la AP firmaron una declaratoria conjunta (durante la XIII Cumbre de la AP celebrada en México, 2018) y elaboraron un plan de acción para fortalecer la integración y el libre comercio interbloques que favorezca la inclusión social, facilite el comercio de bienes y servicios, así como también impulse la internacionalización de pequeñas y medianas empresas, fomente la economía del conocimiento y genere beneficios a los habitantes en materia de género, movilidad académica, turismo y cultura. Esta nueva estrategia de integración de los últimos años ha generado nuevos vínculos asociativos basados en nuevos modelos de integración, muy diferentes a los que analizamos en los procesos anteriores y que dieron origen a la UNASUR y a la última etapa del MERCOSUR, basado en el modelo social de integración.

F. COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS (CELAC)

ORIGEN Y ANTECEDENTES

La creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC-2011), representó la consolidación de la unidad política, económica, social y cultural de la región, a la vez que significó el reconocimiento de la identidad latinoamericana, la defensa de la soberanía y se impulsó la consolidación de la región como una zona de paz⁷⁴. Estas ideas responden al modelo de regionalismo autónomo, que procura crear un mecanismo político sin la presencia de Estados Unidos.

De esta manera, en la Cumbre de Caracas, de diciembre de 2011, los Jefes de Estado de los países de América Latina y del Caribe tomaron la decisión de constituir la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), “como mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños y como un espacio común que garantice la unidad e integración” (Declaración de Caracas, 2011).

Esta nueva institución rescata el mandato originario de los Libertadores y pretende conformarse como un actor político que busca, en base a la reafirmación de su propia identidad cultural, avanzar en los procesos de integración y proyectar una voz concertada en el orden internacional que le permita “superar una situación histórica de marginalidad de la región en el mundo, de modo de asumir el contexto global como una oportunidad “ y “empoderar a América Latina como actor mundial en beneficio de sus pueblos” (Allard, 2013, citado en Manera, 2014).

Los grandes objetivos fueron expresados en la Declaración de Caracas “En el Bicentenario de la lucha por la independencia hacia el camino de nuestros libertadores”, que incorporó un Plan de Acción y rescató el acervo histórico conformado por las Declaraciones, Comunicados especiales y demás instrumentos aprobados durante los procesos del Grupo de Río⁷⁵ y la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC)⁷⁶, los cuales son considerados como los antecedentes inmediatos de la CELAC.

CONSTRUCCIÓN DE LA UNIDAD EN LA DIVERSIDAD

A través de la lectura de los discursos, debates, declaraciones de los presidentes y los documentos aprobados, hay elementos significativos que nos permiten hacer un estado de la cuestión sobre cómo se plantean los Estados construir la “unidad en la diversidad”. La idea fuerza, es que las diferencias ideológicas, no pueden ser un obstáculo que impida la presencia de todos los Estados en la Comunidad. Un avance ha sido el reconocimiento de la existencia de la diversidad de vías y de proyectos de sociedades democráticas. La unidad y la integración de la región “debe ser construida gradualmente, con respeto al pluralismo y al derecho soberano de cada uno de los pueblos para escoger su forma de organización política y económica” (Declaración de Santiago, 2013).

POSICIONAMIENTO EN EL ORDEN MUNDIAL Y EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL

⁷⁴ En la reunión de La Habana, Cuba (2014), la CELAC declaró a “América Latina y el Caribe como Zona de Paz basada en el respeto de los principios y normas del Derecho Internacional, incluyendo los instrumentos internacionales de los que los Estados miembros son parte, y los Principios y Propósitos de la Carta de las Naciones Unidas”.

⁷⁵ El Grupo de Río es un mecanismo permanente de consulta y concertación política de América Latina y el Caribe, creado en Río de Janeiro (Brasil) en 1986. Conformado en esa oportunidad por los siguientes países: Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, mediante la Declaración de Río de Janeiro.

⁷⁶ La primera Cumbre fue celebrada en 2009 con el propósito de impulsar la articulación de los procesos de integración y el desarrollo de los Estados Miembros, especialmente frente a retos tales como la crisis financiera, la crisis económica y la crisis alimentaria, entre otras.

El siglo XXI está marcado por la reconfiguración del escenario mundial, el cuestionamiento de la supremacía de los Estados Unidos (que había primado durante los últimos años del siglo XX), el auge del multilateralismo y el surgimiento de nuevos países emergentes (China, India, Rusia, Sudáfrica, Brasil, entre otros), en búsqueda de modelos alternativos de inserción internacional. En este nuevo orden mundial que se está conformando, la CELAC propone convertirse en un interlocutor político que exprese una voz concertada para “la consolidación de un mundo pluripolar y democrático, justo y equilibrado, y en paz, despojado del flagelo del colonialismo y de la ocupación militar” (Declaración de Caracas, 2011) y se asume como “un importante mecanismo para promover los intereses de los países en desarrollo en los organismos multilaterales” (Declaración de Santiago de Chile, 2013), con capacidad para reaccionar a los desafíos políticos y económicos del mundo (Manera, 2013).

Entre los **objetivos** propuestos por la CELAC citamos los siguientes:

- Privilegiar una política de cooperación Sur-Sur y Triangular, complementaria no sustitutiva de la Norte Sur, que refleje la identidad de la región, permita reducir las asimetrías y promueva el desarrollo sostenible.
- Impulsar la democratización de las instancias decisorias internacionales y una reforma integral del sistema de Naciones Unidas, en particular el Consejo de Seguridad.
- Fortalecer el multilateralismo con la presentación de candidatos de consenso de los países en desarrollo para puestos claves en los organismos internacionales mundiales.
- Considerar a la región como una zona de paz, implica: impulsar la proscripción de armas nucleares y establecer instrumentos legales vinculantes que hagan efectivo el compromiso de los Estados en el desarme nuclear, la no proliferación y los usos pacíficos de la energía nuclear.
- Reformar y fortalecer el sistema financiero internacional, incluyendo “la regulación de los mercados financieros y el cumplimiento de los compromisos de cooperación y de reforma de las instituciones”. Reducir la dependencia excesiva de las agencias calificadoras de riesgo. Estudiar la viabilidad de implementar una instancia de solución de controversias regional para disminuir las disputas en materia de inversiones intra y extra comunitarios.
- Respaldo el mandato de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Río+20) e Impulsar que la Agenda de Desarrollo posterior al 2015 contemple objetivos voluntarios, universales, claros, medibles y adaptables a las distintas realidades nacionales.
- Fortalecer las instancias de diálogo intrarregional (se trató especialmente de la V Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno en enero de 2017, en República Dominicana⁷⁷).

Con el fin de lograr los objetivos propuestos, la CELAC elaboró un **Plan de Acción**, en el cual se destacan los siguientes temas: (i) seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre y la pobreza: se quiere asegurar el disfrute del derecho a la alimentación, en especial de todos los sectores en situación de vulnerabilidad. (ii) Educación y ciencia: en esta área se insiste en el propósito de avanzar vigorosamente para alcanzar un nivel de alfabetización superior al 90% para el año 2020, en aquellos países de la región con un nivel de alfabetización inferior a dicho porcentaje⁷⁸. Por otra parte se instan a los países miembros a propender a la cobertura universal y gratuita de la educación primaria y secundaria

⁷⁷ En esta cumbre se aprobaron 20 declaraciones especiales, así como la “Declaración Política de Punta Cana”, en la cual se recogen acuerdos importantes en torno a temas de interés mutuo, que van desde la paz y la seguridad regionales y el combate al crimen organizado, hasta la seguridad alimentaria y el desarrollo urbano sostenible, pasando por la igualdad de género, la importancia de la educación y la promoción de las tecnologías de la información, la gestión de desastres, los flujos migratorios, la transparencia y la lucha contra el cambio climático, entre otros. Asimismo, se hizo especial hincapié en el respaldo del proceso de diálogo en Venezuela y Colombia.

⁷⁸ En la IV Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno celebrada en la sede de la Unasur en Quito (2016), se avanzó temas referentes al desarrollo con especial atención a las estrategias para enfrentar desafíos como la pobreza y el abuso de las transnacionales.

y promover la cooperación interregional en áreas universitarias. (iii) Cooperación sur-sur en políticas públicas de desarrollo y en lo económico- financiero y económico: en el ámbito de la cooperación se propuso explorar la posibilidad de implementar nuevos mecanismos de integración y cooperación Sur-Sur en materia de ciencia, tecnología e innovación. Fomentar políticas públicas regionales dirigidas a incentivar el emprendimiento y desarrollo de las PYMES, especialmente lideradas por mujeres y/o jóvenes. A fin de llegar a una integración de los sistemas de pago, el plan fijó el trabajo coordinado entre los Bancos Centrales y el Grupo de Trabajo Financiero para evaluar, con miras a establecer gradualmente, las bases seguras para una futura integración de los sistemas de pago entre los países de la CELAC. (iv) En otro orden, se intensifica la cooperación en materia migratoria en la región. (v) Asimismo, se propone continuar fortaleciendo la complementariedad y cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración, profundizando la coordinación entre las Secretarías y Presidencias Pro Témpace de los mismos, a fin de contribuir a la efectividad y evitar duplicaciones innecesarias, en conformidad con los mandatos de la CELAC (Zeballos, 2014).

LA CONSTRUCCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD

La CELAC fue concebida como un mecanismo representativo de consulta y concertación política y de cooperación, de los gobierno de América Latina y el Caribe”, capaz de fomentar el diálogo entre los Estados que lo integran.

En cuanto a su estructura, no tiene una sede permanente y las medidas adoptadas por las distintas instancias revisten el carácter de acuerdos políticos. Las decisiones son consensuadas y se basan en los principios de flexibilidad y participación voluntaria.

En este contexto, las Cumbres anuales constituyen la instancia en la que se definen las políticas y se establecen las líneas de acción (diplomacia de cumbres), lo cual hace que el mecanismo sea ágil, pero muchas veces sus decisiones dependen de los cambios políticos y de los diferentes perfiles ideológicos de los mandatarios.

Existe un documento denominado: “Procedimiento para el funcionamiento orgánico de la CELAC” (aprobado en la Cumbre de Caracas de 2011) que establece los órganos y la forma a través de la cual se toman las decisiones:

1.- *Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno*: es la instancia suprema y se reúne en forma ordinaria una vez por año, pudiendo la presidencia convocar en forma extraordinaria.

2.- *Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores*: sus funciones son muy amplias y están orientadas al seguimiento del Plan de Acción, a la coordinación de posiciones comunes entre los miembros en los foros multilaterales y a adoptar los proyectos de declaraciones y decisiones a ser aprobadas en las Cumbres.

3.- *Presidencia Pro-Témpace*: es el órgano de apoyo institucional, técnico y administrativo y sus funciones están centradas en preparar, convocar y presidir las Cumbres e instrumentar sus decisiones.

4.- *Reunión de Coordinadores Nacionales*: este órgano constituye el vínculo entre la Presidencia Pro Témpace y los Estados miembros.

5.- *Reuniones especializadas*: las convoca la Secretaría Pro- Témpace sobre temas vinculados a las líneas del Plan de Acción y participan funcionarios de alto nivel. 6.- *Troika*: integrada por el país que detenta la Presidencia Pro-Témpace acompañado de su predecesor y su sucesor. Tiene la función de asistir, respaldar y ayudar a la Presidencia en la coordinación de las reuniones.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA

La Comunidad se presenta como la culminación de un proceso de unidad basado en una “identidad de proyecto” que busca generar soberanía latinoamericana y caribeña y convertir a los pueblos de la región en protagonistas del siglo XXI.

En su visión de la identidad el espacio geográfico es la referencia primaria, pero lo sustantivo es la raíz histórica y las experiencias comunes que llevan a la construcción social de una región y permiten transformar una comunidad pasiva “en otra organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo” (Boisier, 2010 citado en Manera, 2013).

Un aspecto a subrayar es que si bien se considera el inicio de la historia en el siglo XIX, con la constitución de los estados nacionales en la región, se rescata el pasado indígena y la presencia de los afrodescendientes. Se reconocen sus aportes “morales, políticos, económicos, espirituales y culturales en la conformación de nuestras identidades y en la construcción de nuestras naciones y procesos democráticos” (Declaración de Caracas, 2011). Un lugar destacado ocupa la reivindicación del carácter multicultural de los pueblos de la región y plurinacional de algunos países y la memoria histórica. Esta valorización de los saberes y conocimientos ancestrales de las comunidades originarias lleva a la CELAC a ser la expresión de su voz en los foros internacionales. En Santiago, se declara “la necesidad de tomar medidas para recuperar y proteger los derechos sobre los “conocimientos tradicionales” de los pueblos indígenas y comunidades locales y tribales que han sido arbitrariamente registrados por personas y empresas.

RELACIONAMIENTO EXTERNO

La CELAC en el año 2015 (III Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno realizada en Costa Rica), avanzó en la profundización de las instancias de diálogo intrarregional y en el desarrollo de estrategias con otros países y regiones. A modo de ejemplo, celebró en enero de 2015 la primera reunión ministerial del Foro China-CELAC, en la cual se aprobó la Declaración de Beijing que prevé –entre otras cuestiones– un plan quinquenal de cooperación entre ambas partes que incluye la idea de movilizar tres motores (comercio, inversión y cooperación) y otras áreas fundamentales de colaboración: seguridad, política, infraestructuras, energía, recursos, industria, agricultura, ciencia e intercambios entre pueblos.

Por otro lado, tuvo lugar también la Cumbre UE-CELAC, en el mes de junio (2015) en Bruselas. De la misma emanó una declaración política que se refirió a la profundización de la asociación birregional, basada en los vínculos históricos, culturales y humanos, el respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional, así como también los intereses comunes. Hicieron referencia a los 16 años de historia que los vincula desde la realización de la Cumbre fundacional en Río de Janeiro (Bogado y Bono, 2015).

COMENTARIOS FINALES

En lo que respecta al posicionamiento de la CELAC en el proceso de integración latinoamericano, se reafirma la aspiración a constituirse en la más alta expresión de la unidad regional, sin superponerse o duplicarse con otras experiencias o instituciones regionales y subregionales, fundada en los principios de complementariedad y cooperación (Declaración de Santiago, 2013).

En este sentido, podríamos afirmar que el camino recorrido para la unidad latinoamericana y caribeña, demuestra que es posible una reflexión y una acción autónoma de las relaciones internacionales desde la soberanía regional y que la CELAC puede ser el espacio para “concretar sinergias entre la agendas de los distintos esquemas y foros que hay, y realizar una coordinación política para llevar posiciones

conjuntas a escenarios multilaterales más amplio” (Bonilla, 2014, citado en Manera 2013), iniciadas en los primeros mecanismos que tuvieron su origen en la “Declaración de Río de Janeiro” de 1986.

En definitiva la CELAC ha demostrado en sus acciones y en su relacionamiento con otros bloques y países, que se trata de un foro flexible, que actúa con pocos recursos, y que aún se encuentra en plena etapa de construcción de su institucionalidad, con acciones tendientes a fortalecer el diálogo interno, alcanzar el desarrollo sostenible y a construir la tan necesaria identidad regional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES CONSULTADAS:

- Aguerre, M. y Arboleya, I. (2009), “Estrategias para un MERCOSUR ciudadano”, en: *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, CEFIR.
- Allard Neumann, Raúl (2013), “Explorando nuevos caminos de regionalización e integración en América Latina y El Caribe”, en *Revista Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales. Año 22, Nº 44, enero/junio.
- Alvarez Valdés, R (2009), “UNASUR: desde la perspectiva subregional a la regional”, Serie documentos electrónicos No. 6, octubre 2009, FLACSO Chile.
- Balassa, Bela, Teoría de la integración económica, México: Biblioteca Uteha de Economía, 1964, p. 2.
- Bertoni, L (2005), *Laudos Arbitrales en el MERCOSUR*, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires.
- Bogado Bordazar L. y Bono L. (comp.) (2013), Informe de Integración en América Latina y el Caribe 2012. Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP. ISSN 1853-4163.
- Bogado Bordazar, L. y Bono, L. (2013), *Informe de Integración en América Latina y el Caribe 2009, 2010, 2011 y 2012* (coordinadoras), Departamento de América Latina y el Caribe, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP. Serie: Estudios e Investigación, No. 34 (ISSN 1853-4163), octubre 2010, 2011, 2012 y 2013.
- Bogado Bordazar, L. y Bono, L. (2018) Presentación del Departamento de América Latina y el Caribe del IRI. Anuario de Relaciones Internacionales. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Universidad Nacional de La Plata.
- Boisier, S. (2010), “Un marco para la paradiplomacia desde las estrategias de desarrollo regional”, en Maira (ed) *La Política Subnacional en América Latina*, Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- Bonilla A. y Jaramillo G. (2014), (editores), *La integración en la política exterior latinoamericana*. San José, Costa Rica, FLACSO – CAF.
- Bono L. y Bogado Bordazar L. (2011), “Los modelos de integración por infraestructura en la región sudamericana: la iniciativa IIRSA y el FOCEM”, en: *Revista Relaciones Internacionales* No. 41, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP.
- Bono L. y Bogado Bordazar L. (2015), “Panorama social, político y económico de América Latina y el Caribe: el desafío de la convergencia y la unidad” Departamento de América Latina y el Caribe, Anuario de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP.
- Caetano, G. (2005), “Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR”. Montevideo, FESUR.
- Caetano, G. y Otros (2009), “Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto”, en: *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, CEFIR.
- Caetano, G. y Otros (2012), *El MERCOSUR de las políticas públicas regionales*, CEFIR.
- Cardona, Diego C. (2005), “¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?”, Foreign Affaire

en español.

- Castaño, F. y Francini, P. (2018), “Breve análisis de la UNASUR luego de la autosuspensión de seis miembros”, en Boletín electrónico del Departamento de América Latina y el Caribe No. 64, IRI, UNLP, disponible en: <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2018/07/bo-latina-nro-64.pdf>
- Chávez, Hugo (2013), Carta leída en la apertura de la I Cumbre CELAC, Santiago, Chile, disponible en <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.>, ingresado 19/10/2014.
- Drummond, M. (2009), “Parlamento do MERCOSUL: consolidacao e desenvolvimento de suas competencias”, en *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, CEFIR.
- FLACSO, Boletín Estado de la Región América Latina y el Caribe (2014), n 11, San José, Costa Rica, FLACSO – CAF.
- Gudynas E. (2006), “Comunidad Sudamericana de Naciones. Las cumbres y la búsqueda de un nuevo marco de integración regional”. Revista del Sur, número 168, noviembre-diciembre.
- Informe de la I Reunión de Mecanismos Regionales y Subregionales de Integración en América Latina y el Caribe (2012), Montevideo, Uruguay, 16-17 de agosto.
- Jaramillo, Grace (2014), “La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe” en Bonilla A. y Jaramillo G. (editores), *La integración en la política exterior latinoamericana*. San José, Costa Rica, FLACSO – CAF.
- Lafer, C. (2002), *La identidad internacional de Brasil*, Fondo de Cultura económica, Buenos Aires.
- Manera, T (2013), “La construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños”, en: Bogado Bordazar, L. y Bono, L (2013), *Avances y retrocesos de los procesos de integración en América Latina y el Caribe*, Departamento de América Latina y el Caribe, IRI, UNLP. Disponible en: <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2016/04/estinv38AvancesyretrocesosenlosprocesosAL.pdf>.
- Merino, G. (2017), “Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. El surgimiento de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento del regionalismo abierto y el retroceso del regionalismo autónomo”, En: *Relaciones Internacionales*, No. 52.
- Operti, D. (1996), “El MERCOSUR después de Ouro Preto”. Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, Serie Congresos y Conferencias N° 11.
- Peña, F. (2013) «Mercosur y Alianza del Pacífico en la integración regional. Primera aproximación a la pregunta ¿se contraponen o se pueden complementar?»
- Peyrani, J. y Geffner, M. (2013), «Dos modelos en debate: Mercosur Ampliado y Alianza del Pacífico», Revista Nueva Sociedad Edición.
- Sanahuja J. (2014), “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC”, en: Hershberg E. y Otros, *Pensamiento Propio. El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*. Icaria Ed.
- Sanahuja, J. y Comini, N. (2018), “Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis”, Revista Nueva Sociedad No 275, mayo-junio de 2018.
- Seoane, J. (2005) Movimientos sociales y recursos naturales en América Latina: resistencias al neoliberalismo, configuración de alternativas. En Revista del Observatorio Social de América Latina (OSAL), Año VI, N° 17. 93-108.
- Sorj, B. y Fausto, S. (comps.) (2011), *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*. Siglo XXI Editora Iberoamericana: Buenos Aires.

- Sotelseck, D.F. (2008), El pensamiento de Raúl Prebisch: una visión alternativa. Estudios Demográficos y Urbanos [en línea] 2008, 23 (Septiembre-Diciembre): [Fecha de consulta: 27 de septiembre de 2018] Disponible en:<<http://2011.redalyc.org/articulo.oa?id=31211538006>> ISSN 0186-7210
- Turzi, M. (2014) «Asia (des)integración latinoamericana? Revista Nueva Sociedad Nro 250, marzo abril de 2014.
- Vadell, J. y Otros (orgs.) (2011), Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul. Editora PUCMINAS: Belo Horizonte.
- Zeballos, S. (2014), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en: Bogado Bordazar, L. y Bono, L. Informe de Integración en América Latina y el Caribe 2014, Departamento de América Latina y el Caribe, IRI, UNLP. Disponible en: <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2016/06/estinv38-AL-informe-de-integracion-2014.pdf>.

SIGLAS UTILIZADAS

- ALADI, Asociación Latinoamericana de Integración
- ALBA Alianza Bolivariana para los pueblo de nuestra América
- CAF, Corporación Andina de Fomento
- CALC Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo
- CAN, Comunidad Andina de Naciones
- CARICOM, Comunidad del Caribe
- CCM: Comisión de Comercio del MERCOSUR
- CELAC, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CMC, Consejo Mercado Común
- CPC, Comisión Parlamentaria Conjunta
- CRPM, Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR
- CT, Comité Técnico
- FCES, Foro de Consulta Económico y Social
- FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- FM, Foro de la Mujer
- GMC, Grupo Mercado Común
- MERCOSUR, Mercado Común del Sur
- OEA, Organización de Estados Americanos
- PM, Parlamento del MERCOSUR
- POP, Protocolo de Ouro Preto
- PPT, Presidencia Pro Témpore
- RE, Reunión Especializada
- SAM, Secretaría Administrativa del MERCOSUR

SGT, Sub Grupo de Trabajo

SIECA, Secretaría de Integración Económica Centroamericana

TLC, Tratado de Libre Comercio

TPP, Trans Pacific Partnership

TPRM, Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR.

UE, Unión Europea

UE, Unión Europea

UNASUR, Unión de Naciones Suramericanas