

**LA CRISIS DEL MULTILATERALISMO EN EL SISTEMA INTERNACIONAL:
EL CASO DE LA UNASUR**

*THE CRISIS OF MULTILATERALISM IN THE INTERNATIONAL SYSTEM:
THE CASE OF UNASUR*

Mg. Miguel Gerardo Marchetta¹

Fecha de recepción: 11/10/2025 – Fecha de aceptación 14/11/2025

RESUMEN

En el contexto actual del sistema internacional, haciendo hincapié en Latinoamérica y en Sudamérica en particular, la crisis del multilateralismo nos lleva a hablar nuevamente del fallido intento de integración regional a través de la Unión de Naciones Sudamericanas (también conocida como UNASUR).

Los intentos para lograr una integración regional en América Latina y el Caribe son de larga data. Los avances y retrocesos que han caracterizado a los procesos de integración en la región obedecen a una serie de factores: políticos, históricos, económicos e incluso culturales. La consolidación de la ALADI y luego de la CAN, o Comunidad Andina de Naciones, y el Mercosur demostraron que, si existe un verdadero interés por parte de los estados sudamericanos en afianzar los procesos de integración, estos llegan a consolidarse. Sin embargo, nuevamente hemos entrado en una fase de crisis del multilateralismo, y no solo a nivel mundial, sino también a nivel regional.

En el presente artículo analizaremos de forma concisa los pormenores del tema que nos compete y las principales variables involucradas.

Palabras clave: sistema internacional, multilateralismo, CAN, Mercosur, Unasur.

ABSTRACT

In the current context of the international system, with particular emphasis on Latin America and South America, the crisis of multilateralism leads us to revisit the failed attempt at regional integration through the Union of South American Nations (also known as UNASUR).

Attempts to achieve regional integration in Latin America and the Caribbean are longstanding. The advances and setbacks that have characterized integration processes in the region are due to a number of factors: political, historical, economic, and even cultural. The

¹ Licenciado en Relaciones Internacionales. Universidad Champagnat.
Municipalidad de la Ciudad de Mendoza, Argentina. Correo electrónico: tacna54@hotmail.com

consolidation of ALADI and then the CAN, or Andean Community of Nations, and Mercosur demonstrated that if there is genuine interest on the part of South American states in strengthening integration processes, these can be consolidated. However, we have once again entered a phase of crisis for multilateralism, not only at the global level, but also at the regional level.

In this article, we will briefly analyze the details of the issue at hand and the main variables involved.

Keywords: International System, multilateralism, Andean community of nations, Mercosur, Unasur.

1. INTRODUCCIÓN

¿Cuántas veces habremos hablado de la necesidad de integrarnos a nivel regional? Muchas veces, se ha hablado tantas veces del tema que hemos perdido la cuenta. La cuestión de la integración entre los estados sudamericanos ha sido un tema de debate recurrente entre los internacionalistas, historiadores, políticos y diplomáticos desde que los estados forjaron su independencia y afianzaron su organización nacional.

Entre el siglo XIX y comienzos del siglo XX se llevaron adelante innumerables conferencias y reuniones bilaterales en donde han participado jefes de Estado, ministros plenipotenciarios y embajadores, y los resultados han sido acuerdos parciales de integración que se terminaron diluyendo cuando acontecía algún cambio de gobierno o se desataba algún conflicto militar, como la Guerra del Pacífico que involucró al Perú y a Bolivia en contra de Chile o la Guerra del Chaco que involucró a la República del Paraguay y a Bolivia.

Después de la Segunda Guerra Mundial, y luego de un periodo en donde las discusiones integracionistas se fueron postergando y/o quedaron relegadas de las agendas bilaterales, con la creación de las Naciones Unidas en 1945 se empieza a discutir sobre dos de los pilares de los futuros procesos de integración: el multilateralismo y el integracionismo.

2. CONTEXTO HISTÓRICO DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANOS

Las primeras discusiones integracionistas formaban parte de las ideas políticas de algunos de los próceres que habían intervenido en el proceso emancipador sudamericano, como Francisco de Miranda², Simón

Bolívar³ o José de San Martín. Entendían, y con razón, que los nacientes estados americanos debían defender su independencia y asegurar su existencia ante los posibles intentos de reconquista europeos.

En 1826, gracias a la iniciativa de Bolívar, se lleva adelante el primer congreso latinoamericano. Si bien algunos estados no enviaron signatarios al congreso, se logró firmar un documento final que establecía, entre sus puntos más importantes, la resolución pacífica de las controversias que pudieran surgir entre los estados firmantes y la defensa colectiva de la soberanía continental.

En los congresos realizados en Lima en 1848, en Santiago en 1856 y el que se realizó nuevamente en Lima en 1864, se alcanzaron acuerdos de mayor relevancia.

En el primer congreso de Lima se firmó un “Tratado de Confederación” que establecía como uno de sus puntos más relevantes la defensa de la soberanía y la integridad territorial de las naciones firmantes. Los estados que concurrieron a este congreso fueron Perú, en su carácter de anfitrión, Bolivia, Chile, Nueva Granada y Ecuador.

En el segundo congreso, también realizado en Lima, Perú, Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador y Venezuela firmaron dos convenios. El primero de ellos fue la “Unión y Alianza Defensiva” para afianzar la soberanía territorial ante cualquier amenaza externa. El segundo convenio fue sobre el “Mantenimiento de la Paz”, que versaba sobre la resolución pacífica de las controversias.

minado “Colombeia” o “Colombia” que agruparía a las naciones americanas independizadas del Imperio español.

3 Simón Bolívar en su Carta a Jamaica sostenía: “Es una idea grandiosa pretender formar de todo el mundo nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con todo el mundo. Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos”.

2 Considerado como el precursor de la emancipación americana, fue un diplomático, político, militar y escritor venezolano. En 1783 Miranda ideó un proyecto federativo de carácter republicano deno-

Como podemos apreciar, nuevamente se discutía sobre la necesidad de un arreglo pacífico de las controversias. Más adelante volveremos a retomar este principio, que es tan importante para el Derecho Internacional.

Sería en el periodo posterior a la finalización de la Segunda Guerra Mundial en el que volvería a resurgir entre los estados sudamericanos la necesidad de reunirse alrededor de un ámbito de discusión concreto para analizar los cambios que se avecinaban, tanto a nivel político como económico y diplomático.

Algunas de las organizaciones que fueron creadas durante este periodo fueron la Organización de Estados Americanos, u OEA, en 1948, y que ha estado desde su creación influenciada por los lineamientos que provenían de Washington. El Pacto Andino, en 1969, que luego de un proceso de reformas pasaría a denominarse como la Comunidad Andina de Naciones; organización de la que hablaremos más adelante nuevamente. En 1973 se conforma la Comunidad del Caribe o CARICOM y en 1980 se conformaría la Asociación Latinoamericana de Integración, o ALADI⁴, que incluiría gran parte de los acuerdos sobre cuestiones comerciales que se venían desarrollando durante las décadas del 60 y del 70.

Creada a través del Tratado de Montevideo, que también determinaría que su sede se situaría en la capital del estado uruguayo, la Asociación Latinoamericana de Integración tenía como objetivos la reducción y eliminación de las trabas al comercio regional, promover el desarrollo económico, afianzar el proceso de integración latinoamericano y finalmente lograr establecer un mercado común en América Latina.

4 La ALADI fue la reorganización de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), organización que se había fundado en 1960 y de la que formaban parte la Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

3. LA CONFLUENCIA DEL MERCOSUR Y LA CAN EN EL PROCESO DE CONFORMACIÓN DE LA UNASUR

Como hemos podido apreciar en párrafos anteriores, para los estados latinoamericanos en general, y los sudamericanos en particular, el integracionismo ha sido uno de los objetivos principales de la política exterior de las naciones sudamericanas.

Pero no podemos soslayar que Sudamérica es una región que presenta una serie de dificultades que ha ocasionado que se terminen erosionando los pilares de los diversos espacios de integración que se fueron conformando históricamente. La inestabilidad política, las crisis económicas e incluso la influencia de los Estados Unidos en determinados periodos históricos atentaron contra la estabilidad de la región, tan necesaria para consolidar cualquier proceso integrador.

El Pacto Andino fue creado mediante el Acuerdo de Cartagena un 26 de mayo de 1969 y los estados firmantes del mismo fueron Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. En 1973 fue aceptada la incorporación de Venezuela, siendo seis las naciones pertenecientes a la organización. Sin embargo, durante el gobierno de Augusto Pinochet, la República de Chile dejaría de formar parte de la organización; este hecho ocurriría en 1976. Y el mismo camino seguiría Venezuela en el 2006.

Es importante resaltar que en 1996 se produjo una reorganización del Pacto Andino y pasaría a denominarse a partir de ese año como Comunidad Andina de Naciones, denominación que conserva hasta la actualidad. La Secretaría General se encuentra ubicada en la ciudad de Lima, Perú, y el Parlamento Andino se encuentra ubicado en la ciudad de Bogotá, Colombia.

El objetivo principal de la organización era consolidar los procesos de industrialización con el fin de reducir la brecha de desarrollo

en relación con las principales economías de la región. Esta estrategia de industrialización se sustentaba en un programa de sustitución de importaciones, con una impronta altamente proteccionista. Con el tiempo, y en virtud del cambio de las políticas comerciales de los miembros de la organización, algunos de los objetivos centrales han ido cambiando y la política proteccionista del bloque ha quedado prácticamente descartada.

Diversos internacionalistas han coincidido en afirmar que la piedra fundacional del Mercosur fue la histórica declaración de Foz de Iguazú suscrita en 1985 por los presidentes de Argentina y de la República Federativa del Brasil, Raúl Alfonsín y José Sarney, respectivamente.

En 1991, gracias a la firma del Tratado de Asunción, se conforma el Mercado Común del Sur o Mercosur. Es importante resaltar que la organización se constituye como sujeto del Derecho Internacional con la firma del Protocolo de Ouro Preto el 16 de diciembre de 1994. A su vez, el mencionado protocolo estableció un arancel externo común. Los miembros actuales de la organización son la República Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Si bien en 2012 Venezuela fue admitida como miembro pleno, actualmente se encuentra suspendida su pertenencia al bloque.

A partir de 1999 se conformó una zona libre de aranceles con algunas excepciones, como los productos derivados del azúcar y el sector automotor.

El objetivo final de la organización es convertirse en un mercado común, afianzando la integración política, económica y social de sus miembros. Desde el punto de vista económico, se promueven la libre circulación de bienes y servicios, el establecimiento de un arancel externo común, la articulación de una política comercial común y la coordinación de políticas macroeconómicas.

No podemos soslayar que muchos de los objetivos que se plantearon no se están cumpliendo, situación que ha generado debates internos que plantean que debe modernizarse la organización. Incluso Uruguay y el Paraguay han expresado su rechazo a que la organización siga favoreciendo los intereses comerciales de la Argentina y de Brasil en detrimento de los intereses de los estados mencionados.

La importancia de la CAN y del Mercosur radica en que son dos organizaciones con una identidad jurídica internacional propia, con una estructura organizativa también propia; tienen la posibilidad de tomar decisiones diferenciadas de las de los estados que las conforman y a su vez tienen la potestad de firmar acuerdos tanto a nivel regional como internacional.

Era una decisión lógica que los estados sudamericanos acordaron: que ambas organizaciones debían constituirse en los pilares del integracionismo regional, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo que ambos bloques habían alcanzado y la necesidad de canalizar en una sola organización todo lo que se había avanzado dentro del proceso integrador en la región.

4. LA UNASUR: ENTRE EL PRAGMATISMO INTEGRACIONISTA Y EL POPULISMO SUDAMERICANO

Para poder analizar el derrotero de la Unasur, es importante diferenciar entre los dos términos que hemos planteado, el pragmatismo integracionista y el populismo sudamericano.

La posición “pragmática integracionista” se alinea perfectamente con la política exterior brasileña, por eso la conformación de la Unasur tuvo desde un primer momento una clara influencia del gigante sudamericano. Uno de los lineamientos de la política exterior brasileña es fortalecer su posición a nivel regional para poder afianzar su inserción internacional.

Cuando hablamos de “populismo”, nos referimos a una forma de hacer política que ha caracterizado la política de algunos de los países de la región. El populismo necesita sustentar la idea de que un líder llevará adelante las reformas que el pueblo necesita y que solo ellos entienden las necesidades del pueblo; por ende, otra característica de este movimiento político es una clara relación entre el líder y el pueblo.

Por ende, nos encontramos ante dos posiciones claramente definidas: por un lado, la posición brasileña y, por el otro, la posición populista o “bolivariana” llevada adelante por Bolivia, Ecuador y Venezuela, principalmente.

Es importante hacer la aclaración de que la situación del “eje bolivariano” ha cambiado sustancialmente estos últimos años; sobre esto hablaremos un poco más adelante.

En 1998 se instrumentó el acuerdo marco para la puesta en marcha de una zona de libre comercio entre el Mercosur y la CAN. Este acuerdo es un momento bisagra dentro del proyecto integracionista porque se plantea trabajar sobre algo que ya estaba constituido en lugar de arrancar de cero, como ya había ocurrido en otros procesos de integración.

En el encuentro que se llevó a cabo en la ciudad de Cuzco, en 2004, se ratificaron los

acuerdos anteriores y se lleva adelante la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones por parte de los jefes de estado allí reunidos. Algunos de los acuerdos ratificados fueron que se continuará con el proceso de convergencia entre la CAN y el Mercosur, el afianzamiento del proceso de integración energética y la cooperación en materia educativa, tecnológica y cultural.

Finalmente, en la reunión extraordinaria que se llevó a cabo en la ciudad de Brasilia

en 2008, se suscribió el tratado constitutivo de la Unasur⁵.

REFLEXIONES FINALES

Como hemos podido analizar a través del desarrollo del presente artículo, las ideas integracionistas han formado parte de la agenda de la política exterior de los países latinoamericanos después de los procesos de independencia y en el periodo de posguerra, en particular.

Si bien la CAN y el Mercosur han sido hasta el momento los procesos de integración más exitosos que se han concretado en la región, y más si tenemos en cuenta los vaivenes políticos y económicos que han acontecido en Sudamérica, son organizaciones intergubernamentales y no se consolidaron como verdaderos procesos de integración supranacionales. Otro detalle que no podemos soslayar es que son organizaciones que hacen hincapié en las cuestiones económicas y comerciales, dejando un poco de lado las cuestiones políticas e incluso sociales.

Por eso podemos preguntarnos ¿qué fue realmente la Unasur? Pues bien, la Unasur fue un intento de los países de la región en crear una organización que sirviera de contrapeso a la influencia de los Estados Unidos en la región y a su vez se buscaba lograr un nivel de integración semejante al que habían logrado las naciones europeas a través de la Unión Europea. Con vistas a lograr ese objetivo, se planteó la creación de un Banco del Sur y la puesta en marcha de una moneda común, una ciudadanía de la Unasur y un pasaporte comunitario semejante al europeo.

Si los objetivos estaban claramente definidos y parecían estar cumpliéndose, ¿qué fue lo que sucedió para que la organización fracasara? En el 2008, cuando se firmó el

5 Los estados firmantes del tratado fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

tratado constitutivo, el giro ideológico populista en la región estaba atravesando un momento de auge. El bloque bolivariano tuvo una clara influencia sobre los lineamientos de la organización, en contraposición a la posición brasileña que buscaba, a través de la Unasur, afianzar su proyección internacional. El giro ideológico hacia posiciones más conservadoras en los últimos años en los gobiernos de la región provocó un estancamiento de la organización e incluso varios estados decidieron abandonar el bloque a partir del 2018 y conformar un nuevo foro regional denominado “Prosur”.

Finalmente, la firma del tratado constitutivo estableció que las decisiones se tomarían de forma intergubernamental. Los estados no se sometieron a una fórmula supranacional en ningún momento, por ende, queda en evidencia que no hubo un interés en ceder soberanía para afianzar el proceso de integración. Y si no hay una cesión de soberanía, no podemos hablar de la conformación de un bloque supranacional porque una de sus características es precisamente esa, que los estados cedan parte de su soberanía, como ocurre en la Unión Europea.

Un viejo proverbio chino dice que ante una crisis siempre surge una oportunidad; tal vez el fracaso de la Unasur nos permita conformar a futuro una organización supranacional que realmente proyecte y fortalezca a nuestra región como un actor relevante en el sistema internacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amorim, C. (2009). South American Integration. *Diplomacy, Strategy, and Politics*, 5-25.
- Barboza, J. (2008). *Derecho Internacional Público*. Buenos Aires: Zavalía.
- Bauman, Z. (1999). *La globalización: consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bogado, L. (2016). Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), en Consani, Norberto E. (Compilador), *Manual: nuevos desarrollos del Derecho Internacional*, La Plata, Argentina: Universidad Nacional de La Plata, 94-109.
- Borda, S. (2014). Multilateralismo en transición: La UNASUR, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, (No. 10), 223-248.
- Bywaters, C. y Rodríguez, I. (2009). UNASUR y la integración latinoamericana: Propuesta de un nuevo modelo del regionalismo postliberal, *Encrucijada Americana*, (No. 1), 4-26.
- Carvajal, H. (2016). La UNASUR de Samper, el último brazo del chavismo, *Cuadernos de Pensamiento Político*, (No. 51), 53-60.
- Diez de Velasco, M. (2003). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos.
- Hirst, M. (1996). La dimensión política del Mercosur: actores, politización e ideología, *Estudios Avanzados*, Vol. 10 (No. 27), 217-250.
- Márquez Cabrera, A. (2022). Fracaso de UNASUR: tres factores explicativos. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 8 (No. 2), 149-168. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.16.9>
- Muñoz Sánchez, O. A. y Frasson-Quenoz, F. (2011). El realismo en el siglo XX y XXI. *Analecta Política*, Vol. 1 (No. 1), 81-106.
- Pizzolo, C. (2002). *Globalización e integración: ensayo de una teoría general*. Buenos Aires: Ediar.
- Tamames, R. (2010). *Estructura Económica Internacional*. Madrid: Alianza.
- UNASUR (2011). *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Quito, Ecuador. Recuperado de: <https://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>