

## **La estructura de gobernanza intergubernamental de UNASUR y su influencia en la participación de la sociedad civil en el organismo: El caso de la participación de los movimientos sociales Anti-ALCA del 2008-2014<sup>1</sup>**

Anthony Enríquez Palacios\*

### **Resumen**

La participación social dentro de los espacios de integración regional es un factor central en la consolidación de los organismos. La participación de la sociedad civil permite legitimar las instituciones y transformar el espacio público, conectando a los tomadores de decisiones a la ciudadanía. A pesar de su importancia, la participación regional no ocupa un puesto central en las discusiones y análisis que se realizan en torno al regionalismo sudamericano.

La participación social adecuada y relevante no solo depende de las capacidades internas de los movimientos o grupos sociales. La estructura donde se desarrollan también influye en su accionar. La institucionalidad de los organismos regionales puede crear una estructura de oportunidades que permita una participación activa o limitada. Para analizar cómo la estructura de los organismos de integración regional influye en la participación de los movimientos sociales se tomó el caso de UNASUR y la participación de los movimientos sociales Anti-ALCA. A través de estos dos actores se podrá comprender la relación entre la estructura intergubernamental de los organismos regionales y la participación social dentro de ellos.

Mediante el enfoque teórico del intergubernamentalismo clásico y el concepto de estructura de oportunidades se analizarán las distintas dinámicas y significados que engloban la relación entre estructura y participación. El documento concluye que la estructura intergubernamental genera dinámicas de centralidad estatal y jerarquía de actores que cierran espacios de participación y anclan la toma de decisiones exclusivamente en el ejecutivo.

**Palabras clave:** Regionalismo sudamericano - participación social - movimientos sociales - intergubernamentalismo

### **The intergovernmental structure of UNASUR and its influence on the participation of civil society in the organization: The case of participation of Anti-FTAA social movements from 2008-2014**

### **Abstract**

Social participation within regional integration spaces is a central factor in the consolidation of organizations. The participation of civil society makes it possible to legitimize institutions and transform the public space, connecting decision-makers to the

---

<sup>1</sup> Este artículo se basa en la investigación de máster “La estructura de gobernanza intergubernamental de UNASUR y su influencia en la participación de la sociedad civil en el organismo: El caso de la participación de los movimientos sociales Anti-ALCA del 2008-2014.”, Flacso-Ecuador 2022.

\* Master en Relaciones Internacionales con mención en Economía Política Regional y Global Flacso-Ecuador 2023. Correo electrónico: [anthonyenriquezp@gmail.com](mailto:anthonyenriquezp@gmail.com). ORCID: 0000-0001-6389-8311

citizenry. Despite its importance, regional participation does not occupy a central position in the discussions and analysis of South American regionalism.

Adequate and relevant social participation does not only depend on the internal capacities of social movements or groups. The structure in which they develop also influences their actions. The institutional framework of regional organizations can create a structure of opportunities that allows their actions or a structure that weakens their actions. To analyze how the structure influences the participation of social movements in regional integration organizations, the case of UNASUR and the participation of anti-CAFTA social movements were taken. Through these two actors it will be possible to understand the relationship between the intergovernmental structure of regional organizations and social participation within them.

Through the theoretical approach of classical intergovernmentalism and the concept of opportunity structure, the different dynamics and meanings that encompass the relationship between structure and participation will be analyzed. The paper concludes that the intergovernmental structure generates dynamics of state centrality and hierarchy of actors that close spaces for participation and anchor decision-making exclusively to the executive.

**Keywords:** South American regionalism - social participation - social movements - intergovernmentalism

TRABAJO RECIBIDO: 14/11/2023 - TRABAJO ACEPTADO: 25/11/2023

## Introducción

El 23 de mayo de 2008 en la tercera Cumbre Sudamericana realizada en Brasilia, doce Estados sudamericanos firmaron el tratado constitutivo de UNASUR, lo que significó el nacimiento oficial de la organización. La creación de un bloque regional que incluya a todos los países de la región fue una iniciativa relevante e histórica.

La nueva propuesta amplió la visión de integración regional. Se adoptó un enfoque multidimensional con varios ejes centrales. Para Carrión (2017), UNASUR implicó un acuerdo de regionalismo de segunda generación que se diferenciaba de los acuerdos iniciales que se caracterizaban por señalar a la integración económica como eje del proceso de integración. El nuevo regionalismo se presentaba como un proceso dinámico que incluía temas como la seguridad, el respeto a la democracia, la defensa de los Derechos Humanos, infraestructura, seguridad y salud.

Otro de los puntos centrales de los nuevos proyectos de integración era la participación social. UNASUR planteaba una “reapropiación social en la conducción de la integración regional” (Arteaga, 2017, p.8). De esta forma, se busca transformar la organización tecnocrática y elitista que caracterizaba al regionalismo abierto y otorgar mayor legitimidad a los nuevos proyectos regionales. Estas premisas fueron importantes en la construcción de UNASUR, llegando a reconocer a la participación social como un principio rector del organismo.

En relación a la institucionalidad, con el Tratado Constitutivo UNASUR adoptó una estructura intergubernamental. Dentro de esta estructura la instancia más importante era el Consejo de Jefas y Jefes de Estado, los líderes regionales eran los encargados de determinar la agenda y el desarrollo de los procesos regionales. Esta estructura intergubernamental e hiperpresidencialista restó espacios de participación a los actores sociales (Serbin, 2012). UNASUR, a diferencia de organismos como la CAN y el MERCOSUR, no tuvo representación social en instancias ejecutivas y parlamentarias, sólo a nivel consultivo. La poca participación social es llamativa, teniendo en cuenta que la movilización social fue un antecedente y catalizador de la creación de UNASUR.

Tomando en cuenta lo antes mencionado, se planteó la siguiente pregunta de investigación: ¿de qué forma el modelo de gobernanza intergubernamental de UNASUR influyó en la participación de los movimientos sociales Anti-ALCA en el organismo, entre 2008-2013? De esta pregunta se desprende el objetivo central, el cual busca comprender cómo la estructura de gobernanza intergubernamental de UNASUR influyó en la participación de los movimientos sociales dentro del organismo. Tanto la pregunta de investigación como el objetivo central, permiten analizar la relación entre gobernanza intergubernamental y la participación de la sociedad civil a través del caso de estudio. Esta relación es la unidad de análisis de la investigación.

Para el análisis de esta relación, entre movimientos sociales y la estructura intergubernamental, se seleccionó el caso de la participación dentro de UNASUR de los movimientos sociales anti ALCA, representados en la Alianza Social Continental (ASC). Estos movimientos sociales tuvieron gran cercanía al proceso de construcción de UNASUR, situación que se vio reflejada en la primera Cumbre Social por la Integración de los Pueblos, que se celebró conjuntamente con la II Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones en Cochabamba y en las mesas de Reflexión de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) del 2005, donde la mayoría de los representantes del ejecutivo eran miembros de los movimientos sociales. Todos estos espacios fueron de gran importancia, ya que se convirtieron en la antesala de UNASUR.

A través del enfoque teórico del intergubernamentalismo clásico y el concepto de estructura de oportunidades de la teoría de movimiento sociales se analizarán las distintas dinámicas y significados que engloba la relación entre estructura y participación en el caso de estudio. El documento concluye que la estructura intergubernamental genera dinámicas de centralidad estatal y jerarquía de actores que cierran espacios de participación y anclan la toma de decisiones exclusivamente al ejecutivo.

La presente investigación adoptó una metodología cualitativa. A través de esta metodología se podrá realizar un diseño de investigación más amplio que incluya un análisis coyuntural y la recolección de data no numérica como documentos, a través de los cuales se podrá comprender de mejor manera la relación y significados que se generaron en torno a la estructura intergubernamental de UNASUR, y la participación de los movimientos sociales dentro del organismo. El método de estudio empleado es el estudio de caso individual. Teniendo en cuenta la pregunta y objetivo de investigación, el método de estudio de caso es de gran utilidad, ya que permite realizar una investigación detallada de eventos individuales, actores y relaciones, como la que incluye el presente trabajo. Por último, se usaron dos técnicas principales para la recolección de datos: entrevistas y análisis de documentos. Se realizaron entrevistas a dos representantes de los movimientos sociales Anti ALCA: Gonzalo Berrón, secretario de la Alianza Social Continental (ASC) y Walter Aguilar, representante del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA). De igual forma, se entrevistó a dos funcionarios de UNASUR: Jorge Acosta, ex representante de Ecuador ante el Consejo de Delegados de UNASUR e Ismael Tamayo, ex asesor de la representación del Ecuador para UNASUR. Por último, se entrevistó a José Briceño, catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México y especialista en Integración Regional. Con estas entrevistas se obtuvo información primaria de las partes involucradas que conforman el caso de estudio de esta investigación.

La investigación está dividida en tres secciones. En la primera parte se realiza un análisis de las principales características conceptuales de la institucionalidad intergubernamental y su relación con la definición de Estructura de Oportunidades (EOP). En la segunda parte, se realiza una descripción de la influencia de los movimientos sociales en la creación de UNASUR. Finalmente, se analiza la participación de los movimientos sociales anti-ALCA en dos espacios de UNASUR: el Foro de Participación Social de UNASUR y COSIPLAN.

## **I. El intergubernamentalismo clásico y la Estructura de Oportunidades: algunas aproximaciones conceptuales**

En América Latina el debate en torno a los procesos regionales ha incluido una serie de temas, que van desde aspectos como las áreas de integración, el espacio geográfico, la agenda y cuál debería ser la institucionalidad adecuada. En relación con el último punto, la discusión se ha centrado en dos modelos institucionales: la supranacionalidad y el intergubernamentalismo.

El enfoque intergubernamental observa la integración de forma opuesta al funcionalismo y neofuncionalismo, se opone a la idea de que el proceso regional implique la superación del Estado soberano (supranacionalidad). Según Hoffmann (1966), “el Estado es una forma de organización social y en la práctica un factor de no integración internacional” (p. 882). La superación del Estado implicaría la creación de un nuevo orden, de una forma diferente de organización, que para Hoffmann no se ha logrado materializar, la unidad básica del sistema internacional sigue siendo el Estado-Nación.

Por lo tanto, es erróneo pensar que la integración supranacional ha implicado la superación del Estado soberano.

El intergubernamentalismo establece tres puntualizaciones a la institucionalidad supranacional (Hoffmann, 1964, p. 17) Primero, el proceso de *spill-over* asume una dinámica de goteo en ciertas áreas. Cuando la integración abarca temas de interés vital para los Estados, el derrame de la institucionalidad supranacional se dificulta. Segundo, es más fácil llegar a acuerdos negativos, como la eliminación de tarifas, obstáculos para la movilidad y demás, que tomar políticas positivas que implican transformación, como acuerdos ligados a temas como la inflación. Tercero, mientras más avanza la integración más difícil se hace llegar a convenios. El éxito tiene un efecto contrario muchas veces. Si un Estado está cómodo con las ganancias que recibe, probablemente no deseará profundizar o modificar la estructura (Hoffmann, 1964, p. 18).

Teniendo en cuenta las limitaciones de la teoría funcionalista, el intergubernamentalismo propone su propio enfoque con respecto a la integración regional. Desde una ontología anárquica del sistema internacional, el intergubernamentalismo señala que la integración es un proceso similar a una alianza, que tiene como objetivo central aumentar el poder de negociación de los Estados y facilitar su inserción al orden internacional (Briceño, 2018). De esta forma, el proceso regional se convierte en un “medio para conservar y mejorar las capacidades de un país y promover un marco político y económico más estable y predecible” (Briceño, 2018, p. 45). Asimismo, la estructura intergubernamental puede ser de gran utilidad para que los Estados logren objetivos que a nivel nacional se dificultan.

Bajo estas características, es evidente que el proceso de integración no implica la superación del Estado nacional, al contrario, es un mecanismo que fortalece sus capacidades nacionales. El Estado y sus representantes son los actores centrales del proceso (Mattli, 1999). Las decisiones y la agenda del proceso dependerán de los intereses nacionales y de las valoraciones que hagan con respecto a la afectación de su soberanía. Debido a la centralidad de los Estados dentro del proceso, la institucionalidad que asume la integración es similar a la de un régimen internacional que “impone limitaciones, ofrece oportunidades y reduce las capacidades de los Estados para la acción individual, pero preserva los Estados como sujetos principales de la escena internacional” (Vieira, 2005, p. 259).

La comprensión de las características institucionales del intergubernamentalismo es muy importante, ya que define la estructura de oportunidades para la acción de los movimientos sociales, por lo tanto, su configuración y características influyen de manera directa en la participación de los movimientos sociales.

Desde la teoría de los movimientos sociales Hochstetler (2007), señala que el factor de apertura de cada organismo a nivel regional determina la acción de los movimientos sociales. Este factor puede presentar dos escenarios. El primer escenario se caracteriza por una institucionalidad cerrada que no permite la participación de los movimientos sociales, es decir, no existen espacios que den paso a la acción social en las instancias de toma de decisiones, el ejecutivo controla toda la acción. Bajo esta estructura, los movimientos sociales tienen una participación limitada, muchas veces de carácter consultivo. Esto conlleva a que se tomen posiciones combativas y de protesta con el objetivo de buscar cambios y abrir la estructura.

El segundo escenario se caracteriza por una apertura a la participación social por parte de las estructuras del organismo regional. En este modelo existen los espacios adecuados para que los movimientos sociales participen activamente. De esta forma, el

desarrollo de la acción colectiva en este modelo es cooperativa con las demás instancias y tiene incidencia en la toma de decisiones

Mediante este marco de análisis se puede evidenciar cómo la institucionalidad regional puede generar una estructura de oportunidades (EOP) que limite o promueva el accionar de los movimientos sociales. La acción colectiva no solo está marcada por los recursos y la organización interna de los movimientos, el contexto y el cuerpo político donde se desarrolla condiciona sus estrategias y su acción.

Si bien la estructura de los organismos influye en la calidad y forma de la participación, es importante señalar que las organizaciones también deben contar con capacidades operativas que les permitan aprovechar los espacios adecuadamente. Las capacidades de operación también son determinantes para la supervivencia y el desarrollo de los movimientos sociales. Según Mirza (2006), la capacidad propositiva es un factor esencial para la acción del movimiento y se entiende como “las elaboraciones de respuestas más o menos articuladas y consistentes referidas a problemas particulares” (p. 68). La articulación de una agenda coherente es esencial para tener resultados positivos. La formulación de una agenda concreta, con reivindicaciones puntuales y con una riqueza técnica dependerá de la articulación de los intereses internos (Mirza, 2006).

Según Serbin (2012), muchos movimientos sociales tienen dificultades al momento de pasar de una agenda de lucha a una agenda propositiva. Esta situación limita su accionar y evita que los espacios de participación sean aprovechados y debilita su lucha por la exigencia de espacios adecuados.

A continuación, se analizará la cercanía de los movimientos sociales Anti-ALCA en la construcción de UNASUR, y su posterior desenvolvimiento bajo la estructura intergubernamental del organismo adoptada en el 2008, a partir de la firma del Tratado Constitutivo.

## **II. La Incidencia de los movimientos sociales Anti-ALCA en la construcción de UNASUR**

Los movimientos sociales anti-ALCA, agrupados bajo la Alianza Social Continental (ASC), surgen en 1997 como respuesta a los procesos de libre comercio que se daban en la región, con especial énfasis en la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), llevada a cabo por Estados Unidos. La alianza reunió a múltiples “movimientos, redes y organizaciones sociales que incluye coaliciones nacionales de la mayoría de los países de América” (Berrón, 2007, p. 1). Muchos de los movimientos ya tenían una experiencia de lucha previa, especialmente los del norte del continente, los cuales habían enfrentado el proceso del TLCAN.

Además de la agenda de lucha frente a los tratados de libre comercio, la ASC también contaba con propuestas e iniciativas para la integración regional. Según Berrón (comunicación personal, 8 de febrero, 2022), el movimiento planteó una integración de los pueblos. Esta propuesta busca crear nuevos mecanismos de integración cercanos a las necesidades de la población, con responsabilidad ambiental, social y que no responda sólo a intereses económicos sino a una visión de desarrollo común (Berrón 2007).

Muchas de estas propuestas fueron canalizadas por servidores gubernamentales, la interlocución entre representantes de la sociedad civil y ejecutivo fue bastante fluida, en especial con los gobiernos progresistas. Esta relación cercana se vio reflejada al momento de designar los representantes para la comisión de reflexión de la CSN, la cual

sería muy importante para establecer los nuevos objetivos de UNASUR y permitir la transformación del organismo, de su orientación comercial a su estructura más política. Según Berrón (comunicación personal, 8 de febrero, 2022), muchos de los integrantes de la comisión, seleccionados por los gobiernos, eran cercanos a los movimientos sociales de la Alianza. Delegados como Pablo Solón (Bolivia), Marco Aurelio García (Brasil), Yuri Valencia (Venezuela) y David Choquehuanca (Bolivia) fueron representantes de los movimientos sociales anti-ALCA. Debido a sus trayectorias, pudieron incluir muchas de las iniciativas de la integración regional de los movimientos sociales en las esferas de toma de decisiones gubernamentales.

A pesar de la integración fluida que se había generado entre los gobiernos y los movimientos sociales regionales, que se vio reflejada en la composición de la comisión de reflexión, la sociedad civil decidió discutir el proceso de integración sudamericano de forma autónoma. Existía un sentimiento de apropiación de los procesos regionales, un deber de presentar propuestas y un deseo de influir en la construcción del nuevo proceso de integración. Es así, que bajo la premisa de “los temas de integración ya no son más un asunto de cancilleres” (Fuentes, 2007, p. 9), se convocó a la Primera Cumbre por la Integración de los Pueblos en Cochabamba, del 6 al 9 de diciembre del 2006. La Cumbre Social fue convocada al mismo tiempo que la II Cumbre gubernamental de la CSN.

Luego de los tres días de congreso los movimientos sociales elaboraron un documento con todas las recomendaciones y propuestas para el proceso de integración que necesitaba la región. El éxito de la Cumbre Social fue rotundo, el documento fue entregado a representantes del gobierno boliviano para su discusión en la Cumbre de presidentes que también se desarrollaba en Cochabamba. Al final de la reunión de los jefes y jefas de Estado, se pudo observar la influencia de los movimientos sociales, ya que la Declaración presidencial de Cochabamba recogía varias de las demandas de los movimientos señalados en la Cumbre Social. Dentro del documento, firmado por los doce países sudamericanos, se establecieron trece objetivos de integración, de los cuales cinco responden directamente a planteamientos de los movimientos sociales. La Declaración de Cochabamba del 2006 fue la antesala de UNASUR, y en gran parte los objetivos del nuevo organismo fueron presentados por los movimientos sociales.

Las recomendaciones de la Comisión de Reflexión y la Cumbre Social por la Integración de los Pueblos fueron instancias que influenciaron en gran medida en la transformación de la CSN y la creación de UNASUR. En todos estos eventos los movimientos sociales de la ASC tuvieron una participación central, lo que permitió posicionar muchas de sus demandas.

La influencia social, los intereses estatales y las condiciones sistémicas permitieron que el 23 de mayo del 2008 se firmara el Tratado Constitutivo de UNASUR. Desde los movimientos sociales esto representó un hecho de mucha ilusión, ya que los principios y las bases del proceso mostraban una estructura de oportunidades única para la acción social. Se esperaba generar un nuevo contexto de participación activa de la sociedad en la toma de decisiones de la integración sudamericana.

A continuación, se analizará la participación de los movimientos Anti-ALCA bajo la estructura intergubernamental de UNASUR, en especial, su participación en el COSIPLAN y el Foro de Participación Ciudadana de UNASUR.

### III. Los movimientos Anti-ALCA y su participación en UNASUR bajo la estructura intergubernamental

A pesar de la apertura del Tratado Constitutivo de UNASUR en lo referente a la participación social y la cercanía de los movimientos anti-ALCA en la construcción de UNASUR, el accionar social estuvo bastante condicionado y limitado dentro del organismo. Para analizar la participación de los movimientos sociales Anti-ALCA en UNASUR se tomaron en cuenta dos espacios centrales del organismo: el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) y el Foro de Participación Ciudadana de UNASUR. Los dos espacios representan instancias centrales del organismo y con incidencias para la sociedad civil. El COSIPLAN incorpora los intereses de integración de infraestructura que fueron importantes para consolidar el proceso de UNASUR, además cuenta con múltiples proyectos que tienen una afectación directa sobre las poblaciones. Por su parte el Foro de participación representó el único espacio institucionalizado para la incidencia de los movimientos sociales en el proceso de integración. A continuación, se analizará el accionar de los movimientos anti-ALCA en el COSIPLAN y posterior en el Foro de Participación Ciudadana.

#### III.I Participación Social de los movimientos sociales en el COSIPLAN

El 1 de septiembre del 2000, en la I Reunión de Jefes de Estado de Sudamérica, se da paso a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Esta iniciativa busca fortalecer la infraestructura en la región y potenciar sus beneficios para el desarrollo regional. El IIRSA ofrecía un amplio marco para la organización y desarrollo de políticas conjuntas para los países sudamericanos, además “representaba una importante acción para construir un espacio común regional” (Plan de Acción Estratégico IIRSA, 2012, p. 1). Durante los nueve primeros años la iniciativa logró definir diez Ejes de Integración y Desarrollo (EIDs) y construir una cartera de proyectos con 500 planes de infraestructura para Sudamérica (Plan de Acción Estratégico IIRSA, 2012, p. 2).

A partir del año 2008, con la creación de UNASUR, la infraestructura se convirtió en un principio rector del organismo. Debido a esto, en la III Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR se decidió crear el COSIPLAN, el cual reemplazaba al comité de dirección del IIRSA. A través de esta decisión se buscaba profundizar los avances en Infraestructura.

Con el paso de IIRSA al COSIPLAN la cartera de proyectos aumentó, para el 2015 se llegaron a contar 581 proyectos de integración (COSIPLAN, 2016). Varios de estos proyectos tenían una alta incidencia sobre regiones y poblaciones. Los proyectos se desarrollaban, en su mayoría, sobre territorios habitados por comunidades indígenas. En un trabajo realizado por Moncayo (2012), acerca de los impactos sociales y ambientales del COSIPLAN, se señala que los ejes del Consejo tienen una incidencia directa o indirecta sobre múltiples actores

1347 territorialidades, a saber: 664 comunidades indígenas; 247 comunidades campesinas; 146 comunidades de afrodescendientes y sus quilombos, *palenques*, *cumbes*; 139 comunidades de poblaciones tradicionales, además de 60 organizaciones sociales y 59 organizaciones ambientalistas (Moncayo, 2012, p. 32).

Además de las afectaciones sociales, también se identifican posibles daños a ecosistemas importantes como la “zona andino-amazónica, los bosques tropicales y el



Chaco Argentino” (Moncayo, 2012, p. 31). Debido a las notables incidencias que los proyectos del Consejo tienen tanto a nivel ambiental como social, la sociedad civil ha tratado de participar activamente en el desarrollo de los proyectos. Varios de los movimientos sociales, de representación indígena que integraron el grupo anti-ALCA, buscaron reiteradamente espacios de participación por verse directamente afectados. En el año 2009 la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) presentó una carta a los representantes del Consejo demandando apertura en las discusiones técnicas sobre los planeamientos del Consejo. A través de esto se busca garantizar la participación de los pueblos indígenas y consagrar su derecho a consulta y consentimiento previo (Asociación Ambiente y Sociedad et al., 2014). Estas propuestas no tuvieron gran acogida, para el año 2012 en el III Congreso de la CAOI se volvió a exigir la creación de un espacio de participación para los movimientos indígenas en las decisiones del Consejo.

Jorge Acosta (comunicación personal, 8 de febrero, 2022), representante de Ecuador ante el Consejo de Delegados de UNASUR entre el 2012-2015, reafirma esta versión. Para el ex delegado nunca se abrió la dimensión de participación social en el COSIPLAN, los intereses de la Banca Multilateral Regional, que financiaba los proyectos, crearon una lógica privada que concentró la toma de decisiones en agentes gubernamentales técnicos, cerrando todo espacio a la participación social.

Por su parte, Tamayo (comunicación personal, 11 de febrero, 2022), asesor de la representación del Ecuador para UNASUR entre el 2013-2014, señala que a pesar de que en el Plan de Acción Estratégico 2012-2022 del COSIPLAN se establece la necesidad de buscar instancias de participación social que permitan involucrar a las comunidades en las actividades del Consejo esto nunca se concretó. Para el ex asesor los intereses que rodeaban los proyectos de infraestructura hacían imposible involucrar a otros actores, nunca estuvo en mente de los representantes incluir a los movimientos.

Bajo este marco, a pesar de ser afectados directamente, los movimientos indígenas que integraron la iniciativa Anti-ALCA, no tuvieron los espacios de participación que exigieron, ni el derecho a consulta. Su participación en el Consejo fue mínima.

### **III.II. Participación de los movimientos sociales en el Foro de Participación Ciudadana**

En el artículo 18 del Tratado Constitutivo de UNASUR se establece a la participación ciudadana como una prioridad. Bajo este marco, en el año 2012, con la decisión N°07-2012 el Consejo de Jefes y Jefes de Estado da paso a la creación del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR. Las directrices para el funcionamiento del Foro fueron establecidas por el Consejo de Delegados y aprobadas en 2003. Dentro de los puntos más relevantes se establece la necesidad de crear un foro plural, inclusivo, independiente y transparente. De igual forma, se señala desde su inicio que el Foro solo podrá recomendar, proponer y analizar (Directrices para el Funcionamiento del Foro de Participación, 2013, p.2). Las atribuciones son solo consultivas, no se establece ningún tipo de participación directa en la toma de decisiones.

Con respecto a la composición, se señala que el Foro tendrá actores sociales nacionales y regionales que estarán organizados a través de los espacios nacionales de coordinación. Estos espacios están a cargo de los Estados y tendrán autonomía de organización. Finalmente, se definió que la reunión debía darse una vez al año, siendo la primera reunión en el año 2013.

Para Acosta (comunicación personal, 8 de febrero, 2022), la construcción del Foro significó un paso muy importante dentro del proceso de UNASUR. Su negociación fue bastante ardua donde se lograron varios beneficios para los movimientos sociales. Según el ex representante, uno de los puntos de mayor discusión fue el tema del financiamiento para el Foro.

Había un pensamiento muy fuerte de varios gobiernos, entre ellos Brasil, cuya delegada representaba una posición apoyada por varios países, que consistía en afirmar que UNASUR ya no debía crecer institucionalmente. En su opinión era demasiado y tenía un costo financiero mantenerlo así, lo cual no era cierto. De esta forma, se pedía que cada gobierno se haga cargo de sus organizaciones.

A pesar de la negativa de ciertos países el financiamiento para el Foro, si logró ser aprobado, lo que significó un logro para la participación social, le otorgó cierta legitimidad e independencia ya que, el financiamiento del Foro no dependía en su totalidad de la discreción de los Estados

No obstante, existieron ciertas limitaciones con respecto a los espacios nacionales que agrupaban a las organizaciones locales. Según Acosta (comunicación personal, 8 de febrero, 2022), se trató de establecer ciertas normativas generales que debían cumplir todas las secciones nacionales, las cuales no fueron aceptadas debido a que superaban el umbral de soberanía de cada país. Bajo este marco, la selección de los movimientos sociales que participaban en el Foro quedaba a discreción de los Estados nacionales.

Para Arteaga (comunicación personal, 11 de febrero, 2022), representante de organizaciones sociales que fueron parte de la lucha Anti-ALCA, las secciones nacionales ancladas a las cancillerías limitaron la participación y generaron un espacio cerrado y poco independiente. No existía una representatividad adecuada y plural. Bajo esta estructura, muchas de las organizaciones que fueron parte de los movimientos Anti-ALCA y que contaban con una alta preparación no fueron permitidas de participar, las cancillerías realizaban un perfilamiento previo.

Además, de las limitaciones para una participación independiente y equitativa muchas de las discusiones y resoluciones del Foro no tuvieron acogida en las instancias de UNASUR. Según Briceño (comunicación personal, 21 de abril, 2022), el Foro y sus resoluciones no tuvieron ninguna incidencia en temas cruciales de UNASUR. De igual forma, Tamayo (comunicación personal, 11 de febrero, 2022) establece que las conclusiones del foro raramente fueron presentadas al Consejo de presidentes. Se mantenía un discurso que alentaba la participación en el Foro, pero no se profundizó en ninguna de las propuestas que partieron del mismo.

Teniendo en cuenta las limitaciones normativas (carácter consultivo), de independencia y de incidencia, el Foro de Participación Ciudadana no se convirtió en un espacio que consagre la participación social en UNASUR. Su funcionamiento fue limitado y con una centralidad estatal muy fuerte, en especial desde las Cancillerías y su perfilamiento. Estas características crearon dificultades para la participación social de los movimientos sociales dentro de UNASUR en el único espacio institucionalizado que creó el organismo en sus años de actividad.

## Conclusiones

La acción colectiva depende de los recursos, organización interna y del cuerpo político donde actúan. Por lo tanto, la estructura institucional, puede generar oportunidades o limitaciones para la participación social.

El intergubernamentalismo tiene dos características centrales que definen su estructura: la centralidad del estado y la jerarquía de actores. Estos dos pilares de la institucionalidad intergubernamental evidencian la preponderancia del Estado en los procesos de integración. La toma de decisiones y la agenda dependen de los intereses nacionales y de sus evaluaciones. Bajo este contexto, los espacios de participación para actores no gubernamentales son reducidos, la acción colectiva no logra ser canalizada hacia la toma de decisiones. Por lo general, debido a la jerarquía de actores ejecutivos, los movimientos sociales reducen su participación a una instancia consultiva. De igual forma, la centralidad del estado hace que ciertos temas, que pueden ser percibidos como amenazas al control estatal, sean relegados. El fomento de la participación de actores sociales en instancias de decisiones puede ser considerado como una acción que reduce o limita las atribuciones del ejecutivo, por lo que se priorizan otros temas.

Bajo este contexto, el intergubernamentalismo y su organización generan una estructura de oportunidades limitada para la acción de los movimientos sociales. La existencia de una estructura cerrada deja pocos espacios para la acción colectiva, todo el poder recae en el ejecutivo.

Con respecto al estudio de caso se pudo evidenciar que una vez aprobado el Tratado Constitutivo de UNASUR en el año 2008 el organismo adquiere una estructura intergubernamental. Bajo esta institucionalidad la participación social fue bastante limitada, a pesar que en el tratado se consideraba a la participación social como un elemento rector en la agenda del proyecto.

Luego de haber entrevistado a diferentes actores sociales y del ejecutivo, se evidenció que la participación fue excluida del proyecto. Se tomaron como referencia dos espacios centrales del organismo: COSIPLAN y el Foro de Participación Ciudadana. En los dos espacios los movimientos sociales, que fueron parte de la lucha Anti-ALCA, intentaron participar sin éxito.

En relación al COSIPLAN se pudo evidenciar que muchos de sus proyectos tenían una incidencia directa en comunidades y territorios indígenas. Esto llevó a que grupos sociales buscaran participar en las decisiones del Consejo, no obstante, esta participación fue negada. Según los actores entrevistados, el Consejo contaba con múltiples intereses privados que no iban a permitir la inclusión de agentes sociales. Elementos básicos como el derecho a la consulta tampoco fueron considerados a pesar de las peticiones.

Por su parte el Foro de Participación Ciudadana, que fue el único espacio que institucionalizó UNASUR para la acción social, tuvo grandes problemas. En primera instancia el Foro fue concebido como un espacio solo de consulta, sin ningún tipo de incidencia sobre la toma de decisiones. Segundo, tuvo graves problemas de legitimidad. De acuerdo a la organización, eran las cancillerías las encargadas de organizar a nivel interno la participación. Esta atribución llevó a que los gobiernos perfilen las organizaciones y seleccionen solo las afines. Esta práctica limitó la acción social y le restó pluralidad e independencia.

Finalmente, se puede observar que UNASUR generó una estructura hiperpresidencialista que dejó sin espacios a otros actores. A pesar de la importancia de

los movimientos sociales en sus inicios y la inclusión de la participación social en el tratado de UNASUR la acción de los movimientos anti-ALCA fue limitada ya en el desarrollo de UNASUR. Los espacios fueron reducidos y poco independientes. No obstante, también cabe señalar un elemento central, que la falta de participación también respondió a la poca capacidad operativa de los movimientos sociales. Como mencionó Berrón (comunicación personal, 8 de febrero, 2022), luego de la Cumbre por la Integración de los Pueblos la acción regional se debilitó, muchos actores decidieron irse hacia otros organismos como ALBA o MERCOSUR, lo que debilitó la acción conjunta. Por su parte, también se pudo observar que las agendas y propuestas sociales en muchas de las ocasiones carecían de rigurosidad técnica. Muchos de los planteamientos no eran posibles de operacionalizar.

De esta forma, tanto condiciones estructurales de la institucionalidad intergubernamental que cierra espacios de participación para otros actores, como la poca capacidad de acción de los movimientos sociales, debilitaron la acción social dentro del organismo y agravaron el déficit democrático de UNASUR.

### Bibliografía

ARTEAGA, W. (2017). *Participación ciudadana en la UNASUR*. La Paz: CEDLA

ASOCIACIÓN AMBIENTE Y SOCIEDAD; CENTRO DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES; CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO LABORAL Y AGRARIO; DERECHO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES & INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (2014). *Diagnóstico de la situación de la participación ciudadana en Sudamérica. Los casos de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú*. Lima: Derecho Ambiente y Recursos Naturales.

BERRÓN, G. (2007). De la lucha contra el ALCA a la integración de los pueblos: movimientos sociales y procesos de integración. *Res Diplomática*, 1, pp. 6-23.

BRICEÑO, J. (2018). *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia.

CARRIÓN, F. (2018). *Ecuador: entre la inserción y el aislamiento. Política exterior 2000-2015*. Quito: FLACSO Ecuador.

COSIPLAN. (2016). *Cartera de Proyectos 2016*. Caracas: UNASUR.

Declaración de Cochabamba. (2006). Cochabamba: CSN.

Directrices para el Funcionamiento del Foro de Participación. (2013). Quito: UNASUR.

FUENTES, C. (2007). *Memoria Cumbre Social por la Integración de los Pueblos*. La Paz: Fundación Solón.

HOCHSTETLER, K. (2007). *Multi-level governance and social movements in Mercosur*. Chicago: Cambridge.

HOFFMANN, S. (1964). De Gaulle, Europe, and the Atlantic Alliance. *International Organization*, 18(1), pp. 1-28.

HOFFMANN, S. (1966). Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe. *Daedalus*, 95(3), pp. 862-915.

MATTLI, W. (1999). *The logic of regional integration: Europe and beyond*. New York: Cambridge University Press.

MIRZA, C. (2006). *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina: la construcción de nuevas democracias*. Buenos Aires: CLACSO.

MONCAYO, H. (2012). Hacia una estrategia de incidencia de la sociedad civil. En *UNASUR: opciones de participación de la sociedad civil*. Bogotá: ILSA.

Plan de Acción Estratégico IIRSA. (2012). Quito: UNASUR.

SERBIN, A. (2012). New Regionalism and Civil Society: Bridging the Democratic Gap. En *The Rise of Post-hegemonic Regionalism*. London: Springer.

SERBIN, S. (2014). Los Nuevos Regionalismos y la Celac: Los Retos Pendientes. En *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*. Quito: FLACSO.

VIEIRA, E. (2005). Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales. *Papel político*, (18), pp. 235-290.

*Cómo citar:*

ENRIQUEZ PALACIOS, A. (2024). La estructura de gobernanza intergubernamental de UNASUR y su influencia en la participación de la sociedad civil en el organismo: El caso de la participación de los movimientos sociales Anti-ALCA del 2008-2014. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 38 (Ene-Jun), 38-50