



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

**UNIÓN DE NACIONES SUDAMERICANAS, UN NUEVO
MODELO DE INTEGRACIÓN REGIONAL**

Tesis para optar al grado de Licenciado en
Ciencias Jurídicas

Diego Castro Valencia

Profesor Guía: Claudio Troncoso R.

Santiago, Octubre 2012

INDICE

PÁGINA

<u>INTRODUCCIÓN</u>	6
----------------------------------	---

PARTE I- CONTEXTO DEL NASCIMIENTO DE UNASUR.

I.1- HISTORIA DE COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN EN EL CONO SUR	9
I.2- ANTECEDENTES POLÍTICOS Y CIRCUNSTANCIAS COYUNTURALES.	
I.2.1- Antecedentes Regionales a la UNASUR e intereses en Juego.....	14
I.2.2- Rondas de la OMC.....	16
I.2.3- El área de Libre Comercio de las Américas.....	18

PARTE II- UNION DE NACIONES SUDAMERICANAS (UNASUR)

II.1- HISTORIA DEL ORGANISMO.....	21
II.2- PARTICIPACIÓN DE CHILE EN LOS TRABAJOS PREPARATORIOS AL TRATADO CONSTITUTIVO	26
II.3- TRATADO CONSTITUTIVO ANÁLISIS NORMATIVO, ESTRUCTURA E INSTITUCIONES.....	28
A- Conformación y objetivos de la UNASUR.....	29
B- Órganos de UNASUR y sus funciones.....	30
C- Desarrollo y funcionamiento de la institucionalidad.....	31
D- Fuentes jurídicas de la UNASUR.....	32
E- Normas, políticas, instituciones y programas.....	33
F- Solución de controversias.....	35
G- Relaciones con terceros Estados asociados, nuevos miembros	

y participación ciudadana-----	38
H- Financiamiento-----	39
I- Entrada en vigor, duración, denuncia y enmienda-----	40
J- Idiomas-----	40
II.4- DISCUSIÓN LEGISLATIVA CHILENA QUE APRUEBA EL TRATADO CONSTITUVO.-----	41
II.4.1- Mensaje.-----	41
II.4.2- Primer trámite constitucional. Cámara de Diputados.	
A- Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores. Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana.-----	41
B- Informe de la Comisión de Hacienda-----	44
C- Discusión general y aprobación del proyecto de acuerdo-----	46
II.4.3- Segundo trámite constitucional. Cámara de Diputados.	
A- Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores. Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana.-----	49
B- Informe de la Comisión de Hacienda-----	54
C- Discusión general y aprobación del proyecto de acuerdo-----	56
II.5- CLÁUSULA DEMOCRÁTICA Y PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNASUR SOBRE COMPROMISO CON LA DEMOCRACIA-----	58
II.5.1- Tipos de cláusulas democráticas-----	58
II.5.2- Cláusula democrática UNASUR-----	61

PARTE III- ACTIVIDADES O INTERVENCIONES DE LA UNASUR, CONSEJOS REGIONALES Y GRUPOS DE TRABAJO.

III.1- INTERVENCIONES MÁS IMPORTANTES DE LA UNASUR EN LA REGIÓN.

III.1.1- Caso Bolivia-----	69
III.1.2- Caso bases militares Estadounidenses en Colombia-----	73
III.1.3- Conflicto Colombia-Venezuela-----	76
III.1.4- Caso de Ecuador-----	79

III.2- CONSEJOS REGIONALES.

III.2.1- Consejo de defensa Sudamericano-----	83
III.2.2- Consejo Sudamericano de Desarrollo Social-----	88
III.2.3- Consejo Sudamericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e innovación-----	90
III.2.4- Consejo Sudamericano de Salud-----	91
III.2.5- Consejo de infraestructura y planeamiento-----	93
IIRSA-----	94
III.2.6- Consejo Sudamericano energético-----	97
III.2.7- Consejo sudamericano de lucha contra el narcotráfico-----	99
III.2.8- Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas-----	100

III.3- GRUPOS DE TRABAJO.

III.3.1- Integración Financiera-----	103
Banco del Sur-----	104
III.3.2- Mecanismo de Solución de controversias en materia de Inversiones-----	107
III.3.3- Foro de Deporte-----	109

III.4- AVANCES Y PERSPECTIVAS DE FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS REGIONALES Y LOS GRUPOS DE TRABAJO-----	111
---	-----

PARTE IV- ANÁLISIS SOCIOPOLITICO Y JURÍDICO.

IV.1- POSIBILIDADES DE LA UNASUR.-----	113
IV.1.1- Rol de Brasil.-----	122
IV.1.2- Flexibilidad, preponderancia del concepto de cooperación o coordinación por sobre el de integración.-----	128
IV.2- LIMITACIONES DE UNASUR.-----	132
IV.3- ASPECTOS JURÍDICOS DE LA INTEGRACIÓN.-----	140

<u>CONCLUSIÓN.</u> -----	149
---------------------------------	-----

<u>BIBLIOGRAFIA.</u> -----	154
-----------------------------------	-----

ANEXOS

I- Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas-----	161
II- Compromiso con la Democracia: Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR.-----	174

INTRODUCCIÓN

El concepto de integración regional en el continente Americano ha ido ganando espacio en las esferas sociales, políticas y económicas de cada uno de los países del hemisferio sur. Este tema ha sido materia de debate en conclave regionales y continentales, que han abarcado no sólo a mandatarios y a ministros de gobierno, sino también a miembros de la sociedad civil.

La idea de integración en América Latina y el Caribe no es nada nueva. Esta se remonta a los inicios del Siglo XIX cuando en ciertos movimientos independentistas se pretendía la conformación de una región política y económicamente sólida, capaz de competir en el escenario internacional con otros países de mayor poder. Sin embargo, no fue hasta mediados del Siglo XX cuando dichos esfuerzos de integración tomaron curso. En ese entonces, dichas iniciativas fueron motivadas por consideraciones meramente económicas basadas en las características de desarrollo que cada país de la región podía ofrecer (desarrollo enfocado en la producción y exportación de materias primas con poco valor agregado).

Desde fines de la década de los cincuenta hasta el presente, la idea de desarrollar en el contexto histórico Latinoamericano un proceso de integración que se traduzca en la mejoría de vida de los habitantes del subcontinente, ha sido el marco de referencia para una serie de acuerdos y tratados multilaterales.

El sistema internacional contemporáneo presenta una multipolaridad y una interdependencia creciente, sustentado en el hecho de que los estados nacionales son incapaces de resolver por sí mismo problemáticas y coyunturas que exceden su campo de control, debiendo agruparse con otros Estados afines para efectos de encarar colectivamente dichas situaciones.

En este contexto y debido a diversos factores que se analizarán en el siguiente trabajo, sudamérica se ha ido constituyendo como una región con proyecciones e intereses comunes, diferenciados del resto de Latinoamérica (lo que no implica que no puedan converger en el futuro).

En esta última década ha surgido en sudamérica un espíritu colaborativo entre los estados nacionales y se ha comprendido que la integración de los países no pasa exclusivamente por una visión comercial utilitaria, sino que también es necesaria una base política que permita el diálogo y el consenso respecto de diversas temáticas de interés colectivo.

En este escenario, los doce países de sudamérica firmaron el día 13 de Mayo del año 2008, en Brasilia, el acta constitutiva de un nuevo y ambicioso proyecto de integración continental: la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), que nace del acuerdo alcanzado entre los países que integran el MERCOSUR y la CAN, más Chile, Guyana, Surinam y Venezuela.

La UNASUR es un proyecto de integración nuevo y multidimensional que se propone enfrentar: los cambios en la agenda internacional, los desafíos del crecimiento económico de la región, la ventaja comparativa que supone el hecho de contar con una potencia emergente como lo es Brasil y, al mismo tiempo, dar respuesta a las expectativas que despiertan los cambios políticos que se han ido produciendo en la región.

UNASUR es, por tanto, un proceso de integración en construcción, políticamente estratégico, que busca fortalecer a la región y proyectarla internacionalmente. Junto con lo anterior, esta nueva institucionalidad pretende abordar de manera colectiva aspectos sociales, económicos y culturales.

El tratado constitutivo de la UNASUR entró en vigencia el 11 de Marzo del 2011. En la actualidad el tratado se encuentra ratificado por los 12 estados de la organización, lo que hace de este organismo una realidad jurídica con plena vigencia legal y funcional.

El presente trabajo se estructura de la siguiente forma: La primera parte se enfoca en el contexto del nacimiento de la UNASUR, considerando para dichos efectos, tanto los antecedentes históricos relativos a la integración y cooperación en el cono sur, cómo los antecedentes políticos y coyunturales más inmediatos al surgimiento de este organismo.

La segunda parte está dedicada a examinar directamente a la UNASUR y su historia. Allí se analizará la participación de Chile en los trabajos preparatorios al tratado constitutivo y luego, con más detalle, el tratado propiamente tal: su conformación y objetivos; sus órganos con las respectivas funciones; sus fuentes jurídicas y los mecanismos de solución de controversias; las relaciones con terceros estados y el financiamiento, entre otros aspectos. Dicho apartado concluye con una referencia al protocolo adicional al tratado constitutivo, relativo a la cláusula democrática establecida por los países miembros de la organización.

En la tercera parte se abordan las principales intervenciones de la UNASUR en la solución de conflictos suscitados en la región y, asimismo, estudiaremos la espina dorsal de la organización, conformada por el trabajo de los consejos regionales y los grupos de trabajo, estructura institucional que sienta las bases del espíritu colaborativo y cooperativo de la organización en diversos aspectos y materias.

Por último, en el apartado cuarto, se efectúa un análisis sociopolítico de las posibilidades y limitaciones de la UNASUR, considerando para ello, entre otros aspectos, el importante rol de Brasil, la corrección de las asimetrías existentes entre los países de la región y la posible colisión de competencias de la UNASUR con otros organismos regionales. Finalmente, se hará un análisis sucinto de la esfera jurídica de protección que acompaña, rodea y establece el marco normativo a estos procesos de integración, refiriéndome específicamente al rol que juega el derecho de integración y su relación con el derecho Internacional y Constitucional.

PARTE I : CONTEXTO DEL NACIMIENTO DE UNASUR.

I.1- Historia de Cooperación e integración en el Cono Sur.

La integración es el resultado de la acción voluntaria de los Estados que deciden reducir sus autonomías en la toma de decisiones con el objeto de dotar de facultades y competencias a organismos supranacionales, en virtud de las cuales estas puedan brindar soluciones mancomunadas a problemáticas de características comunes. La experiencia ha demostrado que los procesos de cooperación e integración comienzan con la voluntad política de los gobiernos para cumplir con un programa comercial y económico común. Asimismo se ha corroborado que el éxito de estos procesos depende en gran medida de la gradualidad establecida en su ejecución y desarrollo.

La gradualidad apunta tanto a la profundidad del acercamiento de los países, como a la extensión o número de Estados que suscriben un acuerdo común.

En definitiva, la voluntad de los estados y la gradualidad, constituyen factores determinantes para el prospero desarrollo de los procesos de cooperación e integración. En este sentido en el seno de la UNASUR confluyen ambos elementos, configurándose de esta manera un subsistema político internacional diferenciado, cimentado y fundamentado en su geografía, vecindad, historia, recursos compartidos y en la proximidad de sus mercados.¹

En el ideario y en el objetivo último de los procesos de unificación, históricamente se mencionó a Latinoamérica en su conjunto, como conglomerado heterogéneo de países identificados; por las raíces comunes, las gestas emancipatorias, la geografía, la lengua y el reconocimiento de ciclos históricos similares.

La identidad Latinoamericana ha sido motivo de innumerables intentos de unificación e integración, procesos que en el pasado carecieron de una adecuada gradualidad y de una debida planificación política.

¹ RIOSECO VÁSQUEZ, Apuntes cátedra de derecho comunitario y derecho de la integración, Universidad de Chile, Santiago, Chile, 2007, pp 3-10.

Hoy en día en el continente Americano existe una marcada diferenciación entre dos realidades que han tomado caminos diversos, por un lado América del Norte, cuya realidad y agenda se encuentra estrechamente vinculada a los Estados Unidos, y por el otro América del Sur que en este último tiempo ha impulsado fuertemente iniciativas de carácter subregional. Cabe precisar que esta división es posible enmarcarla dentro de una gradualidad necesaria en la perspectiva de una convergencia general futura.

A continuación se revisará someramente aquellos hitos que reflejan e ilustran la voluntad cooperativa entre los países sudamericanos, y que asimismo ratifican la raigambre histórica de esta concertación subregional:

- En la época de la colonia los dirigentes criollos de los distintos países sudamericanos tenían en común el sello panahispanoamericano, el cual los vinculaba inexorablemente a la tierra en que nacían y los impulsaba al deseo de autodeterminación en relación a la corona Española.
- El periodo de independencia trajo a sudamérica la esperanza de un futuro libre, común y autónomo. En los aires independentistas predominaron el espíritu de cooperación e integración, dicho espíritu se corrobora en el ideario de los libertadores Simón Bolívar y José de San Martín, quienes visualizaron a la región como un solo gran país hermanado por una historia y un destino común.
- En el siglo XIX el espacio sudamericano estuvo dominado por una lógica de fragmentación alimentada por conflictos territoriales y por las tensiones en torno de los recursos compartidos. Esta etapa se caracterizó por la existencia de varios conflictos armados y por la debilidad interna de las jóvenes repúblicas, en las cuales predominaba la precariedad institucional, económica, política y social, lo que ciertamente actuó en desmedro de una proyección internacional conjunta.
- En las primeras décadas del siglo XX se pasó de una lógica de confrontación a lo que se denominó el “imperativo de cooperación”, respuesta natural y racional a la creencia de que los países Sudamericanos se beneficiarían conjuntamente a través del aprovechamiento total de un mercado extendido. Fue en pos de este objetivo que se comenzaron a plantear propuestas orientadas a impulsar la institucionalización del espacio geográfico sudamericano, enfocadas en aquel entonces a los denominados “países del cono sur”.

- En 1941 existió un proyecto argentino denominado “Bloque Austral”, el cual aunó a este país con Brasil. El objeto de esta unión fue adoptar un régimen de intercambio libre que permitiese llegar a una unificación aduanera, la cual estaba abierta a la adhesión de los países limítrofes.
- En 1942 el ataque de Japón a Pearl Harbor separó a Brasil y Argentina al tener que asumir posturas diferentes en la consulta interamericana de Río de Janeiro. En aquella oportunidad Brasil tuvo una postura pro-aliada, mientras que Argentina mantenía, aún en contra de las decisiones de la conferencia, una situación ambigua de neutralidad.
- Finalizada la guerra mundial, la posterior guerra fría mantuvo divididas a estas dos potencias de sudamérica y, en general, a toda la región. Brasil mantenía una postura de apoyo a Estados Unidos y la Argentina de Perón conservaba una postura neutral, lo que los distanciaba ideológica y militarmente.
- Entre los años 1951 y 1954 se llevaron algunos intentos de aproximación política y económica entre Brasil, Argentina y Chile, en lo que sería una reedición del “pacto ABC” de principios de siglo, solo que ahora con rasgos económicos más marcados. Este esfuerzo no fructificó debido a la postura anti-Argentina de muchos sectores de las élites de Brasil.
- En 1956, Raúl Prebisch², por intermedio de la CEPAL, volvió a defender la idea de un mercado regional sudamericano y se comienza a considerar la idea de una zona de libre comercio en la región austral del continente, que comprendía a Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, países en los cuales el intercambio comercial era más intenso y diversificado.
- En 1958 la CEPAL auspició la primera reunión de consulta sobre política comercial en el sur del continente, en donde los representantes de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay establecen la conveniencia de implementar en el corto plazo una política de liberación progresiva de su comercio recíproco.
- En 1960, se firmó el tratado de Montevideo y se crea la ALALC, tratado que se basa fundamentalmente en el proyecto presentado por los cuatro países del cono sur, al cual se incorporó México.

² Economista argentino, fue Secretario General de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL-UNCLA) y posteriormente de la Comisión de las Naciones Unidas para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*).

- A partir de la segunda mitad de la década del sesenta y hasta la década de los ochenta los países de América Latina viven una oleada de regímenes militares y autoritarios, los cuales van dificultar la marcha de la integración. Ello debido principalmente a la existencia de economías cerradas, con fuerte tendencia a la autosuficiencia y la autarquía. También cabe considerar que en esos tiempos de guerra fría los movimientos integracionistas eran considerados ideológicamente de izquierda, contrarios a los regímenes de ese entonces y a la soberanía absoluta de los países.

- En 1969 se creó el Pacto Andino, mediante el cual los países de menor tamaño se distanciaron de la ALALC en la búsqueda de un desarrollo más integral y no tan pragmático.

- En los años setenta Brasil firmó un acuerdo bilateral con Paraguay, con lo que se constituyó el “Ytaipú Binacional”. Con este suceso se abrió una fuerte pugna diplomática entre Brasil y Argentina, centrada en el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca del Paraná.

- En 1980, frente al fracaso de la ALALC, esta se refundó y se instituyó la ALADI.

- En 1985, por la “declaración de Iguazu”, los presidentes de Argentina y Brasil expresaron su firme voluntad de acelerar el proceso de integración bilateral.

- En 1988 se fundó la Comunidad Andina de Naciones.

- En 1991, por medio del tratado de Asunción, se creó el MERCOSUR, el cual esta fuertemente influenciado e inspirado en los instrumentos bilaterales diplomáticos anteriores entre los países miembros.³

- Entre el 1991 y el 2004, las diversas organizaciones, creadas en las décadas anteriores, siguieron su trabajo en la consecución de los objetivos propuestos. Dicho trabajo presentó dificultades de coordinación e incumplimiento de metas, situación que no era difícil de preveer debido a lo ambicioso de las metas y la ausencia de mecanismos de coordinación política.

- En el año 2004, en un paso fundamental y determinante para la región, los países de Sudamérica fundaron la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), cuya misión fue la de promover la cooperación e integración regional e institucional, pretendiendo converger las

³ RUBENS A. BARBOSA. Intentos de Integración en el cono sur hasta el tratado de Asunción. CONTRIBUCIONES 2/93. pp. 7-18. año X- N° 2 (38). Abril-Junio. 1993.

experiencias del MERCOSUR y el CAN. La evolución y la continuación del trabajo de la CSN, propició la aparición de la UNASUR, organización que surgió en el año 2008 como el espacio natural de cooperación entre los países de América del sur configurándose en la estructura compartida de integración política, social, cultural y económica de mayor envergadura a nivel subregional.⁴

El breve repaso histórico realizado con anterioridad, viene a ilustrar el deseo y el anhelo de los países de sudamérica de poder generar espacios de comunicación, cooperación e integración. La tarea no ha sido fácil, ni tampoco lo será a futuro, pero el germen de voluntad política pervive en el tiempo y la UNASUR representa, en ese sentido, un peldaño más en dicho esfuerzo.

⁴ Rita Giacalone. Posibilidades y limitaciones de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Agenda Internacional. Año XII N°24: pp. 83-100

I.2- ANTECEDENTES POLITICOS Y CIRCUNSTANCIAS COYUNTURALES.

I.2.1- Antecedentes regionales a la UNASUR e intereses en juego.

Las crisis financieras recientes, la persistencia de la pobreza, la acentuación de los problemas distributivos, el deterioro del medio ambiente, la escasez de recursos energéticos, el encarecimiento de las materias primas -entre otros- ponen de manifiesto la necesidad de instituciones regionales que enfrenten estos problemas desde la lógica de la defensa de intereses y necesidades comunes. Para ello se requiere de cooperación, integración y reformas que planteen una nueva arquitectura económica y política mundial.

Dada la naturaleza del actual proceso de globalización, surge la conveniencia de una institucionalidad regional que defienda bienes públicos comunes. Si bien la globalización trae beneficios, también es cierto que muchas veces es un proceso desbalanceado y desigual, en el cuál, generalmente, los países desarrollados dictan las reglas del juego acentuando con ello las brechas de equidad.

Los intereses comunes regionales se pueden agrupar en tres dimensiones; ambiental, financiera y comercial.

Desde la óptica ambiental, Sudamérica es un continente rico en recursos naturales y biodiversidad. Estos recursos naturales constituyen una ventaja comparativa para nuestra región. Sin embargo, su explotación conlleva necesariamente una pérdida patrimonial invaluable, por lo que la utilización responsable de estas riquezas es un deber y además constituye un valor que debe ser incorporado en los costos finales de producción. La situación anteriormente descrita debe ser abarcada desde instituciones colectivas, las cuales sean capaces de generar legislaciones protectoras y fiscalizadoras de esta problemática.

En el aspecto financiero, los países de la región enfrentan problemas internacionales comunes. El efecto dominó de las crisis financieras hace pensar que las instituciones regionales tienen un papel cada vez más importante en la prevención de ellas y, en este sentido, una mejor coordinación de las políticas macroeconómicas latinoamericanas podría contribuir a este objetivo preventivo evitando o amortiguando su propagación. Aún más, una

arquitectura financiera regional permitiría brindar soluciones a estos problemas mientras fomenta el desarrollo productivo de sudamérica financiando proyectos de interés común.

Finalmente, una institucionalidad con una visión comercial colectiva contribuye positivamente a Sudamérica en un doble sentido; por un lado, juega un papel fundamental en la profundización de los procesos de integración regional y, por otro, conlleva a una participación organizada en las negociaciones de la OMC.

La necesidad de poseer mecanismos para la defensa de los intereses ambientales, comerciales y financieros de los países Sudamericanos constituye el fundamento inmediato de lo acontecido en las negociaciones del ALCA, en las rondas de la OMC y en el naciente y creciente rol Brasileño en la región, escenarios que a la postre fueron configurando al surgimiento de la UNASUR.⁵

⁵ RICARDO FRENCH-DAVIS Y ARMANDO DI FILIPPO, El rol de las instituciones regionales en la globalización, Revista de Estudios Internacionales, N° 141: pp. 5-21. 2003

I.2.2- Rondas de la OMC.

En las rondas de negociación de la OMC se discuten y establecen las reglas que van a regir el comercio internacional. Su trascendencia es enorme, ya que a partir de estas negociaciones se instauran las directrices de los intercambios comerciales que regirán entre los países miembros y las pautas que van a guiar los procesos de integración.

Las rondas de negociación se iniciaron en Uruguay en 1995, lugar donde se dio origen a la organización mundial de comercio. Los negociadores en dicha oportunidad creían que la liberación comercial -aunque pudiera representar perdidas en el corto plazo- resultaría en un mundo más eficiente, donde todos ganarían, en el mediano y largo plazo.

Las negociaciones posteriores realizadas en Seattle, Doha y en Ginebra exhibieron el fracaso de este modelo globalizador de liberalización progresiva y, asimismo, mostraron la diversidad de intereses y la falta de visiones colectivas entre los países participantes.

La discusión involucró productos sensibles para los países desarrollados y productos especiales y mecanismos de salvaguardia para los países subdesarrollados. Esta pugna es de larga data y aún no puede ser resuelta. Por un lado los países desarrollados que promueven el libre comercio para sus productos industriales, pero a su vez protegen su agricultura vía aplicación de subsidios y, por el otro lado, los países en vías de desarrollo, promueven el libre comercio para los productos agrícolas mientras aplican salvaguardias para proteger su industria.

El colapso de las negociaciones en la OMC y el fracaso por retomar la ronda de Doha, han tenido consecuencias importantes en los procesos de integración dentro de América del sur.

Brasil en el encuentro de Doha jugó un papel protagónico representando los intereses de los países del sur, MERCOSUR, el G-20 y el IBAS (una asociación de Brasil con India y Sudáfrica), quienes en silencio aceptaron dicha representación. Esto derivó en que Brasil participara en el pequeño y selecto “comité de los siete”. No obstante, su participación en ese comité generó varias controversias, pues los países del MERCOSUR estuvieron en desacuerdo con la aceptación de las propuestas de Estados Unidos y la Unión Europea de rebajar sus subsidios agrícolas a cambio de una reducción en los aranceles de las importaciones de manufacturas hacia los países del sur; considerándose que la rebaja de los

subsidios agropecuarios era absolutamente insuficiente. Por su lado, Sudáfrica, China e India también mostraron disconformidad con la postura aperturista brasileña, pues pretendían que se buscaran mecanismos de protección para sus propios agricultores y deseaban una mayor protección de sus mercados internos.

Las negociaciones de la OMC colapsaron, pero quedaron las heridas abiertas dentro del MERCOSUR y en otros países de Sudamérica. Brasil frente a este escenario decidió reaccionar y calmar la disputa con la región. Para esto se propuso fortalecer el MERCOSUR y seguir impulsando y promocionando el desarrollo de la institucionalidad regional, en el entendido de que para ser un actor global debía contar con el apoyo de Sudamérica.

A raíz de este tipo de experiencias se puede colegir la precariedad de la coordinación política sudamericana. Sin ir más lejos, en la situación puntual recién descrita debió existir una política agraria común que viniese trabajada y elaborada con anterioridad. Mas para esto falta trabajo de cooperación en conjunto para así superar la improvisación, que sigue siendo un elemento muy presente en nuestro continente.⁶

⁶ DOROTEA LOPEZ Y FELIPE MUÑOZ, El sistema Multilateral de Comercio y la Región, Revista de Estudios Internacionales, N° 156: pp. 83-103. 2009

LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA DESPUÉS DE UN NUEVO FRACASO DE LA OMC: Graciela Rodríguez, Adhemar S. Mineiro, Alejandro Villamar, Eduardo Guyanas, CLAES desarrollo, Economía, Ecología, Equidad, Montevideo, Uruguay;: 4-32, Sep. 2008.

I.2.3- El Área de Libre Comercio de las Américas. (ALCA)

Producto de los esfuerzos para unir las economías americanas, en Miami en Diciembre de 1994 los Jefes de Estado y de Gobierno de las 34 democracias de la región acordaron la creación de un área de libre comercio de las Américas, en la cual se eliminarían progresivamente las barreras al comercio y a la inversión. Se resolvió, asimismo, que las negociaciones con miras a lograr el acuerdo finalizarían a más tardar en el año 2005 y que se lograrían avances sustanciales en el establecimiento del ALCA para el año 2000.

La fase final de las negociaciones del ALCA sería conducida bajo la co-presidencia de Brasil y Estados Unidos.

En el periodo final (2004) el impulso del ALCA se desaceleró debido a las muchas dificultades que se habían presentado en el proceso de acuerdo.

El ALCA comenzó a ser impugnado pues se señaló que era una expansión del tratado de libre comercio de América del norte (TLCAN) a todos los países de Centroamérica, Sudamérica y el Caribe. Esto implicaba la ausencia de una libertad negociadora que incorporara los intereses y reparos de los países miembros y dejaba en evidencia que la negociación propiamente tal era en verdad un procedimiento de adhesión colectiva a un modelo preestablecido de libre comercio, que por lo demás no había sido exitoso.

En relación a los temas de fondo que fueron discutidos, éstos eran similares a los de la OMC, respecto a los cuales los países latinoamericanos tenían intereses, ritmos y tratamientos distintos.

En este marco, las posiciones de los países se hallaban divididas puesto que se tenía la impresión de estar delante de un proceso de carácter hegemónico, que contrastaba con los intereses de los países más grandes de la región (Brasil y Argentina).

Argentina y Brasil defendían la libertad absoluta en el comercio y condicionaban el éxito del tratado a la eliminación por parte de Estados Unidos de los subsidios a su agricultura. Asimismo, abogaban por un acceso efectivo a los mercados y a que se contemplaran las necesidades y las sensibilidades de todos los socios.

Otro de los principales críticos al ALCA fue Venezuela, y su presidente Hugo Chávez, quien señaló que se trataba de un tratado de adhesión y una herramienta más para la explotación de Latinoamérica. Fue como respuesta a este modelo que surgió por iniciativa de Chávez el ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas).

Lo cierto es que había muchos obstáculos para la creación del ambicioso proyecto comercial y, al igual que en las rondas de la OMC, el fracaso relativo a los subsidios agrícolas fue determinante. Brasil en ambas ocasiones lideró las negociaciones para que de una vez el tema agrícola se incorporara bajo el lema: “libre comercio es libre comercio y no comercio selectivo”.⁷

Por su parte, Estados Unidos insistía en que el tema agrícola se dejase a la jurisdicción de la OMC y Brasil respondía señalando que si esa era la intención, también debían dejarse a esa jurisdicción temas que interesaban a las empresas estadounidenses, como el de inversiones y propiedad intelectual fuera del ALCA.

En el 2005, debido a las innumerables desavenencias, el ALCA entró en una crisis terminal que en la actualidad lo ha llevado a ser considerado un proyecto muerto. Esta experiencia remarcó las diferencias que se producen en los procesos de integración entre países desarrollados y subdesarrollados, dejó al descubierto que los países del sur defienden una postura común y demostró que el liderazgo brasileño impone un sentido de pertinencia y una agenda Sudamérica bastante marcada, que si bien busca el beneficio individual, no deja de traer progresos para toda la región (y con esto no sólo nos referimos a beneficios comerciales, sino que también a progresos en las relaciones vecinales).

En vista de lo anterior, podemos colegir que el fracaso que se desprende de los insuficientes esfuerzos del MERCOSUR y la Comunidad Andina en relación a sus ambiciosos e incumplidos objetivos encuentra su fundamento en la falta de una coordinación política adecuada y en la ausencia de una visión regional con perspectivas de futuro que trascienda las situaciones coyunturales y establezca principios y objetivos comunes; mas para

⁷ Cabe hacer presente que la postura de Brasil en las rondas de la OMC fue más mesurada y más complaciente con Estados Unidos que en el seno del ALCA, en el entendido que su capacidad agrícola tiene grandes espacios de crecimiento (por medio de la deforestación) lo que le permitiría soslayar los subsidios de los países desarrollados.

que esto suceda resulta prioritario dotar a organismos supranacionales de las competencias suficientes para representar y defender los bienes públicos sudamericanos.⁸

⁸ ALBERTO SOLARES GAITE. Integración teoría y procesos. Bolivia y la integración. La Paz Bolivia, pp.188-196, 212-221. 2010.

PARTE II: UNIÓN DE NACIONES SUDAMERICANAS (UNASUR)

II.1- HISTORIA DEL ORGANISMO.

La UNASUR, este nuevo intento integrador, no encuentra su motivación en la necesidad de rescatar la noción de un mercado común latinoamericano, como sucedió en la década de los años sesenta, sino que fundamentalmente nace como la reacción de varios países al esfuerzo estadounidense de imponer el ALCA con dimensiones continentales para luego generalizar los TLC como figura homogeneizadora del libre comercio. Asimismo, también encuentra su origen en los fracasos de la ronda de Doha y en los lentos y fallidos pasos del MERCOSUR y la CAN. Es en este escenario en el cual surge la necesidad de relanzar la integración y la cooperación en Sudamérica, ya no sólo desde una óptica económica, sino más bien desde un enfoque integral multisectorial.

La historia del organismo comienza el 8 de Diciembre del año 2004 con la declaración de Cuzco, la cual fijó como objetivo la constitución de la comunidad sudamericana de naciones (CSN), un mecanismo de concertación política que fortaleciera la cooperación e integración regional e institucional.

La CSN estaba conformada por; Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Esta asociación por medio de la declaración del Cuzco postuló la necesidad de crear un bloque económico y político Sudamericano basado en la convergencia del MERCOSUR con los países andinos.

La importancia por lo tanto de la declaración de Cuzco, radicó en sentar las bases para este nuevo proceso de integración y contempló para futuro, los siguientes aspectos y desafíos:

- La elaboración de un proyecto de declaración presidencial que contemple las siguientes materias a tratar: institucionalidad, ciencia y tecnología, infraestructura, desarrollo agrario, adopción de una Carta Energética Sudamericana y la creación de un fondo de creación social.
- El establecimiento de un calendario de cumbres presidenciales futuras, así como también de reuniones ministeriales destinadas a desarrollar un plan de acción que permita la continuidad en el trabajo.

- El inicio de acciones tendientes a formalizar un diálogo facilitador del proceso de convergencia entre el MERCOSUR y el CAN

Primera reunión de Cancilleres (Brasilia 18 y 19 de Abril del 2005).

Los cancilleres de los países miembros de la CSN solicitaron a los representantes de los diversos procesos de integración vigentes en la región la confección de una lista que diera cuenta de las iniciativas que estuviesen en curso, para los efectos de determinar los temas prioritarios y definir un trabajo conjunto.

Segunda Reunión de Cancilleres (Guayaquil, Agosto del 2005).

Los países redactaron un proyecto de declaración presidencial para establecer los temas prioritarios y generar una agenda conjunta, así como una institucionalidad propia. En esta oportunidad Venezuela presentó los siguientes proyectos o iniciativas; Proyecto TELESUR; creación del Banco del Sur; constitución de un fondo humanitario y social; formulación de una agenda energética sudamericana.

I Cumbre de Jefes de Estado (Brasilia, Septiembre 2005).

Los presidentes adoptaron la declaración que se habían propuesto en la reunión del 2004 en Cuzco y establecieron una agenda prioritaria con un plan de acción, a efectos de iniciar la conformación de una Comunidad Sudamericana de Naciones.

El plan de acción estableció:

- La institucionalidad de la CSN: Ésta contemplaba reuniones anuales de los Jefes de Estado (como instancia máxima de coordinación política), reuniones semestrales de Ministros de Relaciones Exteriores (como instancia de diálogo político y coordinación de las reuniones de

Jefes de Estado), reuniones de Viceministros de relaciones exteriores (preparatorias de las reuniones de Cancilleres) y reuniones ministeriales sectoriales.

- Los objetivos de la CSN: La promoción y el crecimiento económico, la corrección de las asimetrías, el establecimiento de una zona de libre comercio y el fortalecimiento de valores y principios comunes.

- El fortalecimiento de los vínculos institucionales entre el MERCOSUR y la CAN con la participación de Chile, Guyana y Surinam.

- Establecimiento de un foro de consulta y concertación política.

- La negociación de un acuerdo de exención de visas y habilitación de documentos de identidad⁹.

II cumbre de Presidentes (Cochabamba, Bolivia, Diciembre 2006)

En Diciembre de 2006 se adoptó la declaración de Cochabamba, en la cual se establecieron las bases para profundizar en la integración sudamericana, abarcando el ámbito comercial, articulación económica y productiva más amplia y nuevas formas de cooperación política, social y cultural, tomando para ello en cuenta lo logrado en el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones y la experiencia de Chile, Guyana y Surinam.

Los Estados miembros reiteraron su compromiso con el proceso de integración regional como una forma de evitar la profundización de asimetrías y la marginalidad económica, social y política en nuestros países.

⁹ Informe presidencia Pro-tempore, Gobierno de Chile, Ministerio de relaciones exteriores, Chile 2008.

Reuniones de consejo de delegados.

Antes de la suscripción definitiva del tratado constitutivo, se realizaron 12 reuniones de consejo de delegados, la primera realizada en enero de 2007, bajo la presidencia Pro-tempore de Bolivia. En dicha oportunidad se establecieron 5 grupos de trabajo:

- a- Grupo de integración financiera (coordinado por Argentina)
- b- Grupo de integración energética (coordinado por Venezuela)
- c- Grupo de infraestructura (coordinados por Colombia y Argentina)
- d- Grupo de políticas sociales (coordinado por Chile)
- e- Grupo de trabajo de Educación (coordinado por Perú)
- f- Grupo de mecanismo de solución de controversias en materia de inversión (coordinado por Bolivia)

La segunda reunión del consejo de delegados se realizó en Río de Janeiro, en Marzo del año 2007. En ella comenzaron a discutirse los lineamientos del texto del tratado constitutivo de la comunidad sudamericana de naciones, según lo acordado anteriormente en la cumbre de Cochabamba.

Durante la tercera reunión del consejo de delegados, el 15 de Abril del 2007, se continuó trabajando en el proyecto de tratado constitutivo para posteriormente, en la cumbre energética realizada el 17 de Abril -a la cual asistieron los Mandatarios pertinentes- adoptarse el documento “decisiones del diálogo político entre Jefes de Estado y de Gobierno”. En él se acuñó la nueva denominación “Unión de Naciones Sudamericanas”; se estableció la creación de una secretaría permanente en Quito y se decidió la redacción de su tratado constitutivo, cuyo proyecto sería presentado a consideración de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno durante el año 2008.

Finalmente, se logró consensuar, el 6 de Mayo de 2008, en Caracas, el texto del tratado constitutivo y, además, se aprobaron dos proyectos de decisión: uno relativo al

funcionamiento transitorio de la secretaría general y otro sobre los lineamientos para el plan de acción 2008-2009 de la UNASUR.

El tratado constitutivo de UNASUR y los dos proyectos de decisión mencionados anteriormente fueron aprobados y suscritos el 23 de Mayo de 2008 en la cumbre de Brasilia por las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. El esquema trazado entonces es realista sin dejar de ser ambicioso y contó con la ventaja de arrancar con la realización de aspectos prácticos, que pudiesen hacer percibir a la ciudadanía un progreso asociado a los mecanismos de integración.

El diseño original comenzó contemplando aspectos de infraestructura (IIRSA: Iniciativa para la integración de la infraestructura regional Sudamericana) para luego proseguir con aspectos de energía, que de hecho desembocaron en la suscripción en Montevideo del acuerdo sobre el anillo energético entre seis países de América del sur. Se consideró también el establecimiento de una zona de libre comercio. En este sentido, los países de la región se han ido acercando a través de los distintos mecanismos disponibles como la ALADI, CAN y el MERCOSUR, buscando llegar en último término a algún tipo de estructura política que fomente la coordinación de temas e intereses colectivos y que siendo más que un simple foro internacional no llegue a constituir una entidad supranacional.¹⁰

¹⁰ TELASCO PULGAR, UNASUR: Un nuevo modelo de integración para el siglo XXI, Cuadernos Latinoamericanos, Año 18, : 85-109. 2009.

II.2- PARTICIPACIÓN DE CHILE EN LOS TRABAJOS PREPARATORIOS AL TRATADO CONSTITUTIVO.

Chile desde sus inicios ha apoyado y participado de esta iniciativa, manifestando que dicho proceso debe sustentarse en una concertación política, mediante un proceso de integración gradual, con metas y objetivos claros y definidos.¹¹

La participación de Chile en el Tratado Constitutivo de UNASUR se encuentra en plena concordancia con los objetivos de política exterior de promover procesos de integración que respeten la pluralidad de sus miembros y de sus diversos modelos de desarrollo, sin restringir nuestra vocación por el regionalismo abierto. Igualmente, la pertenencia al Tratado fortalece nuestro compromiso con el desarrollo de nuestra región latinoamericana y con el multilateralismo.

Durante el proceso de formación de este Tratado Constitutivo, que descansa en el Derecho Internacional, Chile procuró su fundamentación en cuatro principios fundamentales:

- a. Respeto al pluralismo y a la diversidad. El Tratado combina en forma virtuosa la regla del consenso y la gradualidad. Si bien las decisiones se adoptan por consenso, una vez que se concurra a la creación de una política o institución, es decir, cuando una política o institución sea aprobada, los Estados Miembros pueden abstenerse o participar de ella en grados variables.
- b- Visión latinoamericana de la integración. El Tratado, si bien se gesta dentro de la comunidad de América del Sur, contempla mecanismos de inclusión de otros países latinoamericanos.
- c- Gradualidad. El Tratado prevé la necesidad de que la evolución de la institucionalidad de UNASUR sea gradual, considerando nuestras especificidades nacionales.

¹¹ Mensaje N° 533-356 de S.E. la presidenta de la república con el que inicia un proyecto de acuerdo que aprueba el tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, suscrito en la ciudad de Brasilia, República federativa del Brasil, el 23 de Mayo de 2008. Santiago, Julio 18 de 2008.

d- Inexistencia de elementos de supranacionalidad. El Tratado favorece la integración y la cooperación de los Estados Miembros con el irrestricto respeto a la soberanía de los Estados.¹²

Los principios recién mencionados fueron tomados en cuenta en las negociaciones previas al tratado y a su vez formaron parte integral del contenido del mismo.

Durante el proceso de negociación se establecieron distintos grupos de trabajo, con la intención de ir avanzando en diversas materias de interés colectivo. En este orden de cosas, Chile asumió la responsabilidad de dirigir el grupo de trabajo sobre políticas sociales, por tratarse de un tema al que nuestro país y sus autoridades asignan gran prioridad. Asimismo, Chile asumió la tarea de dirigir el grupo de trabajo sobre el consejo de defensa, grupo que buscaba abrir un diálogo sobre estas materias dentro de la región.

Con posterioridad a la suscripción del tratado constitutivo, Chile ejerció la presidencia Pro Tempore de UNASUR, contribuyendo significativamente para que esta avanzase hacia su consolidación institucional, instando al establecimiento de consejos y grupos de trabajo en materias propias de integración física, energética, política y social. Nuestro país también desempeñó un papel clave en la adopción de la “Declaración de la Moneda”, referida a la situación conflictiva ocurrida en la República de Bolivia el año 2008 (dicha situación será abordada más adelante).

En conclusión, observamos que Chile ha tenido un rol activo en la conformación de este nuevo referente regional, por lo que le corresponde a futuro seguir velando y fomentando su desarrollo y crecimiento.

¹² BOLETÍN N° 6.035-10, mensaje de la presidenta Michelle Bachelet con el que se inicia el proyecto de acuerdo que aprueba el tratado constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas, Valparaíso 31 de Agosto 2010.

II.3 TRATADO CONSTITUTIVO. ANÁLISIS NORMATIVO, ESTRUCTURA E INSTITUCIONES.

El convenio internacional fue suscrito en Brasilia el 23 de Mayo de 2008. El texto aprobado consta de un preámbulo, 27 Artículos y uno de carácter transitorio.

El preámbulo del tratado constitutivo consagra los principios fundamentales en que se fundan los procesos de integración sudamericana, estableciendo los cimientos sobre los cuales se construye el mismo y explicitando los valores que serán defendidos, promocionados y fomentados por la organización.

Cabe destacar como elementos relevantes el reconocimiento de la historia común y la conciencia de una identidad compartida en aras de una futura ciudadanía Sudamericana. Este último punto es de suma importancia ya que se desprende de él un deseo de los países de la región por avanzar a estados superiores de integración, en los cuales no sólo sean los temas económicos los ejes centrales.

Asimismo es de vital importancia el establecimiento que se hace de las características que tendrá este proceso: “El gradualismo y la flexibilidad” constituyen pilares fundamentales en el éxito del camino iniciado, pues estos conceptos implican el respeto por las legítimas diferencias existentes entre los países y el acomodo a las diversas circunstancias coyunturales que vayan surgiendo.

Por último, el preámbulo del tratado constitutivo incluye a la democracia entre los principios rectores de esta iniciativa de integración, estableciendo la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos como una condición esencial del consentimiento de las partes. Es importante precisar que la señalada estipulación no se puede considerar como el establecimiento de una cláusula democrática propiamente tal, dado que no crea derechos y obligaciones para las partes y solamente puede ser utilizada para interpretar cláusulas operativas del tratado (más adelante veremos con mayor detención lo referido específicamente a la cláusula democrática).

a- Conformación y objetivos de la UNASUR.

Los artículos 1, 2 y 3 establecen el núcleo y el carácter de la organización. Se señala que la UNASUR es una entidad dotada de personalidad jurídica en el derecho internacional, con capacidad para ser titular de derechos y obligaciones. Por regla general, esa capacidad también implica la posibilidad de hacer valer estos derechos en el ámbito de la legislación internacional¹³.

Cabe observar que tanto los objetivos generales como los específicos son extensos, dilatados, difusos y no establecen metas concretas a alcanzar en plazo determinado, lo que es una característica común con otros tratados de procesos de integración. Es más, no se observan objetivos funcionales concretos, por lo que no cabe siquiera considerarlo como tratado marco de un proceso de integración. Por último, la rigurosidad y obligatoriedad en su cumplimiento no se encuentran contempladas en el tratado, por ende no son vinculantes para las partes, es decir no existe una institucionalidad que controle el cumplimiento y el fomento de dichos objetivos.

No obstante lo anterior, como aspectos generales podemos recalcar el reconocimiento a una vocación integracionista, cooperadora y unitaria por parte de los países de la región. El tratado se caracteriza por su perfil multidisciplinario, abarcando innumerables áreas y actividades del quehacer humano, las que se contemplan en el desglose de objetivos que hace el artículo 3, y entre las que podemos destacar como elementos más trascendentes e importantes; el desarrollo social y humano con equidad e inclusión; la superación de las asimetrías; el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud, la protección de la biodiversidad y los recursos hídricos; la consolidación de una identidad sudamericana que promueva a su vez la diversidad cultural y la participación ciudadana; una mayor coordinación y cooperación entre los Estados miembros; y el intercambio de información y experiencias en materia de defensa, seguridad ciudadana y otros sectores.

¹³ Herdegen, Matthias: Derecho Internacional Público, Universidad Autónoma de México, México, 2005, p. 65.

b- Órganos de UNASUR y sus funciones.

1- El Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno. (Art. 6)

Es el órgano máximo de la UNASUR, en el cual se adoptan y toman todas las decisiones vinculantes para la organización. En el seno de este consejo se determinan los principales lineamientos políticos y la agenda a corto, mediano y largo plazo de la institución.

2- El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. (Art. 8)

Es la instancia que sigue en jerarquía al Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno. Sus funciones son principalmente de apoyo, coordinación, proposición e implementación de las iniciativas generadas en el interior de la organización.

3- El Consejo de delegadas y delegados. (Art 9)

Este Consejo realiza funciones de carácter netamente administrativo, no por ello, menos importantes. Es el encargado de preparar las reuniones, implementar las iniciativas adoptadas en los otros consejos y principalmente es el llamado a dar seguimiento y continuidad a la organización de la UNASUR.

4- La Secretaría General. (Art. 10)

Es el órgano que ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de la UNASUR y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos. Tiene sus sede en Quito, Ecuador . Actúa bajo la conducción de un Secretario General.

Los órganos anteriormente descritos conforman la institucionalidad de la UNASUR. Podemos apreciar del articulado respectivo la existencia de una importante delimitación de funciones, las que son taxativamente estipuladas en orden de no dificultar la labor ni permitir la creación de espacios o esferas de acción sin contemplar. No obstante, por enumeradas que se hallen las funciones, hay que tener en cuenta que estas fueron redactadas de forma general

y flexible, lo que si bien permite un mayor rango de acción para los órganos encargados, representa una dificultad a efectos de fiscalizar su cumplimiento. El seguimiento en el cumplimiento de las funciones es hecho por la secretaría general, único órgano que realiza una labor exclusiva dentro de la UNASUR y cuyas actividades y funcionamiento se encuentran contemplados en el presupuesto o financiamiento de la organización. Por el contrario, las funciones del resto de los órganos se circunscriben dentro del ámbito propio a las funciones de los funcionarios en el interior de sus respectivos países.

Fuera de los órganos contemplados en el artículo 4, existe una función administrativa que es la realizada por la **presidencia Pro Tempore** de turno, cuya oficina representa a la UNASUR en eventos internacionales y cuya función es llevar posteriormente a los miembros las declaraciones y opiniones concertadas por el organismo supranacional respectivo.

A futuro se contempla la instauración de un Parlamento sudamericano, que tendrá sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, y que sería materia de un protocolo adicional al tratado constitutivo (Art. 17).

c- Desarrollo y funcionamiento de la institucionalidad.

- El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno: Las reuniones ordinarias del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno tendrán una periodicidad anual. A petición de un Estado Miembro se podrá convocar a reuniones extraordinarias, a través de la Presidencia Pro Tempore, con el consenso de todos los Estados Miembros de UNASUR (Art. 6).

- El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores: Las reuniones ordinarias del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tendrán una periodicidad semestral, pudiendo convocar la Presidencia Pro Tempore a reuniones extraordinarias a petición de la mitad de los Estados Miembros (Art.8).

- El Consejo de Delegadas y Delegados: Este Consejo se encuentra conformado por una o un representante acreditado por cada Estado miembro. Se reúne con una periodicidad

preferentemente bimestral, en el territorio del Estado que ejerce la Presidencia Pro Tempore u otro lugar que se acuerde (Art. 9).

- La Secretaría General: El Secretario General será designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por una sola vez. El Secretario General no podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad. Durante el ejercicio de sus funciones, el Secretario General y los funcionarios de la Secretaría tendrán dedicación exclusiva, no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno, ni entidad ajena a UNASUR, y se abstendrán de actuar en forma incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante esta organización internacional. El Secretario General ejerce la representación legal de la Secretaría General. En la selección de los funcionarios de la Secretaría General se garantizará una representación equitativa entre los Estados Miembros, tomando en cuenta, en lo posible, criterios de género, idiomas, étnicos y otros (Art. 10).

- Instituciones u órganos complementarios fuera de la estructura administrativa: El artículo 5 alude al apoyo que se puede solicitar a los grupos de trabajo, a los ministros sectoriales y a otras instancias institucionales que se requieran para el adecuado ejercicio de las funciones de los órganos competentes propios de la UNASUR.

d- Fuentes jurídicas de UNASUR.

El artículo 11 se refiere a aquellas disposiciones jurídicas que rigen y norman el funcionamiento del organismo y en las cuales los órganos de la UNASUR y los países miembros encuentran las bases de su actuar, así como de su participación e interacción.

Las fuentes jurídicas de UNASUR son las siguientes:

1. El Tratado Constitutivo de UNASUR y los demás instrumentos adicionales.
2. Los Acuerdos que celebren los Estados Miembros de UNASUR sobre la base de los instrumentos mencionados en el punto precedente.

3. Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.
4. Las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.
5. Las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados.

e- Normas, políticas, instituciones, programas (art. 12 y 13).

- Aprobación de la normativa de UNASUR (**Regla del consenso**).

- Adopción de Políticas y Creación de Instituciones, Organizaciones y Programas.

Estos artículos consagran plenamente la regla del consenso¹⁴ en materia de decisiones y en las modalidades de participación en las actividades de UNASUR, incluyendo la

¹⁴ La decisión por consenso es un proceso de decisión que busca no solamente el acuerdo de la mayoría de los participantes, sino que también persigue el objetivo de resolver o atenuar las objeciones de la minoría para alcanzar la decisión más satisfactoria. A la vez, consenso significa: a) un acuerdo general, y b) un proceso para alcanzar dicho acuerdo. La toma de decisión por consenso trata fundamentalmente del proceso.

Se ha dicho que el verdadero consenso implica «satisfacer las necesidades de todos». La toma de decisión por consenso intenta atenuar el papel de facciones, coaliciones o partidos y promover la expresión de voces individuales. El método también aumenta la probabilidad de soluciones imprevistas o creativas al yuxtaponer ideas disímiles, pues busca minimizar la objeción; es muy popular en organizaciones voluntarias, donde las decisiones se llevan a cabo cuando generalmente existe una aprobación amplia. El método de consenso es deseable cuando es improbable forzar al cumplimiento de la decisión (a la parte objetora), tal como si cada participante adoptara independientemente la decisión unánime.

También encontramos toma de decisión por consenso en grupos donde los participantes tienen diferentes áreas de conocimiento pero trabajan para una meta común. Ejemplo de ello incluye equipos de diseño de proyectos de alta tecnología, los cuales deben integrar opiniones de diferentes personas con diferentes áreas de conocimiento.

Las opiniones minoritarias deben tomarse en consideración a diferencia de circunstancias donde la mayoría puede tomar la acción y obligar al cumplimiento de la decisión sin ninguna consulta adicional a los votantes minoritarios. A menudo se piensa que alcanzar el consenso requiere más tiempo y esfuerzo, por lo cual es frecuente que algunos grupos reserven el método de decisión por consenso para decisiones particularmente complejas, arriesgadas o importantes. Sin embargo, existen muchos ejemplos de grupos que emplean la toma de decisión por consenso de una forma que les permite a la vez considerar las opiniones minoritarias y tomar

posibilidad de abstenerse de tomar parte en una iniciativa. Esta última norma es considerada como esencial para resguardar los intereses nacionales y avanzar en la concertación regional. Esta regla está en plena concordancia con los principios de gradualidad y pluralismo defendidos por Chile, ya que si bien las decisiones se adoptan por consenso, una vez que se concurra a la creación de una política o institución, es decir, cuando una política o institución sea aprobada, los Estados miembros pueden abstenerse o participar de ella en grados variables. Este punto puede ser considerado como un freno al desarrollo de actividades conjuntas, pero visto desde el punto de vista del subcontinente sudamericano y del grado de integración alcanzado por este, se hace fundamental la flexibilidad en la toma de decisiones. De lo contrario el diálogo, los acuerdos y el cumplimiento de dichos acuerdos, estarían en peligro, pues estas disposiciones difícilmente se podrían imponer coercitivamente (en derecho interno existe poder coercitivo, mientras que en derecho internacional no existe fuerza para aplicar).

En definitiva, la norma del consenso es creada para hacer viable la integración sin permitir que el consenso sea visto como una oportunidad de veto. Como consecuencia, los países miembros pueden concurrir al consenso sin quedar comprometidos con él, pudiendo operar cada uno con sus propios ritmos. A este mecanismo se lo ha denominado cláusula de abstención constructiva y constituye una garantía que permite a los países integrarse estando seguros de que sus principios y vocación serán respetados.

La regla del consenso pasa a ser una característica fundamental de la UNASUR, que obliga a negociar minuciosamente cada decisión a la vez que dota de una gran legitimidad a los acuerdos alcanzados. Otorga a los consensos la densidad jurídica que en algunos casos resulta imprescindible. Como un ejemplo destacable, que se analizará más adelante con mayor detención, se puede mencionar a la Cláusula Democrática, que actualmente deberá ser aprobada por cada Congreso Nacional para luego pasar a formar parte del Tratado en calidad de “Protocolo Adicional”.¹⁵

decisiones de manera eficiente y a tiempo. GONZALO BIGGS, El procedimiento de solución de controversias de la OMC. La experiencia de América Latina y el Caribe, REVISTA DE LA CEPAL N° 86: pp. 68-72 documento en línea consultado a través del sitio web: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/22212/G2282eBiggs.pdf>

¹⁵ La ratificación del instrumento en los Parlamentos, Congresos y Asambleas Nacionales, ha sido realizado por 6 de los 12 Estados miembros de UNASUR, Guyana, Perú, Argentina, Venezuela, Bolivia y Chile. El Protocolo Adicional sobre Compromiso con la Democracia entrará en vigor 30 días después de la fecha de recepción del noveno Instrumento de su ratificación ante el Gobierno del Ecuador.

g- Solución de controversias.(art.21)

El modelo de solución de controversias que se adopta en cualquier tipo organizativo jurídico internacional es reflejo del grado de desarrollo del sistema y del compromiso asumido por los Estados Partes o Miembros en la consecución de los objetivos concertados.

La solución de controversias es fundamental para garantizar el cumplimiento de la normativa del sistema, dar seguridad jurídica e impulso al sistema a través de una interpretación legal uniforme, así como también para responder a la dinámica progresiva de esos procesos desde una sólida estructura jurídica central.

Existen distintas modalidades para resolver las diferencias que se suscitan en el interior de un proceso de integración y estas se relacionan directamente con la profundidad que ha adquirido o se ha planteado el sistema.

Varios procesos de integración han creado tribunales de justicia –con capacidad de “decir” el derecho-, constituyendo éste el mecanismo más avanzado y con mayor capacidad para contribuir al desarrollo de un modelo integrador. Veamos los siguientes ejemplos:

- 1- La COMUNIDAD ECONÓMICA DEL CARBÓN Y DEL ACERO (CECA) creó ya en su tratado constitutivo (París, 1951) el Tribunal de Justicia como órgano propio de la Comunidad (Art. 31 del Tratado de la CECA). Idéntico sistema de solución de diferendos adoptaron luego la COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA (CEE) (Art. 164 del Tratado de la CEE, Roma, 1957) y la COMUNIDAD EUROPEA DE ENERGÍA ATÓMICA (CEEa) (Art. 136 del Tratado de la CEEa, Roma, 1957). Los tres tribunales se fusionaron en uno tras la Convención sobre instituciones comunes de 25 de marzo de 1957. El Tribunal de Justicia fue establecido como órgano comunitario responsable de asegurar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados.
- 2- El SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA) también ha logrado que la solución de controversias esté a cargo de un tribunal: la Corte Centroamericana de Justicia.
- 3- La COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM), al igual que los procesos anteriormente reseñados, ha resuelto someter sus diferendos a un tribunal de justicia: la Corte de Justicia del Caribe.

- 4- La COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN) también ha creado su Tribunal de Justicia, representando este Tribunal la primera experiencia latinoamericana en dotar al derecho de integración con una instancia jurisdiccional e interpretativa.

En general, los Procesos de integración más débiles no están dispuestos a delegar facultades en órganos centrales, han preferido los mecanismos diplomáticos no vinculantes (vg. negociación, conciliación u otros), previendo, algunos de ellos, frente a la ineficacia de los medios diplomáticos, la implementación de sistemas arbitrales de oficio. Los mecanismos arbitrales, si bien implican un significativo grado de compromiso por conducir a decisiones jurisdiccionales vinculantes, son órganos de las partes y no órganos centrales del sistema común o comunitario como lo son los tribunales de justicia. Por último, los sistemas arbitrales tienen limitaciones en sus funciones ya que no tienen capacidad para “establecer el derecho” del proceso de integración, sino sólo para dirimir la controversia conforme las normas preestablecidas por las partes. Podemos señalar como ejemplos de lo anterior:

- 1- El MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR), que ha diseñado un sistema arbitral obligatorio, institucional e integral, con Tribunales ‘Ad Hoc’ y un Tribunal Permanente de Revisión, estable, a disposición de las partes de modo permanente.
- 2- LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO, que por regla general se han inclinado hacia el sistema arbitral para la solución de sus diferendos.

Finalmente, los procesos más débiles institucionalmente, han evitado el sometimiento a pronunciamientos jurisdiccionales vinculantes, limitándose a solucionar sus diferendos sólo por vías diplomáticas, como bien muestra el siguiente ejemplo:

- 1- La ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI), ha establecido en el Art. 35.m del Tratado de Montevideo de 1980 la competencia del Comité de Representantes (órgano político permanente de la ALADI) para “proponer fórmulas para resolver las cuestiones planteadas por los países miembros cuando fuera alegada la inobservancia de algunas de las normas o principios del presente Tratado”

La Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) ha dispuesto los más débiles y politizados mecanismos de solución de controversias para asegurar los compromisos asumidos en el marco del sistema, por lo tanto entra en la última categoría señalada, al igual que el mecanismo establecido por la ALADI.

El mecanismo escogido por el organismo Sudamericano es la negociación directa entre los Estados miembros y en caso de existir desacuerdo, se solicitarán recomendaciones al Consejo de delegadas y delegados. Las vías ofrecidas por lo tanto son precarias y no pasan de constituir simples caminos diplomáticos.

Características como las recién señaladas permiten calificar a la UNASUR como el reflejo de un proceso de transregionalismo (nuevo regionalismo de convergencias con eje en lo político-social). Es decir, una unión de actores regionales o subregionales que privilegian su posición política, y que tienen por objeto la cooperación y la armonización en temas de diversa índole.

El sistema de solución de controversias establecido por UNASUR, se encuentra en sintonía con los intereses de los países miembros y en plena concordancia con los objetivos políticos de la organización.

El organismo regional pretende ser un canal de comunicación, una instancia de cooperación y de búsqueda de acuerdos consensuados, en aras de una profundización y armonización de los distintos procesos de integración existentes. Para cumplir con dichos objetivos, la vía diplomática representa el primer peldaño desde el cual se puede empezar a transitar hacia al camino de la integración.

En conclusión, si bien el mecanismo de solución de controversias escogido por la UNASUR es precario y representa el estadio más básico dentro de los procesos de integración, le es funcional a sus intereses y ciertamente es perfectible en el desarrollo de su existencia como personalidad jurídica.

h- Relaciones con terceros, estados asociados, nuevos miembros y participación ciudadana (artículos 15, 18 y 19)

Estos artículos son muy importantes, ya que se refieren a la vinculación y a las relaciones que tendrá el organismo regional con su entorno, es decir con los otros países, bloques y hasta con los mismos ciudadanos de los países miembros.

Las disposiciones estipuladas en estos artículos revelan el carácter aperturista, pluralista y flexible de la UNASUR y están en plena concordancia con los principios y la política exterior chilena, contemplándose una visión latinoamericana de la integración, pues el tratado -si bien se gesta dentro de América del Sur- contempla mecanismos de inclusión para otros países latinoamericanos.

No obstante lo anterior, los mecanismos contemplados pueden ser cuestionados; debido a la excesiva burocracia que exigen, a los largos tiempos de espera y a los protocolos de adhesión exigidos para el ingreso de países como miembros permanentes. Esto último, implica que cada uno de los Estados deberá hacer la ratificación respectiva de dicho protocolo. Si bien esta situación otorga una mayor seguridad jurídica y garantía a los países miembros, a su vez resta dinamismo y fluidez al funcionamiento de la organización, privándolo de autonomía.

La participación ciudadana es un factor clave en el desarrollo de la cooperación e integración sudamericana. Un proceso basado únicamente en liberalizar las exportaciones e importaciones o bien construido sólo sobre la base de decisiones políticas, carece de posibilidades reales de crecimiento sostenido en el tiempo, ya que gran parte de la legitimidad y el impulso de estos procesos se forja en la conciencia de cada uno de los ciudadanos de los países respectivos.

La visión de una comunidad sudamericana tradicionalmente viene asociada a una noción de buen vivir, donde el bienestar no es entendido como un progreso constante a partir de la explotación de otras personas y de la naturaleza, sino como una forma de identidad cultural que privilegie la armonía entre las personas y su ambiente. Es en este sentido que cobra vital importancia dentro de un proceso de integración, el reconocimiento a la participación ciudadana y al rol que esta juega en la dimensión social.

La importancia del artículo 18 radica entonces en la inclusión de la “dimensión social” dentro del proceso de integración que pretende encabezar esta nueva institucionalidad y, por lo mismo, resultan de gran trascendencia los mecanismos de incorporación de la ciudadanía y de aspectos que escapen a lo netamente económico.

En “la dimensión social de la integración” se suelen identificar tres aspectos: 1) la atención a los efectos sociales negativos de la integración, 2) la participación de la sociedad civil en el proceso, y 3) la reparación de la deuda social que acarrear ciertos países, respecto de los que resulta prioritario atender la pobreza y exclusión social que afecta grandes sectores de su población.

La dimensión social reconocida en el tratado constitutivo de UNASUR, sólo alude a la participación de la sociedad y no contempla efectos, prevenciones ni reparaciones que el proceso de integración pueda causar.

La disposición en si misma, más allá de la importancia de ese reconocimiento, es susceptible de muchas críticas, ya que en ella sólo se establecen declaraciones generales, sin desarrollo alguno de metas y objetivos. Careciendo la estipulación de una sistematización rigurosa, no se establecen los canales por los cuales se encauzará dicha participación y asimismo no se expresa el rol específico que jugará la ciudadanía en la elaboración de contenidos y proyectos. En definitiva, se trata de una retórica que requiere ser convertida en trabajo serio, sistemático y pragmático, a riesgo de que las palabras y los objetivos planteados terminen por disolverse en la abstracción.

i-Financiamiento.(artículo 16)

La postura general de los países miembros de la UNASUR, en cuanto a la arquitectura institucional del organismo, es que esta sea mínima, dotada de una burocracia pequeña y que irroge un gasto menor para los doce países que la componen (siendo precisamente este el principio que orientó todas las deliberaciones relativas a la institucionalidad de la Unión).

El Consejo de Delegadas y Delegados es el encargado de fijar las cuotas diferenciadas que le corresponderá a cada país asumir. Si bien este Consejo se ha preocupado fundamentalmente del tratado constitutivo, postergando el tema presupuestario dentro de la

agenda, igualmente elaboró una tabla - que no ha sido aprobada- con los porcentajes que deberá costear cada país; así, a Chile le correspondería alrededor del 7% del gasto fijo que implique la Secretaría General. Si se considera un presupuesto anual del orden de 800 mil a un millón de dólares, la contribución Chilena sería de aproximadamente 77 mil dólares, lo que concuerda con el propósito del país de que el costo que debiera solventar Chile no exceda los 80 mil dólares anuales.¹⁶

J- Entrada en vigor, duración, denuncia y enmienda.(artículos 24, 25 y 26)

El elemento destacable de este apartado hace alusión a la posibilidad de renunciar al tratado constitutivo, es decir la oportunidad que tienen los países miembros de dejar de participar en este organismo regional, con lo cual se eximirán de seguir cumpliendo con las obligaciones que este establece y quedando sujetos solamente al cumplimiento de las obligaciones pecuniarias pendientes.

K- Idiomas.

Los idiomas establecidos son las lenguas oficiales de los países miembros de la UNASUR; el portugués, inglés y neerlandés, corresponden a los idiomas oficiales de Brasil, Las Guyanas y Surinam respectivamente.¹⁷

¹⁶ Boletín n° 6.035-10, Informe de la comisión de Hacienda recaído en el proyecto aprobatorio del tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, suscrito en la ciudad de Brasilia, república federativa de Brasil, el 23 de Mayo de 2008.

¹⁷ UNASUR (2008), “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, Brasilia, 23 de mayo de 2008; documento en línea consultado a través del sitio web de la Comunidad Andina: http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm. Ver Anexos.

II.4- DISCUSIÓN LEGISLATIVA CHILENA QUE APRUEBA EL TRATADO CONSTITUTIVO.

II.4.1- Mensaje.

La Presidenta de la Republica de ese entonces doña Michelle Bachelet Jeria mediante el mensaje N° 533-356, inicia el proyecto de acuerdo mediante el cual se aprueba el tratado constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas.

El mensaje fue dirigido a la cámara de diputados el 18 de Julio de 2008. Contiene los antecedentes de la organización regional, la descripción de la participación de Chile y se refiere específicamente a los objetivos, órganos, normas, políticas, instituciones, programas y sistema de solución de controversias de la organización.

El mensaje expresa que desde sus inicios Chile ha apoyado y participado en esta iniciativa. Manifiesta que la UNASUR debe sustentarse en una concertación política de carácter gradual con metas y objetivos claros y definidos. Agrega que la participación de Chile en el Tratado Constitutivo se encuentra en plena concordancia con los objetivos de nuestra política exterior, orientada a promover procesos de integración que respeten la pluralidad de sus miembros y de sus diversos modelos de desarrollo, sin restringir por ello su vocación por el regionalismo abierto.

II.4.2- Primer trámite constitucional. Cámara de Diputados.

a- Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores. Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana.

Contenido: El informe se refiere a los antecedentes generales de la UNASUR, los trabajos preparatorios del tratado y la participación de Chile en ellos y en un segundo apartado se realiza una reseña del tratado constitutivo.

Temas abordados y discutidos en la comisión:

- Supranacionalidad y Soberanía:

En la discusión de la Comisión se precisó que entre los principios que rigen a la UNASUR, se encuentra el irrestricto respeto a la soberanía y al multilateralismo. Este principio en virtud del cual los países conservan su poder de autodeterminación viene asegurado por la regla del consenso, mecanismo por el cual se adoptan las decisiones por medio de un acuerdo general, sin imposiciones a los países miembros.¹⁸

Alejandro Foxley (Ministro de Relaciones exteriores de la época), sostuvo que UNASUR es un esquema de integración que tiene la virtud de fortalecer la relación de Chile con los países vecinos, y con toda la región. Aseveró que nuestro país tiene grandes expectativas en el sentido de que en Sudamérica exista un esquema de integración y una sola voz en temas internacionales.

Indicó que este tratado no establece órganos supranacionales ni impide pertenencias a otras entidades de integración regionales y que la idea es que UNASUR sea un bloque desde el cual se avance en la integración de la región, llegando a toda Latinoamérica.¹⁹

En este mismo sentido **Hernán Felipe Errázuriz** (Presidente del Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales), sostuvo que el texto del tratado no implica compromisos de soberanía y que presenta un formato simple.²⁰

¹⁸ Véase pag. 33-34

¹⁹ Boletín n° 6.035-10, Informe de la comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados recaído en el proyecto aprobatorio del tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, suscrito en la ciudad de Brasilia, república federativa de Brasil, el 23 de Mayo de 2008, decisiones de la comisión, personas recibidas, Págs. 6-7

²⁰ Op. Cit. Pág. 8

- Grupos de Trabajo

Se estableció y explicó que la actividad medular de la organización se radicará en los grupos de trabajo establecidos en los estatutos. Estos grupos se especializarán en distintas áreas de interés para la región como lo son por ejemplo; la defensa, la infraestructura, el comercio, la educación y la energía entre otros.

Ángel Flisfish (director de planificación de la cancillería de la época), Expresó que los grupos de trabajo son la parte sustantiva del acuerdo y que de su dinamismo dependerá el éxito futuro de la organización.²¹

Aprehensiones e incertidumbres.

Se manifestó un enorme escepticismo, ya que este tratado repite la organización de base consensual, como la OEA y otros organismos, con una débil estructura de solución de controversias y objetivos vagos.

Asimismo se deslizaron dudas respecto al funcionamiento de la regla del consenso, mecanismo de difícil aplicación en una región tan fragmentada económica, política e ideológicamente.

Y por último se hizo referencia a la exclusión de México del tratado, la cual se espera que se solucione con el correr del tiempo, estimando que este país reviste una importancia significativa en el desarrollo de las relaciones internacionales en el concierto Latinoamericano.

Aprobación del proyecto de acuerdo: Vistos los antecedentes expuestos, la comisión decidió recomendar por unanimidad y sin abstenciones la aprobación del artículo único del proyecto de acuerdo, en los mismos términos que propone el mensaje.²²

²¹ Boletín n° 6.035-10, Informe de la comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados recaído en el proyecto aprobatorio del tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, suscrito en la ciudad de Brasilia, república federativa de Brasil, el 23 de Mayo de 2008, decisiones de la comisión, personas recibidas, Págs. 7-8

b- Informe de la Comisión de Hacienda.

Contenido: La Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana dispuso en su informe que esta Comisión tomara conocimiento del referido proyecto de Acuerdo y, en especial, del artículo 16 de dicho instrumento, por la incidencia financiera que dicho precepto tendrá para el Estado.

El informe de la Comisión de Hacienda hace una pequeña reseña del tratado constitutivo en especial al artículo 16, el cual se refiere específicamente al financiamiento de la organización. Se aludió en dicha oportunidad al informe financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos, con fecha 27 de Agosto de 2008, que señala que el gasto fiscal involucrado será el que los Estados Miembros acuerden para Chile, de acuerdo a los principios contemplados en el artículo 16, luego que el Tratado sea ratificado por los países integrantes.

El gasto fiscal se financiará con cargo a los recursos dispuestos en el ítem “Organismos Internacionales” del presupuesto en moneda extranjera que se asignen a la Secretaría y Administración General y Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Temas abordados y discutidos en la comisión:

- Alcance presupuestario de la existencia de la UNASUR para el país.

Ángel Flisfish (Director de Planificación de la Cancillería): señaló que desde un punto de vista financiero, hasta el momento UNASUR no ha implicado gastos fijos, generando sólo gastos variables que dicen relación con la celebración de reuniones presidenciales, de grupos

²² Proyecto de acuerdo: Artículo único.- Apruébase el tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, suscrito en la ciudad de Brasilia, República federativa del Brasil, el 23 de Mayo de 2008”

de trabajo y de la comisión permanente de delegados. Estos gastos han sido solventados por los países anfitriones de cada una de dichas reuniones.²³

Se mencionó en el informe que la única fuente de gastos fijos de UNASUR es su Secretaría General, que es básicamente un órgano de apoyo y que el monto que debiese solventar Chile no excedería los 80 mil dólares anuales y esto sólo se haría efectivo cuando el tratado constitutivo entre en vigencia, lo cual en su oportunidad se estimó que sucedería el segundo semestre del año 2009.²⁴

Aprensiones e incertidumbres.

Se expresaron dudas respecto al tamaño y a las dimensiones que tendrá el organismo y como esto podría significar un gasto innecesario para el país. En este sentido se planteó la inquietud respecto a cual sería la contribución monetaria de Chile en relación a los demás países miembros de la organización, duda que no pudo ser despejada en dicha oportunidad por no existir aún esa información.

Aprobación del proyecto de acuerdo: El artículo único del proyecto de Acuerdo propuesto por la Comisión Técnica, fue aprobado por 3 votos a favor y 2 abstenciones en sesión de fecha 28 de octubre de 2008.

²³ Boletín n° 6.035-10, Informe de la comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados recaído en el proyecto aprobatorio del tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, suscrito en la ciudad de Brasilia, república federativa de Brasil, el 23 de Mayo de 2008, Pág. 3.

²⁴ Cancilleres y representantes de los 12 países que componen la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) se reunieron el viernes 11 Marzo del año 2011, en Quito, Ecuador, para celebrar la entrada en vigencia del Tratado Constitutivo de UNASUR.

c- Discusión general y aprobación del proyecto de acuerdo en la sala de la Cámara de Diputados.

Aspectos abordados y debatidos.

- Pluralidad de organismo y choque de competencias:

Las posiciones en este aspecto divergían en la conveniencia que representa para el país el hecho de estimular o participar en nuevos foros internacionales, en razón a la posible colisión de competencias con otros organismos de naturaleza similar.

Para algunos ya existen organizaciones que realizan las funciones de la UNASUR, tal es el caso de la OEA, que a juicio de quienes sostienen esa postura, es el órgano político regional de mayor relevancia y cuyas funciones y competencias convendría fortalecer en desmedro de la aparición de nuevos foros políticos. Esta opinión minoritaria es escéptica frente a la aparición de múltiples organismos internacionales, en el entendido de que aquella participación simultánea puede significar un deterioro y una falta de consistencia en la política exterior Chilena.²⁵

Para la opinión de la mayoría la UNASUR no se antepone a las funciones de otras organizaciones, debido a que se trata de un organismo más acotado en su campo de acción, al tan sólo circunscribirse al contexto sudamericano. Asimismo la UNASUR se hace cargo de materias no contempladas por otras organizaciones, como por ejemplo materias energéticas, temas vinculados a la defensa etc.²⁶

²⁵ Cámara de Diputados, Legislatura 356ª, sesión 128ª, Miércoles 21 de Enero de 2009, Diputados Iván Moreira y Claudio Alvarado Andrade, Págs. 21-22 y 25-26

²⁶ Cámara de Diputados, Legislatura 356ª, sesión 128ª, Miércoles 21 de Enero de 2009, Jorge Tarud Daccarett, René Fuentealba Vildósola, Enrique Jaramillo y Pablo Araya Guerrero, Págs. 22, 23 y 28

- Soberanía y supranacionalidad.

Los partidarios de este nuevo organismo Sudamericano señalan que la UNASUR está guiada por los principios del multilateralismo y el regionalismo abierto, puntualizando que no se trata de un órgano supranacional al cual los países entreguen soberanía, por lo que estaríamos en presencia de un intento de integración que se encuentra en plena sintonía con la política exterior de Chile. En este sentido **Alejandro Foxley** (Ministro de Relaciones Exteriores de la época) señaló que la UNASUR tiene dos resguardos fundamentales: El primer resguardo es que no inhibe a Chile de seguir desarrollando cualquier esquema de integración que le resulte favorable y un segundo resguardo es la regla del consenso, que asegura el respeto a la diversidad y a la opinión de las voces que sostienen posiciones minoritarias, respecto a esta regla, pese a su valorización y recomendación favorable, puntualizó que un uso equivocado y en disconformidad con su espíritu podría eventualmente representar un peligro para la fluidez del funcionamiento del organismo regional.²⁷

Si bien el tema de la soberanía y la supranacionalidad es un aspecto muy delicado, puesto que apunta a la atribución de competencias a organismos internacionales que a larga pueden incidir en la autonomía de los países, este no fue debatido ni cuestionado fuertemente, en el entendido que la UNASUR no representa un riesgo en este sentido.

- Personalismos e influencias políticas:

La UNASUR como foro y organismo eminentemente político está expuesta a los vaivenes coyunturales de los países miembros y a los liderazgos o personalismos regionales, es por esto que este aspecto fue ampliamente abordado en la discusión legislativa.

Las influencias políticas e ideológicas que se pueden ir sucediendo en Sudamérica revisten gran importancia para el crecimiento y desarrollo de la organización. En este sentido surgen aprensiones en cuanto a que países y a que personas serán las que guiaran los destinos de la

²⁷ Cámara de Diputados, Legislatura 356ª, sesión 128ª, Miércoles 21 de Enero de 2009, Ministro de Relaciones Exteriores de la época Alejandro Foxley, Págs. 34, 35 y 36

UNASUR, en el entendido de que esta fuerza propulsora deberá poseer las competencias y el equilibrio necesario para efectos de encontrar los consensos y evitar las polarizaciones en la región.

Hubo quienes expresaron sus inquietudes respecto a la influencia del Presidente Venezolano Hugo Chávez y de los países aliados a su postura (Ecuador y Bolivia)²⁸, pero en definitiva esta aprensión no repercutió mayormente, ya que se sopesó que la UNASUR es un organismo impulsado principalmente por Brasil, país que tiene las herramientas y la potencialidad necesaria para encabezar este proceso.

- Liderazgo chileno e intervenciones exitosas:

En el momento de la discusión legislativa de la Cámara de Diputados Chile ejercía la presidencia Pro-Tempore de la UNASUR. En este rol el país encabezó la solución del conflicto social Suscitado en Bolivia el año 2008²⁹, intervención que le valió al organismo un gran reconocimiento internacional y le significó un gran respaldo político para la posterior ratificación del tratado constitutivo, ya que demostró ser efectiva en la solución de problemas concretos de la región.

Los parlamentarios en este sentido han compartido las características medidas y equilibradas de la UNASUR, reconociendo que será un gran lugar para el dialogo y una inmejorable instancia para la integración.

Aprobación del proyecto de acuerdo

La Sala se pronunció sobre este proyecto en los siguientes términos:

Efectuada la votación en forma económica, por el sistema electrónico, dio el siguiente resultado: por la afirmativa, 75 votos; por la negativa, 9 votos. Hubo 4 abstenciones, en consiguiente se aprueba el proyecto de acuerdo relativo a la ratificación del tratado

²⁸ Cámara de Diputados, Legislatura 356ª, sesión 128ª, Miércoles 21 de Enero de 2009, Diputados Iván Moreira, Págs. 21-22

²⁹ Véase pags. 69-72

Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), suscrito en la ciudad de Brasilia.³⁰

II.4.3 - Segundo Trámite Constitucional. Senado.

a- Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional.

Contenido: Se refiere a los antecedentes generales del proyecto de acuerdo y a los antecedentes específicos del tratado constitutivo de la UNASUR, en este punto cabe destacar

³⁰ -*Votaron por la afirmativa los siguientes señores diputados:*

Accorsi Opazo Enrique; Aedo Ormeño René; Aguiló Melo Sergio; Allende Bussi Isabel; Pérez San Martín Lily; Araya Guerrero Pedro; Ascencio Mansilla Gabriel; Becker Alvear Germán; Burgos Varela Jorge; Schilling Rodríguez Marcelo; Ceroni Fuentes Guillermo; Chahuán Chahuán Francisco; De Urresti Longton Alfonso; Delmastro Naso Roberto; Díaz Díaz Marcelo; Dittborn Cordua Julio; Duarte Leiva Gonzalo; Encina Moriamez Francisco; Enríquez-Ominami Gumucio Marco; Escobar Rufatt Alvaro; Espinosa Monardes Marcos; Espinoza Sandoval Fidel; Farías Ponce Ramón; Fuentealba Vildósola Renán; Galilea Carrillo Pablo; García García René Manuel; Girardi Briere Guido; Godoy Ibáñez Joaquín; Goic Boroevic Carolina; Hales Dib Patricio; Insunza Gregorio De Las Heras Jorge; Isasi Barbieri Marta; Jaramillo Becker Enrique; Jarpa Wevar Carlos Abel; Jiménez Fuentes Tucapel; Latorre Carmona Juan Carlos; Leal Labrín Antonio; León Ramírez Roberto; Lorenzini Basso Pablo; Masferrer Pellizzari Juan; Meza Moncada Fernando; Monsalve Benavides Manuel; Montes Cisternas Carlos; Moreira Barros Iván; Mulet Martínez Jaime; Muñoz D'Albora Adriana; Nogueira Fernández Claudia; Núñez Lozano Marco Antonio; Ojeda Uribe Sergio; Olivares Zepeda Carlos; Ortiz Novoa José Miguel; Pacheco Rivas Clemira; Palma Flores Osvaldo; Pascal Allende Denise; Pérez Arriagada José; Quintana Leal Jaime; Robles Pantoja Alberto; Rojas Molina Manuel; Rubilar Barahona Karla; Sabag Villalobos Jorge; Saffirio Suárez Eduardo; Sepúlveda Orbenes Alejandra; Silber Romo Gabriel; Soto González Laura; Sule Fernández Alejandro; Súnico Galdames Raúl; Tarud Daccarett Jorge; Tuma Zedan Eugenio; Valcarce Becerra Ximena; Valenzuela Van Treek Esteban; Vallespín López Patricio; Vargas Lyng Alfonso; Venegas Rubio Samuel; Vidal Lázaro Ximena; Walker Prieto Patricio.

-Votaron por la negativa los siguientes señores diputados:

Alvarado Andrade Claudio; Barros Montero Ramón; Cubillos Sigall Marcela; Forni Lobos Marcelo; García-Huidobro Sanfuentes Alejandro; Kast Rist José Antonio; Melero Abaroa Patricio; Norambuena Farías Iván; Ulloa Aguillón Jorge.

-Se abstuvieron los diputados señores:

Correa De La Cerda Sergio; Lobos Krause Juan; Sepúlveda Hermosilla Roberto; Verdugo Soto Germán.

la mención a los antecedentes jurídicos, los cuales serán los pilares que sostienen la participación de Chile en la suscripción de tratados internacionales:

1- *Constitución Política de la República*. En su artículo 54, N° 1), entre las atribuciones exclusivas del congreso nacional, el constituyente establece la de aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el presidente de la República antes de su ratificación.

2- *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*, promulgada por decreto supremo N° 381, 5 de Mayo de 1981.

El contenido del informe continua con un análisis detallado del tratado constitutivo, el cual se realiza artículo por artículo.

Temas abordados y discutidos en la comisión:

- Cláusula democrática

La incorporación de una cláusula democrática al tratado constitutivo de la UNASUR, fue uno de los temas más analizados y discutidos al interior de la comisión, para estos efectos se estimó conveniente la opinión de la académica Ximena Fuentes Torrijo.³¹

El informe realizado por la especialista nace a partir de la inquietud de los parlamentarios respecto a la capacidad que tendría eventualmente la UNASUR para proteger los valores democráticos en cada uno de los países miembros de la organización.

El análisis desarrollado revela que la democracia dentro del tratado constitutivo se encuentra contemplada sólo como un principio enunciativo que carece de medidas de

³¹ Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, U. de Chile. Doctora en Filosofía, University of Oxford, Inglaterra. Boletín n° 6.035-10, Informe de la comisión de Relaciones Exteriores del Senado, recaído en el proyecto aprobatorio del tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, suscrito en la ciudad de Brasilia, república federativa de Brasil, el 23 de Mayo de 2008, Págs. 9-19

protección concretas y efectivas frente a situaciones de quiebres o rupturas al sistema político.

El interés de los senadores es el que el tratado constitutivo incorpore una cláusula democrática efectiva, que establezca específicamente la facultad de suspender al Estado miembro en caso de incumplimiento de sus disposiciones.

En el informe se sugiere que el mecanismo más idóneo para incorporar la cláusula democrática es por medio de la enmienda del tratado constitutivo de la UNASUR, lo que solo podría realizarse una vez ratificado el documento por los países miembros. Asimismo se deslizó una posibilidad más sencilla, que consiste en el establecimiento de declaración interpretativa del principio de la democracia contemplado en el artículo 3 del tratado constitutivo, mecanismo que resultaría insuficiente para efectos de establecer sanciones y medidas vinculantes a los países infractores de la disposición.³²

Apreensiones e incertidumbres.

El informe plantea sus apreensiones, señalando que este tratado presenta características muy similares a otro tipo de proyectos orientados con el mismo fin, los cuales han resultado ineficientes e insuficientes, sigue existiendo mucha retórica y una institucionalidad precaria para lograr los objetivos propuestos, pese a sus críticas sostiene que lo importante es la actuación dentro del tratado, en donde se pueden detectar, aprovechar y proponer acciones vinculadas a las oportunidades que en el mismo se vislumbran.

Se recomendó reducir la retórica y trabajar en acciones concretas que puedan ser cuantificadas, medidas y gestionadas. Asimismo se agregó que los objetivos generales y específicos señalados en el tratado, deben ir acompañados de las acciones precisas para su cumplimiento y por último se expresó la necesidad de que la UNASUR no se convierta en un obstáculo en la política multilateral Chilena y no interfiera en iniciativas como la OEA, en

³² Boletín nº 6.035-10, Informe de la comisión de Relaciones Exteriores del Senado, recaído en el proyecto aprobatorio del tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, suscrito en la ciudad de Brasilia, república federativa de Brasil, el 23 de Mayo de 2008, Págs. 9-19

este sentido, se visualizó a UNASUR como un primer nivel de consenso político para enfrentar crisis, para luego pasar a la OEA.

Respecto a las eventuales desventajas que representaría aprobar UNASUR, se indicó que éstas serían las siguientes: debilitamiento del papel de la OEA en los asuntos subregionales; duplicación de responsabilidades y tareas debido al surgimiento de otras instancias similares en América Latina y el Caribe, y pérdida del sentido y objeto del Tratado Constitutivo producto del excesivo protagonismo personal y caudillismo político-ideológico que se observa en conductas de varios gobiernos en la región.³³

Alfredo Moreno (Ministro de Relaciones Exteriores actual), para efectos de matizar las aprensiones expresadas, explicó que la UNASUR es el único mecanismo de la subregión en la cual Chile es miembro pleno, ya que en MERCOSUR y la Comunidad Andina (CAN) participa como Asociado, con las limitantes que ello conlleva, por ejemplo, no ha podido participar en instituciones como el Instituto Social o el de Derechos Humanos de MERCOSUR.

Afirmó que la idea de la integración política es una tarea pendiente en la región, la cual no ha podido ser desarrollada, pese a los esfuerzos subregionales, tales como MERCOSUR y CAN, de comenzar a tratar agendas multidimensionales incorporando nuevos temas, como los sociales y ambientales.

Agregó que Chile logró, cuando ejerció la Presidencia *Pro Tempore*, que la UNASUR avanzara hacia su consolidación institucional instando al establecimiento de Consejos y Grupos de Trabajo en materias propias de integración física, energética, política y social.

En cuanto a la inquietud de que UNASUR sería un organismo que buscaría desplazar a la O.E.A, señaló que sólo se dará en la medida en que no seamos capaces de evitar que ello ocurra. Puntualizó que UNASUR debe ser capaz de dar un valor agregado regional al tratamiento de los diversos temas, cuestión en la que nuestro país puede ayudar.

³³ Boletín nº 6.035-10, Informe de la comisión de Relaciones Exteriores del Senado, recaído en el proyecto aprobatorio del tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, suscrito en la ciudad de Brasilia, república federativa de Brasil, el 23 de Mayo de 2008, Págs. 33-35

Como ejemplo de cosas positivas que se pueden lograr en el marco de la UNASUR, destacó los corredores bioceánicos, uno de los cuales se inaugurará con la presencia de los Presidentes de Brasil, Bolivia y Chile.

En lo que dice relación con la inquietud planteada por algunos señores senadores, acerca de la inclusión de una cláusula democrática, expresó que aún cuando coincide plenamente con la finalidad de ella, ésta idea ya está considerada en el Preámbulo y su inclusión sería meramente declarativa, puesto que este tipo de Tratados no admite reservas, salvo que lográramos que se modificara el mismo, pero eso podría ocurrir una vez que seamos parte del mismo.

Agregó que esta inclusión podría generar situaciones paradójales como que frente a una misma situación la OEA y UNASUR tengan criterios distintos sobre la aplicación de una cláusula democrática. En su opinión, es una finalidad deseable pero es partidario de fijarlo como un objetivo a futuro.³⁴

Aprobación del proyecto de acuerdo: Como consecuencia del debate, la Comisión, por la unanimidad de sus miembros, acordó que presentaría un proyecto de acuerdo, para ser votado en la Sala del Senado, que recomienda al Gobierno de la República promover un Protocolo adicional que postule la defensa de la democracia y de los derechos humanos en UNASUR.

³⁴ Boletín n° 6.035-10, Informe de la comisión de Relaciones Exteriores del Senado, recaído en el proyecto aprobatorio del tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, suscrito en la ciudad de Brasilia, república federativa de Brasil, el 23 de Mayo de 2008, Págs. 31-36

b- Informe de la Comisión de Hacienda, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional.

Contenido: Es similar al de otros informes, se refiere a los antecedentes jurídicos y de hecho del proyecto de acuerdo y a los objetivos principales de la UNASUR, asimismo explicita los principios sugeridos por Chile como pilares del tratado constitutivo.

Temas abordados y discutidos en la comisión:

- Alcance presupuestario de la existencia de la UNASUR para el país.

En esta oportunidad y para los efectos de aprobar el proyecto de acuerdo se tomó en consideración el Informe Financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, con fecha 27 de agosto de 2008, el cual señaló que el gasto fiscal involucrado para financiar UNASUR, será el que los Estados Miembros acuerden para Chile, de acuerdo a los principios señalados en el artículo 16 del tratado constitutivo.

De acuerdo al informe el gasto fiscal se financiará con cargo a los recursos dispuestos en el ítem "Organismos Internacionales" del presupuesto en moneda extranjera que se asignen a la Secretaría y Administración General y Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.”.

En consecuencia, las normas de la iniciativa legal en informe no producirán desequilibrios macroeconómicos ni incidirán negativamente en la economía del país.

Aprensiones e incertidumbres.

El informe no presenta reparos u observaciones en cuanto al presupuesto que se destinará a la UNASUR, en este sentido el escrito es de carácter descriptivo e informativo,

por tanto no existe controversia en cuanto a la pertinencia y a la cantidad de gastos que significará el funcionamiento del organismo.

Aprobación del proyecto de acuerdo: el proyecto de acuerdo, fue aprobado en general y en particular con los votos a favor de los Honorables Senadores señores Escalona, Frei y Lagos, y la abstención de la Honorable Senadora señora Matthei.

El proyecto de acuerdo se aprobó en los mismos términos en que lo hizo la Comisión de Relaciones Exteriores, en sesión celebrada el día 6 de septiembre de 2010.

c- Discusión general y aprobación del proyecto de acuerdo en la Sala del Senado.

Aspectos abordados y debatidos.

- Regla del consenso.

El hecho de que los acuerdos han de ser adoptados por la unanimidad de los países miembros, fue transversalmente valorizado en la discusión legislativa, si bien se reconoció que puede significar un obstáculo para el funcionamiento de la organización, se privilegió este método de adopción de decisiones en el entendido que representa un garantía de igualdad, unidad y respeto a las legítimas diferencias que puedan existir.³⁵

- Cláusula democrática y compromiso más explícito con los derechos humanos.

Uno de los aspectos fundamentales que se estableció en la discusión fue la necesidad de abogar por un protocolo adicional al tratado, que contemple la incorporación de una cláusula democrática y un compromiso más explícito con los derechos humanos.

En este sentido fue opinión de la mayoría el sugerir e instar a los gobiernos de la región el establecimiento de un protocolo adicional al tratado, en el entendido de que este último debe ser aprobado en los términos en los cuales fue suscrito y que cualquier eventual cambio o complemento que se sugiera en él, debe ser consensuado y ratificado por los demás Estados miembros de la organización.³⁶

³⁵ . Diario de sesiones del Senado, Legislatura 358ª, sesión 50ª, Miércoles 08 de Septiembre de 2010, Carlos Larraín Peña (Senador, partido Renovación Nacional), Págs. 18-23

- Véase Págs 33-34.

³⁶ Diario de sesiones del Senado, Legislatura 358ª, sesión 50ª, Miércoles 08 de Septiembre de 2010, opiniones de los Senadores Ignacio Walker (partido Demócrata Cristiano), Alejandro Navarro (partido MAS), Jovino Novoa (partido Unión Demócrata Independiente) y Andrés Allamand, Págs. 24-37

Aprobación del Proyecto de Acuerdo

El proyecto se aprueba en general y en particular, 25 votos a favor y una abstención³⁷. Respecto al establecimiento de un protocolo adicional al tratado de UNASUR, proyecto de acuerdo presentado por los senadores Larraín, Kuschel, Letelier, Tuma y Patricio Walker³⁸, se aprueba en general y en particular con la misma votación anterior, 25 votos a favor y una abstención.

³⁷ **Votaron por la afirmativa**, las señoras Allende, Alvear, Pérez (doña Lily) y Rincón, y los señores Allamand, Bianchi, Chahuán, Escalona, Frei (don Eduardo), García, Girardi, Kuschel, Lagos, Larraín, Longueira, Muñoz Aburto, Novoa, Pérez Varela, Pizarro, Prokurica, Ruiz-Esquide, Tuma, Walker (don Ignacio), Walker (don Patricio) y Zaldívar (don Andrés). **Se abstuvo** la señora Matthei

³⁸ El propósito de la iniciativa es recomendar al Gobierno que promueva el establecimiento de un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), donde se explicita que los convenios e instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos deben considerarse como integrantes de dicho Tratado y, asimismo, se apruebe una cláusula democrática que exprese lo siguiente: “La ruptura del orden democrático, la violación sistemática de los derechos humanos, o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro, constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su Gobierno en las sesiones del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno, del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, del Consejo de Delegadas y Delegados, así como de las reuniones ministeriales, Consejos de Nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales que se hayan creado.”.

II.5- CLÁUSULA DEMOCRÁTICA Y PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNASUR SOBRE COMPROMISO CON LA DEMOCRACIA.

La cláusula democrática es una estipulación que se incorpora en los tratados internacionales con el objeto de condicionar éstos al cumplimiento de unos mínimos estándares de protección de los derechos humanos y de los procesos democráticos.

Los objetivos principales son, por una parte, incentivar a los gobiernos de estos países con las ayudas que se proporcionan y, por otra, coaccionarlos a que sus políticas se desarrollen, bajo pena de perder las ayudas, si dichos mínimos estándares no se respetan.

Esta tipo de Cláusulas reciben el nombre de “cláusulas condicionales”; el término condicionalidad alude al hecho de percibir los beneficios propios del tratado, siempre y cuando se cumplan una serie de requisitos. En el caso que nos ocupa estos requisitos hacen referencia a la protección de los derechos humanos y a los principios democráticos.

II.5.1- Tipos de Cláusulas democráticas

- Según el rol que se le otorgue dentro del acuerdo o tratado, se pueden clasificar en:

1. Cláusula de fundamento, también llamada cláusula base, mediante la cual todas las disposiciones del acuerdo se basan en el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos, que son los que inspiran las políticas internas e internacionales de las partes.

Este tipo de cláusula es establecida como un principio general, como una declaración de intenciones, que no establece ni precisa los casos que significarían una violación grave a los derechos humanos o a los principios democráticos, abriendo paso a la arbitrariedad y a la subjetividad.

En segundo término tampoco ofrece medidas y sanciones en caso de infracción, por lo tanto carece de una base jurídica para imponer sanciones punitivas o suspensiones.

2. Cláusula de elemento esencial, por la que los principios democráticos y los derechos humanos aún no siendo los inspiradores de las políticas internas e internacionales de las partes, constituyen un elemento *esencial* del acuerdo.

Este tipo de cláusula es más completa y funcional con los objetivos que se plantea, ya que permite la suspensión o la finalización del acuerdo cuando alguna de las partes considere que la otra ha violado de forma grave los derechos humanos o los procesos democráticos.

- Según si rige las relaciones internas de los países miembros de un organismo o bien rige las relaciones de la organización con terceros países.

1- Cláusula democrática europea: Tiene su origen en algunos tratados de cooperación y/o asociación suscritos por la Unión Europea con terceros países. En este contexto, la cláusula democrática se puede ver como una condición impuesta por la Unión Europea para sus tratados y programas de cooperación con países del tercer mundo, antiguos países de la órbita socialista y países no europeos, en general.

La cláusula Europea consiste en la inclusión en los tratados de la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos. La cláusula evolucionó posteriormente para convertirse en una condición esencial del tratado y otorgar el derecho a las partes de suspender el acuerdo en caso de violación a esa condición esencial.

2- Cláusula democrática americana: Tiene su origen en el marco de la Organización de los Estados Americanos y rige exclusivamente para las relaciones internas de los países miembros del organismo, recibiendo por tanto el nombre de “cláusula democrática interna”

En un primer momento, con la resolución 1080 (compromiso de Santiago), los gobiernos de los Estados miembros de la OEA se comprometieron, de modo enunciativo, a establecer

mecanismos de protección a la democracia representativa. Posteriormente se aprobó el Protocolo de Washington, el cual reformó la Carta de la Organización e incorporó la posibilidad de suspensión a los países en que se haya derrocado al gobierno por la fuerza. Finalmente, en la reunión de Quebec del año 2001, se amplió la facultad de suspender a un miembro extendiendo la hipótesis de quebrantamiento de la cláusula democrática, reconociendo que son varias las formas de violar la democracia.

La característica de ser una cláusula aplicable a los miembros de una organización (y no en las relaciones del organismo con terceros estados) se repite tanto en la cláusula democrática del MERCOSUR como en la estipulada para la UNASUR.³⁹

³⁹ XIMENA FUENTES TORRIJO. Boletín n° 6.035-10, Informe de la comisión de Relaciones Exteriores del Senado, recaído en el proyecto aprobatorio del tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, suscrito en la ciudad de Brasilia, república federativa de Brasil, el 23 de Mayo de 2008, Págs. 9-19

II.5.2- Cláusula democrática de la UNASUR

Antecedentes.

El tratado constitutivo de UNASUR, como vimos anteriormente en la discusión legislativa, sólo realiza un reconocimiento general al principio de la democracia (cláusula fundamento o base).

En el preámbulo de dicho tratado se destaca a la democracia como uno de los principios rectores de esta iniciativa de integración. No obstante, el preámbulo⁴⁰ no crea derechos y obligaciones para las partes, sino que solamente puede ser utilizado para interpretar las cláusulas operativas del tratado.

Dentro del tratado, podemos encontrar el principio de la democracia en dos partes. Primero, el fortalecimiento de la democracia se contiene como un objetivo general en el artículo 2. Luego, el artículo 14 dispone que "La concertación política entre los Estados Miembros de UNASUR será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos." Como se puede apreciar, no se ha incluido una cláusula democrática propiamente tal, sólo reconocimientos generales carentes de una sistematización efectiva para el caso de infracciones o quebrantamientos democráticos.

En el análisis de la discusión legislativa chilena pudimos apreciar cómo el tema de la cláusula democrática fue la principal piedra de tope para aprobar el proyecto de acuerdo. En dicha oportunidad la Comisión de Relaciones Exteriores encargó a una especialista en el tema un estudio para determinar la naturaleza de lo estipulado y cuál sería la forma más adecuada para incorporar dicha cláusula al tratado constitutivo.

⁴⁰ Tratado constitutivo UNASUR, Preámbulo: "RATIFICAN que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros"

La UNASUR, por tanto, no contaba con una cláusula democrática que pudiese realizar una protección efectiva ante los quebrantamientos de los gobiernos de la región.

La escasez de herramientas para combatir quiebres a los ordenes democráticos quedó de manifiesto el pasado 30 de Septiembre del año 2010, cuando Ecuador sufrió un intento de Golpe de Estado perpetrado por fuerzas policiales.

Frente a esta situación los países miembros de la UNASUR reaccionaron rápidamente y esa misma tarde convocaron a una reunión extraordinaria, en la cual se analizó la situación de Ecuador y las medidas a tomar.

Los presidentes de los Estados de la UNASUR se dieron cita en Buenos Aires y emitieron un comunicado del que resulta especialmente importante lo acordado en el punto 4°:

*“Afirman que sus respectivos gobiernos rechazan enérgicamente y no tolerarán bajo ningún concepto cualquier nuevo desafío a la autoridad institucional ni intento de golpe al poder civil legítimamente elegido y advierten que en casos de nuevos quiebres del orden constitucional adoptarán medidas concretas e inmediatas tales como cierre de fronteras, suspensión del comercio, del tráfico aéreo y de la provisión de energía, servicios y otros suministros”.*⁴¹

La relevancia de este artículo en particular y del comunicado en general, radica en haber superado el plano declarativo para efectos de establecer medidas concretas ante situaciones similares que pudiesen ocurrir a futuro en la región.

En la ya citada Declaración de Buenos Aires los países miembros de la organización acordaron la adopción de un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR, el cual establezca la incorporación de una Cláusula Democrática.

Finalmente, el episodio vivido en Ecuador culminará con la suscripción del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia, en la IV Cumbre Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, efectuada el 26 de noviembre del 2010 en Guyana.

⁴¹**Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador.** Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, documento en línea consultado a través del sitio web de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/unasur/30-9-10ecuador.htm>

Análisis del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR, sobre compromiso con la democracia.

1- Antecedentes y fundamentos

El preámbulo alude a lo estipulado en el tratado constitutivo de la UNASUR, en relación al reconocimiento a la democracia y al respeto a los derechos humanos. Estos principios rectores del organismo regional constituyen la base jurídica y teórica por sobre la cual se construye el protocolo adicional.

Es importante destacar el preponderante rol que se le otorga a la “Declaración de Buenos Aires”, la cual constituye el antecedente inmediato de este Protocolo, ya que a partir de esta experiencia se establecen medidas, se analizan escenarios y por sobre todas las cosas, se descubre la necesidad imperiosa de contar con una herramienta eficiente que prevenga y combata las desestabilizaciones a la democracia en la región.

2- Aplicación y procedimiento.

Los artículos 1, 2 y 3 se refieren a los casos en que se aplicará el Protocolo, así como a la institucionalidad encargada de llevar a cabo el procedimiento. Cabe destacar que este apartado reconoce una importante limitación a la actuación de la UNASUR, señalando que las decisiones o actuaciones del organismo regional deben respetar la soberanía e integridad territorial del Estado afectado.

El respeto a la soberanía de cada uno de los Estados, es uno de los pilares de la organización. El poder de autodeterminarse y de evitar las influencias externas constituye un elemento trascendental en la actual etapa del proceso de integración, razón por la cual se evitó la creación de una institucionalidad supranacional, instancia que significaría un grado más avanzado de dialogo político e integración.

Por último, debemos destacar que el artículo primero contempla un amplio campo de acción, que no sólo se reduce a los casos más evidentes de rupturas o derrocamientos de un gobierno por la fuerza, sino que abre el abanico de posibilidades señalando que cualquier violación del orden constitucional o cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos, propiciará la aplicación del Protocolo Adicional.

3- Medidas y sanciones.

Las medidas serán decididas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno y en su defecto por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, teniendo por objeto el restablecimiento del proceso político institucional democrático.

El Protocolo establece derechos y obligaciones para las partes, contemplando incluso la facultad de suspender a un Estado miembro por incumplimiento de la cláusula democrática. Junto con lo anterior, se desliza también la posibilidad de aplicar una serie de medidas de presión de índole económica, diplomática y política, sanciones que actuarían en forma disuasiva o paliativa para el caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático.

Fuera de las medidas y sanciones, el Protocolo establece la posibilidad de solucionar el conflicto mediante una gestión activa de la institucionalidad de la UNASUR, a través de gestiones diplomáticas, comisiones y buenos oficios, todas herramientas que serán utilizadas con el fin de promover la democracia en el país afectado.

Finalmente, es importante destacar que los instrumentos señalados por la UNASUR, en ningún caso se impondrán o contrastarán con los otros instrumentos internacionales relativos a la defensa de la democracia (en este sentido se establece expresamente que se hará un trabajo coordinado con las otras organizaciones). Esta estipulación está en línea con los principios de la diversidad, el pluralismo y la convergencia, conceptos claves de este proceso de integración.

4- Procedimiento de aplicación y de término.

En este apartado se señala la posibilidad que tiene el Estado afectado de recurrir a la institucionalidad de UNASUR, para efectos de que se apliquen medidas concretas o bien para que se establezcan mecanismo de cooperación.

Asimismo, se establecen los plazos de vigencia que tendrán dichas medidas y sanciones, las cuales cesarán cuando exista un pleno restablecimiento del orden democrático constitucional, decisión que quedará al arbitrio del Consejo respectivo.

5- Valor, Vigencia y Registro.

A este respecto el Protocolo dispone lo siguiente:

El presente Protocolo formará parte integrante del tratado constitutivo y entrará en vigor 30 días después de la fecha de recepción del 9º instrumento de ratificación.

El Protocolo será registrado en la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas.⁴²

⁴² Registro en la Secretaría

(Véase el Repertorio de la práctica, Artículo 102, párrs. 43, 44, 55 a 57 y 67 a 70, y el artículo 1 del Reglamento en el anexo del Estudio General.)

En virtud del Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas (véase la sección 5.1), los tratados y acuerdos internacionales en los que al menos una de las partes sea Miembro de las Naciones Unidas pueden registrarse en la Secretaría, a condición de que el tratado o acuerdo internacional haya entrado en vigor entre al menos dos de las partes y se cumplan los demás requisitos para el registro (artículo 1 del Reglamento) (véase la sección 5.6).

Como se ha mencionado anteriormente, los Miembros de las Naciones Unidas están obligados, en virtud del Artículo 102, a registrar todos los tratados y acuerdos internacionales concertados después de la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas. Por ello, la obligación de registrarlos recae sobre los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Aunque esta obligación es mandatoria para los Estados Miembros de las Naciones Unidas, no excluye que las organizaciones internacionales con capacidad para celebrar tratados o los Estados que no sean miembros puedan presentar para su registro con arreglo al Artículo 102 tratados o acuerdos internacionales concertados con un Estado Miembro.

Análisis comparativo de la cláusula democrática.

La Cláusula Democrática de la UNASUR dispone que aquel país en el cual ocurra un golpe de estado, será excluido inmediatamente del organismo y los países limítrofes deberán cerrar sus fronteras con la nación afectada y suspender el comercio, el tráfico aéreo, la provisión de energía y cualquier otro suministro. Asimismo se podrá sugerir la suspensión del Estado en otros organismos regionales e internacionales, promover penalizaciones ante terceros países y aplicar sanciones políticas y diplomáticas adicionales.

La firmeza y rapidez de la actuación de los gobiernos de la región ante la intentona golpista en Ecuador llevó a profundizar la disposición democrática creada por la OEA en 2001, que establece la simple suspensión del país en la organización, cláusula que mostró toda su ineficiencia en el caso Hondureño.⁴³

La Carta Democrática de la OEA, no es un tratado propiamente tal, por ende no puede establecer derechos ni obligaciones jurídicamente vinculantes para los estados que la han suscrito.⁴⁴

Por su parte, la Cláusula democrática aprobada por el MERCOSUR en el año 1998, ha sido adoptada como norma en las legislaciones de cada uno de los socios (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y, recientemente, en Venezuela). Esta cláusula contempla desde la posibilidad de suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos

⁴³ El golpe de Estado en Honduras en 2009 fue la acción perpetrada el 28 de junio de ese año que terminó con la sustitución del presidente constitucional Manuel Zelaya y el nombramiento de Roberto Micheletti como mandatario interino en Honduras. Según los organismos de la comunidad internacional se trató de una situación de facto, de un golpe de Estado contra el presidente constitucional, por lo que el nuevo gobierno no fue reconocido por ningún país o entidad internacional. Por otra parte, según todas las instituciones republicanas hondureñas, se trató de un evento de iure en el cumplimiento de una orden judicial emitida por la Corte Suprema de Justicia de Honduras y por lo tanto una sucesión presidencial legítima.

En la mañana del 28 de junio, fuerzas armadas al mando del teniente coronel Rene Antonio Herpburn Bueso allanaron el domicilio del presidente Manuel Zelaya y lo expulsaron del territorio hondureño. La comunidad internacional, incluyendo a las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y la Unión Europea, se pronunciaron en contra de este evento, calificándolo como una "ruptura del orden constitucional" y exigieron unánimemente la restitución del ex-presidente Manuel Zelaya en sus funciones.

⁴⁴ CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA. Aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 11 de septiembre de 2001, documento en línea consultado a través del sitio web de la OEA:

http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm

procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos.⁴⁵

Asimismo, la Cumbre Iberoamericana realizada el 4 de Diciembre de 2010, en Mar del Plata, estableció una DECLARACIÓN ESPECIAL SOBRE “LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA Y EL ORDEN CONSTITUCIONAL EN IBEROAMÉRICA”. En este caso se trata de un compromiso meramente declarativo, carente de una legalidad vinculante para los países miembros, y que se aplicará en caso de ruptura del Orden Constitucional o del Estado de Derecho.⁴⁶

La cláusula de la UNASUR, en comparación con la establecida por el MERCOSUR, que sólo instituye la posibilidad de expulsión del estado miembro y la incorporada en la cumbre iberoamericana que contempla la posibilidad de suspensión del Estado, se convierte en la más extensiva y efectiva de la región, ya que fuera de la posibilidad de expulsión del estado miembro, incorpora sanciones comerciales y cierres fronterizos, innovaciones que constituyen herramientas poderosas en la protección de la democracia.

Si bien la cláusula de la UNASUR en el papel es la más completa, aún tiene aspectos que mejorar y sistematizar. Es en este sentido, que el secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, recomienda calificar con precisión los casos o situaciones que se considerarán rupturas graves de la democracia; “La cláusula contiene una frase de carácter general: ‘graves alteraciones al orden público’. Hay que definir mejor cuáles son esas alteraciones. No es sólo cuando derriban un gobierno. También cuando se comete un fraude masivo en una elección o cuando se violan los derechos humanos”.⁴⁷

⁴⁵ PROTOCOLO DE USHUAIA SOBRE COMPROMISO DEMOCRÁTICO EN EL MERCOSUR, LA REPUBLICA DE BOLIVIA Y LA REPUBLICA DE CHILE, documento en línea consultado a través del sitio web del MERCOSUR: http://www.mercosur.int/msweb/.../es/archivos/destacado4_es.doc

⁴⁶ XX Cumbre Iberoamericana, DECLARACIÓN ESPECIAL SOBRE “LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA Y EL ORDEN CONSTITUCIONAL EN IBEROAMÉRICA”, Suscripta en la ciudad de Mar del Plata, República Argentina, a los cuatro días del mes de diciembre del año dos mil diez, en originales en los idiomas español y portugués

⁴⁷ José Miguel Insulza, secretario general de la OEA, y la Carta Democrática, Santiago de Chile, 4 de Diciembre de 2010, P. C4 En: Nacional, Disponible en web: <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id=%7B2ee84454-f37c-4dac-9cc7-998f162492f5%7D>

La precisión sugerida por Insulza es de vital importancia para los efectos de la aplicación objetiva de la cláusula. Delimitar los casos que afecten a la democracia importa una mayor seguridad jurídica y por ende una mayor eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos.

En definitiva, los avances establecidos por la UNASUR y su cláusula democrática son muy importantes para la región; su efectividad será a puesta a prueba en el futuro y su regulación más exhaustiva y rigurosa es una materia pendiente cuya real necesidad el devenir del tiempo demostrará.

PARTE III: ACTIVIDADES E INTERVENCIONES DE LA UNASUR; CONSEJOS REGIONALES Y GRUPOS DE TRABAJO.

III.1- INTERVENCIONES MÁS IMPORTANTES DE LA UNASUR EN LA REGIÓN.

III.1.1- Caso Bolivia.

En el año 2008, Bolivia se vio envuelta en un grave conflicto interno entre el gobierno central y las regiones. Estas últimas exigían mayor autonomía frente a un gobierno centralista, el cual había recortado los recursos regionales con el objeto de trabar las demandas de autonomía.

Los prefectos opositores, de los departamentos de la Media Luna y Chuquisaca, llamaron a un "paro cívico" contra el gobierno nacional, con bloqueo de rutas y por tiempo indeterminado. La exigencia de la oposición al gobierno fue la transferencia a los departamentos de los fondos recaudados por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que la administración de Evo Morales había destinado para financiar un plan de pensiones para personas mayores de 60 años, llamada "renta dignidad".

En algunos lugares la oposición llamó a tomar las instalaciones del gobierno nacional y los prefectos opositores amenazaron que en caso de que el gobierno no cediera a sus reclamos, interrumpirían el suministro de gas a Argentina y Brasil, así como las rutas internacionales hacia Argentina y Paraguay, afectando gravemente el equilibrio internacional.

En varios lugares se produjeron enfrentamientos entre manifestantes y fuerzas de seguridad; en Beni, los grupos opositores instaron a las fuerzas de seguridad nacionales a colocarse bajo el mando del prefecto local.

Las airadas manifestaciones en las regiones afectadas desencadenaron un fuerte enfrentamiento en la zona amazónica del departamento de Pando, produciéndose la muerte de 16 (número que nunca se precisó en forma exacta) manifestantes simpatizantes al gobierno de Evo Morales.

Las diferencias irreconciliables entre el gobierno central y las regiones opositoras, que desembocaron en la posibilidad inminente de una confrontación armada entre ambos bandos, propició la Primera cumbre extraordinaria de UNASUR en Santiago de Chile el 15 de Septiembre del año 2008.

Esta cumbre, en que se estrenó oficialmente el organismo regional, fue convocada por la presidente de Chile de ese entonces, doña Michelle Bachelet, previa petición y gestión del Gobierno Boliviano.

El objeto principal de esta reunión fue tratar la crisis política interna que estaba viviendo Bolivia. En dicha cumbre se constató la gravedad de los hechos ocurridos en Bolivia y se respaldó de forma unánime al gobierno de Morales, rechazándose en forma tajante cualquier intento de golpe civil o ruptura del orden institucional en Bolivia.

La Declaración de La Moneda estableció:

1. Como primer punto, expresar el "más pleno y decidido respaldo al Gobierno Constitucional del Presidente de la República de Bolivia Evo Morales, cuyo mandato fue ratificado por una amplia mayoría en el reciente Referéndum".
2. En segundo lugar, advertir que los países sudamericanos no aceptarán ninguna ruptura del orden institucional en Bolivia, ni proceso alguno que implique su desmembramiento territorial.
3. El tercer punto condena la toma de instalaciones del gobierno nacional, afirmando que se trata de grupos que "buscan la desestabilización de la democracia boliviana", exigiendo la inmediata devolución de los mismos, como condición previa para iniciar un proceso de diálogo.
4. El cuarto punto hace un llamamiento general a la sociedad boliviana a cesar las acciones de violencia y desacato de las autoridades y las leyes.
5. El quinto párrafo condena la Masacre de Pando y acepta la propuesta del gobierno Boliviano de formar una Comisión Internacional para investigar el crimen y evitar que sus responsables queden impunes.
6. El sexto punto hace un llamado a la sociedad boliviana a mantener la integridad territorial de su país.

7. Por último, el séptimo acápite insta a abrir un proceso de diálogo y dispone, con este fin, crear una comisión internacional para facilitar el diálogo, en una mesa conducida por el gobierno Boliviano.⁴⁸

La enérgica actuación de la UNASUR en este escenario, ha tenido un apoyo generalizado de los distintos actores internacionales (OEA, MERCOSUR, UE) y sociales. La intervención ha sido reconocida como un acierto del organismo regional, pues demostró su capacidad para dar una respuesta rápida y eficaz a una situación que necesitaba de una diligente oficiosidad a efectos de evitar que el conflicto siguiese escalando en intensidad.

Desde otro prisma, la Cumbre evidenció dos hechos importantes; la consolidación del liderazgo regional brasileño y las limitaciones de UNASUR como esquema de integración regional. En lo que a Brasil respecta, la participación de Lula en la Cumbre fue decisiva para moderar el tono de la Declaración final, evitando posturas demasiado agresivas hacia EEUU. Por otro lado, quedó de manifiesto que UNASUR es un excelente foro para el diálogo político, la concertación regional, para la discusión de los problemas de la región e incluso para plantear algunas iniciativas interesantes, aunque, de momento, no es una estructura organizativa sólida que impulse de forma clara y decidida la integración regional.

Si bien la intervención de la UNASUR fue eficiente para apaciguar el conflicto, dicha actuación no está exenta de críticas, las que viene al caso calibrar y ponderar, a efecto de tener una posición objetiva y equilibrada que permita evitar posibles errores en el futuro.

En primer término, los opositores a la actuación del organismo internacional, señalan que su intervención constituye una injerencia directa en un problema interno, lo que constituye una violación a la soberanía boliviana.

En segundo término, se plantea que se actuó sin conocimiento pleno de la realidad de la situación. Se argumenta que no existía un movimiento secesionista, como se hizo parecer, sino más bien una serie de problemas regionales fundados en pretensiones de mayor

⁴⁸ **Declaración de La Moneda.** Las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, reunidos en el Palacio de La Moneda, en Santiago de Chile el 15 de septiembre de 2008. documento en línea consultado a través del sitio web de la Comunidad Andina: http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm

descentralización, como respuesta a un gobierno centralista que recortaba fondos y poder de decisión a las regiones.

Finalmente, se crítica el informe de la comisión encabezada por el jurista argentino Rodolfo Mattarolo, señalando que se trató de un informe parcializado, sin rigor técnico y seguimiento adecuado de los hechos. Lo más curioso del informe, según los críticos, es que reportaba la muerte de varias personas de sectores movilizadas por el gobierno que, sin embargo, al poco tiempo después fueron apareciendo vivas y en perfectas condiciones de salud.

No obstante lo anterior, igualmente podemos concluir que la actuación de la UNASUR fue positiva, en cuanto contribuyó a la pacificación del conflicto, estableciendo un fuerte reconocimiento al orden constitucional y a la legalidad. Por otro lado, esta intervención deja importantes lecciones, referidas a la necesidad de sostener posiciones objetivas que reflejen un real conocimiento del país en cuestión, respaldado por procedimientos claros e imparciales que sirvan como antecedente a la mediación y a la elaboración de informes en torno de un determinado conflicto.⁴⁹

⁴⁹ ALBERTO SOLARES GAITE, Integración teoría y procesos . Bolivia y la integración, La Paz Bolivia, pp.221-225, 2010.

III.1.2- Caso bases militares estadounidenses en Colombia.

Colombia en el último tiempo ha vivido situaciones de alta tensión con sus países vecinos (Venezuela y Ecuador), basadas en la sospecha de que en estos países limítrofes se brinda cooperación encubierta, o bien toleran, la presencia en sus zonas fronterizas de fracciones las FARC.⁵⁰

Este escenario conflictivo se complejizó definitivamente en Marzo del 2008, cuando aviones Colombianos atacaron y dieron muerte a un grupo de las FARC en territorio fronterizo Ecuatoriano. Esto originó una crisis política, diplomática e incluso casi militar, entre ambos países. Las relaciones diplomáticas se rompieron y, por su parte, Venezuela amenazó con movilizar tropas a territorio colombiano. Esta situación fue abordada y apenas superada por una reunión de emergencia del Grupo de Río.

Colombia señaló que en el operativo realizado en contra de las FARC encontró indicios fundados de la existencia de una relación de colaboración con los Gobiernos de Venezuela y Ecuador (posteriormente, Colombia también logró capturar material bélico del grupo guerrillero, el cual había sido adquirido por Venezuela a un país Europeo).

Es en este contexto que el país colombiano autorizó la presencia de efectivos estadounidenses en siete bases militares de su territorio, dando como fundamento el combate al narcotráfico y a las FARC. Esta autorización generó la reacción airada de Venezuela y otros países de la región, que veían en la presencia norteamericana una amenaza a su soberanía, seguridad e intereses.

Álvaro Uribe, presidente colombiano de ese entonces, realizó una gira por los otros países de la región explicando los alcances del acuerdo firmado entre Bogota y Washington.

⁵⁰ FARC (Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia): Grupo guerrillero más poderoso en Colombia. De orientación marxista-leninista, surgen en 1964, cuando el ejército colombiano inicia una operación militar para eliminar focos subversivos que aparecieron en la región de Marquetalia (departamento del Tolima) y que habían formado una especie de República Independiente.

Las FARC son milicias insurgentes, que se han perfeccionado militarmente durante casi cuarenta años en técnicas subversivas, de sabotaje, de guerrilla y terroristas, así como establecido nexos con los carteles de la droga, situación que le ha costado la vida a miles de colombianos y no le ha permitido tener estabilidad política al país.

El 10 de Agosto del año 2009, con posterioridad a la gira de Uribe, se realizó en Quito la cumbre de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, a la cual no asistieron los presidentes de Colombia y Perú. Este foro fue dominado por las reacciones de condena por parte de Venezuela y Bolivia a la situación en Colombia, y no implicó mayor aporte a la solución del conflicto pues su declaración final no contuvo ninguna postura, decisión u opinión sobre las bases militares, si bien visibilizó las fuertes desavenencias que provocaba el tema en la región.

El acuerdo suscrito entre Colombia y Estados Unidos, continuó generando bastante inquietud en los países de la región, por lo que se convocó inmediatamente a una reunión extraordinaria de los Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno, cumbre que se realizó en Bariloche el día 28 de Agosto de 2009. Este encuentro contó con la presencia de todos los mandatarios, y en dicha oportunidad el lenguaje y las posiciones fueron bastante más serenas y moderadas, esto gracias al rol mediador que asumió el gobierno de Brasil.

Colombia se defendió aludiendo que el acuerdo con Estados Unidos apuntaba a la necesidad de tener un control efectivo del tráfico de drogas, mientras Bolivia, Ecuador y Colombia resaltaban los peligros que significaba la presencia estadounidense en la región y descartaban la creación de alianzas militares y escuelas de defensa regional.

La solución del problema, por lo tanto, no pasó del nivel de simples recomendaciones, dejando claramente en evidencia las fuertes diferencias que marcan las relaciones en la región.

En definitiva, podemos señalar que la intervención del organismo regional fue satisfactoria, ya que si bien no se logró disuadir al Presidente Uribe para que dejara sin efecto el acuerdo con los Estados Unidos y desactivara las base militares, la acción inmediata de UNASUR evitó la escalada del conflicto entre Colombia y Venezuela, permitiendo conciliar y concertar posiciones, paso menor, pero no por eso menos importante en la solución de la controversia.

En la actualidad, el acuerdo respecto a las bases militares se encuentra empantanado, ya que el 17 de agosto del 2010 la Corte Constitucional de Colombia declaró inconstitucional el arreglo firmado entre Bogotá y Washington.

Según el gobierno colombiano, el acuerdo militar no era un nuevo tratado, sino una extensión de los pactos firmados entre ambos países desde los años cincuenta. Por ende,

dicho convenio, a criterio del ejecutivo, no requería la aprobación del Poder Legislativo, interpretación que fue desestimada por la Corte Constitucional, la cual estableció que el acuerdo no puede surtir efectos en el ordenamiento interno de Colombia hasta que no satisfaga dicha exigencia.

Finalmente, el documento fue devuelto al nuevo presidente de la República, Juan Manuel Santos, para su corrección, la cual deberá realizarse en el transcurso de un año.⁵¹

⁵¹ DOSSIER DE LA CRISIS MUNDIAL. Observatorio de Medios – UTPBA. Colombia, Periodista LIDIA FAGALE, 5. 2009 (fecha de consulta 23 noviembre 2011). Revista en línea consultada a través del sitio web: <http://www.observatorio.org.ar/sites/default/files/dossiers/unasur-dossier.pdf>

III.1.3- Conflicto Colombia- Venezuela.

Los problemas entre Colombia y Venezuela no se detuvieron luego de las acusaciones de cooperación a las FARC y el anuncio de la instalación de bases militares estadounidenses en Colombia.

Un año más tarde, otro conflicto enfrenta a ambas naciones y la UNASUR nuevamente se ve en la obligación de intervenir por medio de los buenos oficios del Secretario General de ese entonces, Néstor Kirchner.

El gobierno colombiano anunció el 22 de Julio del 2010 la interposición de una denuncia ante la OEA, por el supuesto apoyo de Venezuela a las fuerzas guerrilleras en su territorio. Como sustento de este supuesto, presentó una serie de pruebas que comprobarían la veracidad de la acusación, entre ellas; fotos, videos y las coordenadas precisas que demostrarían claramente la presencia de las FARC en Venezuela.

Uribe no consiguió que la OEA realizase una inspección en terreno, por lo que amenazó continuar con su acusación en la Corte Penal Internacional, si eso fuese necesario.

Venezuela, frente a esta acusación, decidió romper relaciones diplomáticas con su vecino país. Para ello, el gobierno Venezolano envió una nota diplomática instando a los diplomáticos colombianos a abandonar su territorio y cerrar la embajada en un plazo de 72 horas. Lo mismo se solicitó para la embajada Venezolana en Bogotá.

Es en este escenario que el Canciller de Venezuela, Nicolás Maduro, solicitó la intervención de la UNASUR, por intermedio de la presidencia Pro-Tempore a cargo del Presidente de Ecuador, Rafael Correa, para que convocara un consejo extraordinario en forma urgente.

Brasil se mostró de acuerdo con que sea UNASUR y no la OEA la que medie el conflicto, señalado que es el espacio político natural para que se solucionen este tipo de controversias. Por su parte, el secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, señaló estar esperanzado en las gestiones que realizará la UNASUR.

El Consejo de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores, se realizó finalmente en Quito el día 29 de Julio de 2010 y contó con la presencia de la mayoría de los Cancilleres de

la región, excepto Brasil, Paraguay y Guyana quienes enviaron a sus respectivos vicescancilleres.

En dicha oportunidad Colombia y Venezuela ratificaron sus respectivas posiciones, confirmando la acusación por un lado y la negación a dicha acusación por el otro.

La reunión tuvo escasa productividad, ya que no fue posible la suscripción de un documento de consenso y tampoco fue viable contar con los buenos oficios del Secretario General de la organización, quien se ausentó en dicha oportunidad de la cita regional.

Lo positivo y destacable de esta reunión, es que UNASUR permitió sentar en una misma mesa a los Cancilleres de ambos países a menos de una semana del rompimiento de las relaciones.

Las gestiones de UNASUR no terminaron luego de esa reunión, con posterioridad a ella, el Secretario General de la organización don Néstor Kirchner continuó con sus gestiones de mediación del conflicto, reuniéndose en una primera instancia con el presidente venezolano Hugo Chávez y luego con los Cancilleres de ambos países, quienes acordaron una reunión entre ambos Presidentes.⁵²

Finalmente, tras el conflicto que empujara a Venezuela y Colombia a romper sus relaciones bilaterales, el día Martes 10 de Agosto, ambos países reanudaron los lazos diplomáticos, tras un acuerdo firmado en la ciudad Colombiana de Santa Marta entre los presidentes Hugo Chávez y Juan Manuel Santos, con la efectiva mediación del Secretario General de la UNASUR, Néstor Kirchner.

El acuerdo contempló un mecanismo de acciones que será supervisado y acompañado por la Secretaría General de la UNASUR, lo que reafirma el importante rol que jugó y jugará el organismo regional en la solución de este conflicto.

⁵² Cabe precisar que, al momento de iniciarse el conflicto, el presidente Colombiano era Álvaro Uribe, quien dejó su cargo el 7 de Agosto del 2010 a Juan Manuel Santos, por lo que la mediación y solución del conflicto tuvo que esperar la asunción al poder del nuevo presidente electo.

En conclusión, ha sido UNASUR quien ha asumido la difícil tarea de acercar posiciones y poner fin a esta controversia, que incluso llegó a generar especulaciones en torno a un posible enfrentamiento armado entre dos países vecinos después de mucho tiempo en la región. En este sentido, la labor de la UNASUR ha sido trascendental y así lo han reconocido tanto la Secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton, como el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza.⁵³

⁵³ MARÍA ALEJANDRA RACOVSHIK, CONFLICTO COLOMBIA-VENEZUELA: síntesis de los hechos, documento en línea consultado a través del sitio web del Observatorio de la UNASUR, FLACSO: <http://observatoriounasur.files.wordpress.com/2010/07/conflicto-colombia-venezuela-edicion-especial.pdf>

III.1.4- Caso Ecuador.

El 30 de Septiembre del año 2010, Ecuador sufrió una grave crisis política, provocada por funcionarios de la policía nacional del Ecuador, quienes iniciaron una huelga, bloqueando carreteras e impidiendo el acceso al Parlamento. Asimismo, la Fuerza Aérea ecuatoriana dejó sin funcionamiento la pista del aeropuerto internacional Mariscal Sucre.

Las medidas de protesta se debieron a la aprobación por parte del Congreso de una reforma laboral del sector público que a juicio de los huelguistas les afectaba directamente.

El Presidente de Ecuador, Rafael Correa, frente a los graves incidentes que estaban ocurriendo, tomó la decisión de concurrir al foco del conflicto, el regimiento de policía, lugar en el que pronunció un discurso en apoyo a la mencionada reforma, provocando la reacción airada de los funcionarios y desencadenando un enfrentamiento en el cual el Presidente resultó lesionado de una rodilla recientemente operada.

Correa fue llevado al hospital por las fuerzas policiales, lugar en el cual fue retenido y desde donde comunicó que se encontraba secuestrado y que el Ecuador se encontraba en estado de excepción. Este hecho propició la movilización de las Fuerzas Armadas y el posterior tiroteo entre fuerzas especiales del Ejército ecuatoriano y la policía de operaciones especiales contra los sublevados de la Policía Nacional. Finalmente, el Ejército logró retirar del hospital al Presidente, quien había estado allí por unas 10 horas.

Algunos señalaron que se trató de un golpe de estado, mientras otros se refirieron a lo ocurrido como simples hechos de violencia, mas, lo cierto, es que se trata de actos sumamente repudiables, que ponen en juego la institucionalidad y la democracia ecuatoriana.

Las reacciones no se dejaron esperar y tanto la Secretaria de Estado norteamericana, Hillary Clinton, como el Consejo Permanente de la OEA, se refirieron al episodio expresando su “repudio a los actos de violencia”.

En tanto, los países miembros de la UNASUR reaccionaron rápidamente y esa misma tarde expresaron su absoluto rechazo y repudio a los hechos acaecidos, convocando en forma urgente una reunión extraordinaria.

La reunión extraordinaria de los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno se realizó esa misma noche en Buenos Aires. En dicha oportunidad los Presidentes emitieron un fuerte

comunicado en apoyo a Ecuador y a los valores democráticos que deben primar en la región:

Las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, reunidos en el Palacio San Martín, en Buenos Aires, el 1° de octubre de 2010, declararon que:

1.- Reafirman 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.

2.- Condenan enérgicamente el intento de Golpe de Estado y el posterior secuestro del Presidente Rafael Correa Delgado registrado en la hermana República del Ecuador el 30 de septiembre.

3.- Celebran la liberación del Presidente Correa Delgado así como la pronta vuelta a la normalidad institucional y democrática en la hermana República. Expresan la necesidad de que los responsables de la asonada golpista sean juzgados y condenados. En ese marco, reiteran su más pleno y decidido respaldo al Gobierno Constitucional y destacan el rol desempeñado por las instituciones para el restablecimiento del orden constitucional.

4.- Afirman que sus respectivos Gobiernos rechazan enérgicamente y no tolerarán, bajo ningún concepto, cualquier nuevo desafío a la autoridad institucional ni intento de golpe al poder civil legítimamente elegido y advierten que en caso de nuevos quiebres del orden constitucional adoptarán medidas concretas e inmediatas, tales como cierres de fronteras, suspensión del comercio, del tráfico aéreo y de la provisión de energía, servicios y otros suministros.

5.- Deciden que sus Cancilleres se trasladen en el día de hoy a la ciudad de Quito para expresar el pleno respaldo al Presidente constitucional de la República del Ecuador, Don Rafael Correa Delgado y al pueblo ecuatoriano, participe indispensable del pleno restablecimiento de la institucionalidad democrática en ese país.

6.- Acuerdan adoptar, en la IV Reunión Cumbre Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, a celebrarse el 26 de noviembre en Guyana, un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR que establezca la Cláusula Democrática.

La relevancia del comunicado radica en haber trascendido el plano declarativo, estableciendo medidas concretas que en un futuro y, ante situaciones similares, los países de la UNASUR están dispuestos a adoptar si fuese necesario.

Asimismo, los hechos ocurridos en Ecuador permitieron descubrir la importancia de contar con una cláusula democrática, siendo estos actos de violencia determinantes para la futura suscripción del protocolo adicional.

Al finalizar la reunión de emergencia, los Presidentes decidieron enviar a los Ministros de Relaciones Exteriores a Quito para respaldar al Presidente ecuatoriano y manifestar su apoyo al régimen democrático en ese país.

En conclusión, podemos apreciar que la actuación de la UNASUR fue decisiva a la hora de neutralizar y evitar la prolongación y profundización de los hechos de violencia. América Latina demostró contar con los medios y la madurez necesaria para resolver sus conflictos internos sin intromisión de fuerzas ajenas a la región.

UNASUR, en su poco tiempo de vida, ha demostrado ser el principal espacio de diálogo político y generador de políticas públicas de la región.⁵⁴

⁵⁴ UNASUR (2010), “Declaración Final de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas”, Los Cardales, Provincia de Buenos Aires, 4 de mayo; documento en línea consultado a través del sitio web de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/unasur/4-5-10BuenosAires.htm>

III.2- CONSEJOS REGIONALES.

Los países miembros de la UNASUR, desde un primer instante, previeron la posibilidad de cooperación en diversas materias: infraestructura, energía, complementación industrial y agrícola, medio ambiente, combate a la pobreza y a la exclusión social, seguridad, educación, cultura, ciencia y tecnología.

Estos anhelos de cooperación en diversos aspectos exigían una institucionalidad acorde a la magnitud del desafío. Fue así como se ideó la creación de una serie de consejos y grupos de trabajo, de naturaleza intergubernamental e integrados en su mayoría por los Ministros de las diversas carteras.

Estos consejos y grupos de trabajo se reúnen periódicamente y elaboran planes de acción donde se identifican problemáticas comunes y se trabaja en soluciones colectivas.

Para algunos, la base sustantiva del organismo regional se encuentra en el trabajo de esta institucionalidad⁵⁵, ya que es la instancia en que las autoridades políticas de los países miembros trabajan de manera cooperativa en el diseño de políticas públicas para sectores muy sensibles y de gran impacto socio-económico.

Los grupos de trabajo y los consejos fueron contemplados en el artículo 5 del tratado constitutivo, a propósito del desarrollo institucional del organismo, siendo pensados para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes.

Si bien encontramos respaldo legal en el tratado constitutivo y en los respectivos estatutos de los consejos y grupos de trabajo, su trabajo carece de seguimiento y obligatoriedad legal, de manera que su actuar esté subordinado a una reglamentación clara y eficiente. Siguen existiendo, por lo tanto, elementos de improvisación y espontaneidad en el actuar de esta nueva institucionalidad. (siendo quizás, precisamente esto, lo que se requiere de acuerdo al estado actual de las relaciones recíprocas entre los países de la región).⁵⁶

⁵⁵ Ángel Flisfish (director de planificación de la cancillería, en el gobierno de Michelle Bachelet) expresó en la discusión legislativa del proyecto de ratificación del tratado constitutivo que los grupos de trabajo son la parte sustantiva del acuerdo. Véase Pág. 51,52 y 53

⁵⁶ MARÍA ALEJANDRA RACOVSHIK, Consejos de la UNASUR: origen, funciones y perspectivas, documento en línea consultado a través del sitio web del Observatorio de la UNASUR, FLACSO: <http://observatoriounasur.files.wordpress.com/2010/07/consejos-de-la-unasur1.pdf>

III.2.1- Consejo de Defensa Sudamericano. (CDS)

El antecedente del CDS, se configura a partir del proyecto brasileño denominado “proyecto Brasil 3”, el cual busca perfeccionar su sistema de defensa con los países vecinos, para efectos de enfrentar nuevas amenazas y desafíos, garantizar la proyección de su territorio y dar respaldo a negociaciones en el ámbito internacional.

El comienzo de la gestación de este consejo se fraguó en la primera Reunión de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones, realizada el 14 de junio de 2006. Once países fueron convocados -Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela-, los cuales plantearon un escenario propicio para la discusión de una nueva institucionalidad multilateral en defensa a nivel regional.

Asimismo, constituye un importante antecedente la Declaración de Bogotá del 14 de julio de 2006, en la cual los países asistentes estipularon que “es necesario fortalecer la cooperación entre los Ministerios de Defensa de los países miembros de la Comunidad Sudamericana de Naciones; las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad, de conformidad con los ordenamientos jurídicos internos, para consolidar a Sudamérica como un área de paz y estabilidad, y desarrollar una lucha más efectiva contra las diversas amenazas que puedan enfrentar nuestros Estados y sociedades”, agregando que “la cooperación y la solidaridad son pilares que permiten fortalecer y mejorar la efectividad de los mecanismos vigentes entre los sectores de defensa de los países sudamericanos”.

A partir del 22 marzo de 2008, la iniciativa adquirió un nuevo impulso, cuando el Ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, entregó la propuesta de la creación del Consejo Suramericano de Defensa a la Junta Interamericana de Defensa (JID), órgano dependiente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), con sede en Washington, Estados Unidos. El Ministro Jobim se reunió también con el Secretario de Defensa, Robert Gates, y con la Secretaria de Estado de ese país, Condoleeza Rice. En la ocasión, expuso que el concepto delineado por su país estaría basado en la “no intervención, la soberanía y la territorialidad”. Asimismo, anunció que a partir de mediados de abril comenzaría una gira por los países de la región para presentar la iniciativa, la cual, aclaró, no contemplaba la creación de una alianza militar al estilo de la OTAN.

La propuesta brasileña, si bien se presentó a la OEA, empezó a mutar en su estrategia, orientándose a los países del cono sur. El Secretario de Estado brasileño explicó ampliamente la propuesta del Consejo y destacó que la idea era generar una instancia constituida bajo el armazón legal e institucional de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

La decisión para el establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR fue aprobada en Costa do Sauípe, Brasil, con ocasión de la Cumbre Extraordinaria de la entidad, en diciembre de 2008. La decisión fue negociada en el ámbito del Grupo de Trabajo creado en la Reunión Extraordinaria de Brasilia e integrado por representantes de los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores de los doce países, bajo la presidencia de Chile.

El Consejo está integrado por las Ministras y los Ministros de Defensa (o sus equivalentes) de los países de la UNASUR, que realizan reuniones anuales ordinarias. Además, el Consejo cuenta con una instancia ejecutiva, conformada por las Viceministras y los Viceministros de Defensa. La Presidencia, a cargo de coordinar las actividades del organismo, es ejercida por el país que ocupa la Presidencia Pro Tempore de la UNASUR.

La creación del Consejo de Defensa Sudamericano puede considerarse una gran conquista, pues demuestra que nuestros países están decididos a integrarse y cooperar, incluso en una materia que fue, en tiempos pasados, escenario de desconfianzas y pretexto para el aislamiento.

El Consejo de Defensa Suramericano (CDS) está compuesto por 12 países. La Declaración de Santiago de Chile, de marzo de 2009, es su punto de partida. Allí se presentan iniciativas que buscan cooperar en materia de defensa, superar las diferencias sobre el gasto militar, convertirse en una plataforma de diálogo en conflictos entre sus miembros y coordinar la seguridad externa de las naciones.

Los objetivos y principios rectores del CSD se encuentran contemplados en el estatuto del consejo, suscrito el 11 de Diciembre de 2008, en la III Reunión Ordinaria de la UNASUR de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, en Santiago de Chile.

Dentro de los principios cabe destacar el reconocimiento que se le da a los propósitos perseguidos por la ONU y la OEA. Este reconocimiento es de vital importancia, ya que el organismo en cuestión no nace para confrontar competencias con otras instituciones, ni tampoco crear ordenes paralelos discordantes con los de las instituciones ya mencionadas.

Asimismo, es de suma trascendencia la confirmación explícita al respeto irrestricto de la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los estados, principio que constituye la garantía para que los países se autodeterminen libremente sin presiones e ingerencias externas. .⁵⁷

Las acciones del consejo, están enmarcadas en 4 ejes de acción.

- Eje 1: Política de defensa.

- a.** Desarrollar la red del CDS para el intercambio de información en políticas de defensa.
- b.** Desarrollar la metodología de medición de gastos de Defensa.
- c.** Realizar un seminario para avanzar en la identificación de los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial, así como en la definición de enfoques conceptuales.
- d.** Crear un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa.
- e.** Proponer el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de nuestras naciones, en conformidad con el tratado de UNASUR.

- Eje 2: Cooperación militar y acciones humanitarias.

- a.** Organizar una conferencia sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz, tanto en el ámbito interno como multilateral.
- b.** Realizar un seminario sobre los desafíos en el manejo de crisis en operaciones de mantenimiento de paz, que se llevará a cabo en Ecuador.

⁵⁷ ESTATUTO DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO DE LA UNASUR, 11 de Diciembre de 2008, Santiago, Chile.

- c. Realizar un ejercicio combinado regional, sobre operaciones de mantenimiento de la paz, en Buenos Aires durante el 2011. El objeto: promover estándares de interoperabilidad militar combinada, prioritariamente en materia de planeamiento y conducción.
- d. Realizar un ejercicio en la carta sobre los desastres naturales que se llevará a cabo en la Punta Callao durante diciembre 2010
- e. Consolidar el inventario de las capacidades de defensa que los países ofrecen para apoyar las acciones humanitarias.
- f. Proponer mecanismos de empleo del inventario de las capacidades de defensa de los Estados Miembros en caso de desastres naturales.

- Eje 3: Industria y Tecnología de la defensa.

Fase 1

- a. Gestionar la consolidación del diagnóstico de industria y tecnología de la defensa de los países miembros.
- b. Realizar un panel sectorial sobre metrología, normalización y evaluación de conformidad, con énfasis en el sector Defensa, que se llevará a cabo en Río de Janeiro en abril del 2011, en el marco de la "Feria Latin America Aerospace and Defense".
- c. Desarrollar e implementar un sistema integrado de información sobre industria y tecnología de la defensa. Responsable: Ecuador.
- d. Articular un calendario anual de las ferias, seminarios, y otros eventos sobre industria y tecnología de la defensa que se desarrollen en la región, promoviendo la participación de los Estados Miembros en representación del Consejo de Defensa Suramericano.

Fase 2

- a. Identificar las posibles áreas comunes de asociación estratégica para promover la complementariedad, la investigación, la cooperación técnica y la transferencia de tecnología.

Fase 3

a. Promover la cooperación bilateral y multilateral en la industria y tecnología entre las naciones integrantes del Consejo de Defensa Suramericano.

b. Estudiar la posibilidad de crear un Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico y Cooperación Industrial del CDS.

-Eje 4: Formación y capacitación.

a. Consolidar una base de datos que contenga información de las instituciones militares y de los centros de formación de especialistas civiles en defensa, así como de sus programas; utilizar las herramientas tecnológicas existentes para facilitar la actualización de información y comunicación; establecer una red de contactos de los centros académicos de los países miembros.

b. Elaborar una propuesta de programa suramericano de formación en Defensa, dirigido a civiles representantes de los Estados Miembros del Consejo de Defensa Suramericano.

c. Realizar un Curso de Defensa, a efectuarse a partir de marzo del 2011, en la Escuela Superior de Guerra en Brasil, dirigido a personal civil y militar.⁵⁸

⁵⁸ CONSEJO DE DEFENSA. UNASUR. (en línea)

<http://www.unasurcds.org/> (consulta 10 de noviembre 2011 y 12 de enero 2012)

• MINISTROS DE DEFENSA DE LA COMUNIDAD SURAMERICANA DE NACIONES (2006), “Declaración de Bogotá”, Bogotá, 14 de julio, documento en línea consultado a través del sitio web defesanet: <http://www.defesanet.com.br/docs/casa.pdf>

• UNASUR (2007), “Declaración de Margarita”, Isla de Margarita, 16 de abril, documento en línea consultado a través del sitio web Integración Sur: <http://www.integracionsur.com/americalatina/DeclaracionMargaritaVzEnergia07.htm>

• UNASUR (2008), “Presidentes aprobaron Consejos de Defensa y de Salud Suramericanos”, Santiago de Chile, 16 de diciembre; documento en línea consultado a través del sitio web de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/chile16-12-08.htm>

III.2.2- Consejo Sudamericano de Desarrollo Social (CSDS).

Fue creado durante la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado de la UNASUR, celebrada el 10 de agosto de 2009, en la ciudad de Quito, Ecuador.

En dicha reunión se encargó al CSDS (el cual está compuesto por los Ministros de los respectivos países enfocados a las materias sociales) la elaboración de un “Plan de Acción Bianual 2009-2011”, que permita sistematizar y hacer un seguimiento de los objetivos y acciones propuestas.

Los objetivos generales establecidos en dicho plan son:

1. Propiciar la aplicación de políticas de desarrollo social integral que permitan superar la pobreza y las desigualdades, así como prevenir y enfrentar eficazmente los impactos de la crisis mundial.
2. Contribuir al intercambio de experiencias exitosas y buenas prácticas de políticas y programas sociales para enfrentar los problemas estructurales de pobreza y desigualdad, así como la coyuntura de la crisis mundial.

Las actividades propuestas en el plan de acción se basan en 4 ejes centrales:

- a) Protección, promoción y seguridad social.
- b) Portabilidad de la seguridad social entre los países miembros.
- c) Economía social.
- d) Seguridad alimentaria y lucha contra el hambre y la desnutrición.

Dentro de las principales actividades propuestas podemos destacar las siguientes:

- La ratificación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social en los países que conforman la UNASUR.
- El diseño de un Observatorio Regional para el Desarrollo Social Humano e Incluyente con el objeto de identificar las principales fuentes de exclusión en los países de la región para así poder establecer ciertos parámetros que permitan delinear y emprender acciones concretas en el área social.

- La elaboración de un programa de Cooperación Horizontal a través del intercambio, enfoques y experiencias en materia de políticas sociales.

- La realización de una reunión técnica de viceministros y equipos técnicos de las instituciones involucradas en políticas de protección/promoción social y seguridad social, para el intercambio de experiencias en políticas y reformas relativas a estas temáticas.

En definitiva, la decisión de crear el CSDS se sustenta en la necesidad de crear nuevos espacios para la coordinación de políticas regionales, reforzando con esto la voluntad de los gobiernos de los países de la UNASUR de trabajar conjuntamente en torno a las principales áreas de gestión pública para alcanzar resultados más efectivos.⁵⁹

⁵⁹ • MARÍA ALEJANDRA RACOVSKICH, Consejos de la UNASUR: origen, funciones y perspectivas, documento en línea consultado a través del sitio web del Observatorio de la UNASUR, FLACSO:
<http://observatoriounasur.files.wordpress.com/2010/07/consejos-de-la-unasur1.pdf>

• CONSEJO SURAMERICANO DE DESARROLLO SOCIAL .UNASUR. PLAN DE ACCION BIANUAL 2009-2011 CRONOGRAMA, documento en línea consultado a través del sitio web:
http://www.sela.org/attach/258/EDOC/SRed/2011/06/T023600004784-0-UNASUR_-_Consejo_Suramericano_de_Desarrollo_Social_-_Plan_de_Accion_Bianual_2009-2011.pdf

III.2.3-Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación. (COSECCTI)

Este organismo, creado en Quito del 10 de Agosto de 2009, es de los más recientes en haber sido creados, junto al consejo de lucha contra en el narcotráfico.

Entre sus objetivos está promover políticas y acciones orientadas a mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles y modalidades, así como fomentar una educación incluyente que desarrolle capacidades y competencias con miras a una mejor inserción social y laboral.

También este Consejo promueve políticas y estrategias regionales que incentiven y difundan las contribuciones de la ciencia, tecnología e innovación a los diversos campos del conocimiento. El COSECCTI elaboró una hoja de ruta para el tratamiento prioritario de los programas de aseguramiento de la calidad en la educación en los ámbitos de acreditación y homologación en la región. El Consejo aprobó su estatuto el 4 el mayo de 2010.⁶⁰

⁶⁰ MARÍA ALEJANDRA RACOVSKICH, Consejos de la UNASUR: origen, funciones y perspectivas, documento en línea consultado a través del sitio web del Observatorio de la UNASUR, FLACSO: <http://observatoriounasur.files.wordpress.com/2010/07/consejos-de-la-unasur1.pdf>

III.2.4- Consejo Suramericano de Salud. (CSS)

El Consejo Suramericano de Salud es creado por la UNASUR en la misma reunión que se crea el Consejo de Defensa, en diciembre de 2008, aunque no se conforma hasta abril del año siguiente.

El objetivo de esta nueva institución es construir un espacio de integración en un área clave para la generación de políticas públicas: la salud. De este modo, el Consejo ha venido canalizando los logros alcanzados en otros esquemas de integración con el fin de promover políticas comunes y actividades coordinadas entre los países miembros de la UNASUR.

Este Consejo ha sentado valores y principios fundamentales que servirán de pilares en esta nueva área de integración; la salud será considerada como un derecho fundamental del ser humano y de la sociedad y como componente vital del y para su desarrollo. Asimismo, se promoverá la reducción de las asimetrías de salud en los estados miembros de la UNASUR para fortalecer la capacidad de la región en dicho campo.

Los principales objetivos de este Consejo son, pues:

1. Fortalecimiento de la unidad regional promoviendo políticas comunes, actividades coordinadas y cooperación entre los países de UNASUR.
2. Identificación de los determinantes sociales críticos para la salud y promoción de políticas y acciones intersectoriales, tales como: seguridad alimentaria, ambiente saludable, cambio climático y otros.
3. Promover la respuesta coordinada y solidaria entre estados miembros ante situaciones de emergencias y catástrofes.
4. Promover la investigación y desarrollo de innovaciones en salud.
5. Avanzar en el proceso de armonización y homologación de normas.

Para cumplir con estos objetivos el Consejo desarrolló un “Plan de Trabajo” dentro del cual se destacan las metas propuestas por los Grupos Técnicos, que abordan temáticas tales como:

- Escudo Epidemiológico (propugna la articulación de las redes de vigilancia y respuesta de los Estados miembros y la eliminación de enfermedades transmisibles, entre otras metas).
- Desarrollo de los Sistemas de Salud Universales (cuyo principal fin es garantizar el derecho universal a la salud).
- Acceso universal a los medicamentos.

Recientemente, el Consejo de Salud adoptó su “Plan Estratégico Quinquenal 2010- 2015”, mientras se trabaja en la creación del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud y del Programa de becas UNASUR-SALUD.

Dentro de las principales acciones realizadas encontramos la gestión ejecutada frente a la amenaza mundial de la influenza. Entonces, el Consejo de Salud emitió una declaratoria de emergencia en Ginebra el 20 de mayo de 2009 y la “Declaración del Bicentenario”, aprobada en la Reunión Extraordinaria de este Consejo el 8 de agosto de 2009, que entre otros aspectos ratificó el concepto de supremacía de la salud pública sobre los intereses económicos y comerciales, así como el de acceso equitativo a la vacuna contra el virus AH1N1.

Por otro lado, instaba a la Organización Panamericana de la Salud y a la Organización Mundial de la Salud a asegurar la disponibilidad y provisión de vacunas contra dicha pandemia.

Los resultados logrados fueron 132.981.770 dosis de vacuna monovalente y 26.703.224 dosis de vacuna trivalente contra la influenza AH1N1, distribuidas en los países de UNASUR.⁶¹

⁶¹ • UNIÓN DE NACIONES SUDAMERICANAS : CONSEJO SURAMERICANO DE SALUD (en línea) http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&catid=86:consejo-suramericano-de-salud&id=336:estatutos-consejo-de-salud-suramericano (consulta 10 de noviembre 2011 y 12 de enero 2012)

• PATRICIO PRADEL. Presentación del Ministro Consejero. Seminario-Taller: La Salud en los procesos de Integración. Lecciones aprendidas: Hacia la Integración sudamericana en Salud LIMA, PERÚ. 24 Y 25 de octubre 2008. documento en línea consultado a través del sitio web: <http://www.orasconhu.org/documentos/Presentacion1%20Lima%201%20Patricio%20Pradel24%20OCT%2008.pdf>

III.2.5- Consejo de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN).

La cooperación transfronteriza se sigue caracterizando por la existencia de vecinos distantes y desconocidos, que mantienen una enorme incapacidad para coordinar sus posiciones y para actuar de manera conjunta en ámbitos internacionales.

Las formas de comunicación entre las poblaciones implicadas no pueden reducirse a un esfuerzo adelantado por élites diplomáticas, técnicas y comerciales; se necesita un intercambio mucho más rico y diverso, que vaya descubriendo la existencia de intereses comunes entre los múltiples actores locales, regionales y transnacionales: partidos políticos, legisladores, empresarios, especialistas, universidades, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, etc.

La falta de comunicación generada por las desconfianzas históricas ha ocasionado que en la actualidad exista una precaria infraestructura física que una a los países. En Sudamérica siguen primando las concepciones de frontera como límite y separación, como asunto de seguridad nacional, es decir, entendiéndose esta como defensa militar de la soberanía e integridad territorial o zona de contención ante las distintas amenazas que supuestamente estaría engendrando el vecino de manera solitaria.

Es en este contexto que nace en Quito el año 2009 el Consejo de Infraestructura y Planeamiento. El COSIPLAN promueve la construcción de redes de infraestructura, transporte y telecomunicaciones, atendiendo a criterios de desarrollo social y económico sostenible y preservando el equilibrio de los ecosistemas. Entre sus logros durante el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore a cargo del Ecuador se cuenta la aprobación de sus estatutos el 18 de junio de 2010.

En abril del año 2010, el COSIPLAN elaboró un Plan de Acción que, entre otras cosas, impulsa “la construcción de una visión suramericana estratégica e integral de la infraestructura regional que propende al equilibrio y cohesión territorial, como así también el desarrollo humano en armonía con la naturaleza.”

Este Consejo busca dar continuidad a los logros y avances de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).⁶²

- Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. (IIRSA)

Uno de los grandes obstáculos que han afectado y siguen afectando la marcha de la integración sudamericana es la debilidad e insuficiencia de infraestructura que facilite la ejecución exitosa de los proyectos integracionistas.

Para tales efectos, los Presidentes suramericanos se reunieron por primera vez los días 31 de agosto y 1 de septiembre del año 2000, en la ciudad de Brasilia, República Federativa de Brasil. En este encuentro de carácter histórico y pionero en la región, los mandatarios acordaron realizar acciones conjuntas para impulsar el proceso de integración política, social y económica suramericana, abordando una agenda de temas prioritarios. El Comunicado de Brasilia da cuenta de los acuerdos alcanzados en cada uno de estos temas y se constituyó como un documento de gran relevancia, estableciendo un hito en el proceso de cooperación regional, que a raíz de este encuentro se ve fortalecido hasta hoy.

Los Presidentes acordaron la conformación de la iniciativa IIRSA con el objetivo central de avanzar en la modernización de la infraestructura regional y en la adopción de acciones específicas para promover su integración y desarrollo económico y social. Tal compromiso se tradujo en un Plan de Acción, formulado en la reunión de Ministros de Transporte, Energía y Telecomunicaciones de América del Sur, realizada en Montevideo en diciembre de 2000, el cual estableció las líneas de acción principales de IIRSA y se ha constituido como marco de referencia para el desarrollo de sus actividades.

Es así como la comunidad Sudamericana de Naciones (nombre anterior de la UNASUR) acogió entusiastamente a la IIRSA, la cual procura una visión regional para la integración física de los doce países sudamericanos.

⁶² MARÍA ALEJANDRA RACOVSKICH, Consejos de la UNASUR: origen, funciones y perspectivas, documento en línea consultado a través del sitio web del Observatorio de la UNASUR, FLACSO: <http://observatoriounasur.files.wordpress.com/2010/07/consejos-de-la-unasur1.pdf>

En términos operativos, esta iniciativa contempla mecanismos de coordinación e intercambio de información entre los gobiernos, las tres instituciones financieras de la región (BID, CAF Y FONPLATA), el sector privado y la sociedad civil.

La IIRSA se ha consolidado como una instancia central para la construcción de una agenda común de acciones y proyectos para la integración física de América del Sur y sus esfuerzos se concentran en tres áreas de acción principales.

- 1- Diseño de una visión estratégica: Se refiere a la generación de principios básicos compartidos por los 12 países miembros de la región.
- 2- Diseño de los ejes de integración y desarrollo: Se refiere a la confección de ejes de integración física entre zonas correspondientes a los distintos países, atendiendo a su proximidad geográfica y a sus características económicas, sociales y ambientales comunes. Así, bajo estos criterios, es que se diseñan los siguientes ejes: Andino, del Amazonas, de Capricornio, Andino del Sur, del escudo guayanés, Perú-Bolivia-Brasil, interoceánico central, MERCOSUR-Chile, del Sur, de la Hidrovía Paraguay-Parana.
- 3- Planificación territorial: Se refiere a la agrupación de proyectos estratégicos con objetivos integrales comunes, desde la óptica económica, social y medioambiental. La base de esta planificación es el concepto de sinergia.



En el marco de IIRSA, los gobiernos han conformado una cartera consensuada de 524 proyectos de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones, que se encuentran agrupados en 47 grupos de proyectos y que representan una inversión estimada de US\$ 96.119,2 millones a junio de 2010.

Adicionalmente, los gobiernos seleccionaron un conjunto acotado de proyectos de alto impacto al cual están dando una atención especial para su financiamiento y ejecución en el corto plazo (Agenda de Implementación Consensuada 2005 -2010). La "Agenda" está constituida por 31 proyectos con una inversión estimada de US\$ 14.023 millones.⁶³

⁶³ • Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), (en línea)

<http://www.iirsa.org/index.asp?CodIdioma=ESP> (consulta 15 de Octubre, 13 de noviembre de 2011 y 15 de marzo de 2012)

• Ricardo Sennes y Carla Tomazini. Agenda Sudamericana de Brasil. El proyecto IIRSA. FOREIGN AFFAIRS. 6 (1): 50-53, 2006.

III.2.6- Consejo Sudamericano Energético (CSE).

La cooperación y la integración energética constituyen temas centrales de la Unión de Naciones Suramericana y el tema energético tuvo una fuerte presencia ya antes de la aprobación del tratado constitutivo de la UNASUR. El documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), que dio origen a la UNASUR, le otorga al área energética conjuntamente con otras tres –la social, la financiera y la de infraestructura- los roles fundamentales de la integración regional.

El telón de fondo es que el previsible y elevado crecimiento de las economías Suramericanas en los próximos años, traerá consigo altas demandas energéticas que requerirán acciones mancomunadas de todos los países, tanto importadores como exportadores, que estimulen la inversión en el sector. Si bien la región cuenta con una abundante oferta energética, existen graves problemas de interconectividad y de incertidumbre jurídica para las inversiones.

Los objetivos de la cooperación en materia energética apuntan precisamente a esta necesidad de articular las políticas energéticas nacionales, así como a la construcción de redes regionales de gasoductos, sistemas de interconexión eléctrica, programas de producción de biocombustibles y actividades industriales conexas en el sector de plataformas de explotación y sistemas de transporte de combustibles.

El Consejo Energético Sudamericano forma parte integrante de la UNASUR (así lo estipula el artículo 5 del tratado constitutivo en su inciso final) y fue el primero en ser instaurado en abril del 2007, en el marco de la “I Cumbre Energética Suramericana”. En dicha oportunidad hubo importantes acuerdos generales, estableciéndose la importancia de la sinergia de conocimientos, capacidades materiales y experiencias de las empresas públicas y privadas de la región, poniéndose énfasis en el impulso de operaciones conjuntas y en la identificación de áreas comunes de desarrollo.

El Consejo Energético Sudamericano en el ejercicio de sus funciones ha delegado responsabilidades en el Grupo Técnico de Energía, bajo la presidencia de Venezuela, y la vicepresidencia de Bolivia y Uruguay. Este grupo ha sesionado permanentemente en Caracas, en las denominadas “Reuniones de Expertos en Energía de UNASUR”.

El 25 de marzo de 2010 se celebró el II Consejo Energético de Suramérica, en el cuál los Ministros de Energía de la UNASUR aprobaron la Estructura del Tratado Energético Suramericano, presentaron los Lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana⁶⁴ y exhibieron el Plan de Acción para la Integración Energética Regional, los cuales fueron aprobados posteriormente por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. En este contexto, instruyen al Consejo Energético de Suramérica a iniciar, de manera inmediata, las negociaciones para la elaboración del contenido del Tratado Energético Suramericano.

Cabe concluir que las actividades del Consejo Energético serán, probablemente, las más relevantes a ser tratadas en el marco de UNASUR, pues permitirán a los gobiernos disponer de un marco jurídico y de regulación, así como de solución de controversias, diseñados enteramente en la región. El marco legal, definido multilateralmente, regiría también los acuerdos bilaterales de intercambio energético entre dos o más países.⁶⁵

⁶⁴ **Lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana:**

- Promover la seguridad del abastecimiento energético de la región;
- Fortalecer la infraestructura energética regional;
- Propiciar el intercambio y transferencias de tecnologías;
- Incentivar el desarrollo energético regional;
- Promover la industrialización y el desarrollo del sector energético;
- Promover la armonización de los aspectos regulatorios y comerciales asociados con la integración energética;
- Incorporar en las planificaciones energéticas nacionales el componente de la integración regional;
- Promover el uso eficiente de la energía;
- Impulsar el desarrollo de energías renovables y alternativas.
- Estimular la asociación entre el sector público y el sector privado.
- Promover una relación equilibrada entre países productores y consumidores de energía.

⁶⁵ • Ricardo Sennes y Carla Tomazini. Agenda Sudamericana de Brasil. El proyecto IIRSA. FOREIGN AFFAIRS. 6 (1): 53-58, 2006.

• MARÍA ALEJANDRA RACOVSKICH, Consejos de la UNASUR: origen, funciones y perspectivas, documento en línea consultado a través del sitio web del Observatorio de la UNASUR, FLACSO: <http://observatoriounasur.files.wordpress.com/2010/07/consejos-de-la-unasur1.pdf>

• UNIÓN DE NACIONES SUDAMERICANAS : CONSEJO SURAMERICANO ENERGETICO (en línea)

III.2.7- Consejo Sudamericano de Lucha contra el Narcotráfico. (CSLCN)

El Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico es un foro de consulta creado durante la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, celebrada en Quito el 10 de agosto de 2009, y que tuvo su primera reunión los días 28 y 29 de enero de 2010 en esta misma ciudad para iniciar el debate de su Estatuto.

Actualmente este Consejo cuenta con Estatuto aprobado por los Jefes de Estado durante la Reunión Extraordinaria de Trabajo realizada en Los Cardales, Argentina, el 4 de mayo de 2010. Viene trabajando en la elaboración de un Plan de Acción con una vigencia de 5 años que busca la implementación de estrategias y acciones -por ámbitos de competencia- de la problemática mundial de las drogas; el desarrollo alternativo, integral, sostenible y preventivo ; la reducción de la oferta y medidas de control.⁶⁶

http://unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&catid=81:consejo-energetico-suramericano&id=320:plan-tratado-energetico-suramericano (consulta 10 de noviembre 2011 y 12 de enero 2012)

⁶⁶ • MARÍA ALEJANDRA RACOVSKICH, Consejos de la UNASUR: origen, funciones y perspectivas, documento en línea consultado a través del sitio web del Observatorio de la UNASUR, FLACSO:

<http://observatoriounasur.files.wordpress.com/2010/07/consejos-de-la-unasur1.pdf>

III.2.8- Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas.

Los Ministros de Economía y Finanzas, junto a los presidentes de Bancos Centrales, reunidos el 12 de agosto de 2011 en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, crearon el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, aprobando en la misma instancia su Estatuto y Plan de Acción.

El consejo de Economía y Finanzas es el organismo más nuevo dentro de la institucionalidad de la UNASUR y nace con el objeto de profundizar la integración económica dentro de los países de la región, así como para hacer frente a las grandes crisis económicas internacionales propiciadas por los países desarrollados.

En dicha reunión en Buenos Aires los ministros fijaron las bases de trabajo a futuro y los objetivos prioritarios de este organismo, acordando los siguientes puntos:

1. Trabajar para viabilizar medidas de cooperación técnica en lo atinente al manejo y movilización de las reservas internacionales. Se recomienda impulsar la posibilidad de expansión del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y de su adaptación al nuevo contexto, para potenciarlo como instrumento de toda la región. Se contemplará también el análisis de la puesta en marcha de un fondo de reservas o de otros instrumentos que cumplan similar función.
2. Impulsar el uso de monedas de la región para cursar las transacciones comerciales intra-regionales, que sirvan de incentivo para profundizar los procesos de integración. Además, se aconseja implementar mecanismos de financiamiento al comercio, con especial atención a las asimetrías existentes entre los países miembros de la UNASUR.
3. Recomendar la reevaluación del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos ALADI e invitar a los países miembros de UNASUR a analizar la iniciativa del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE) u otros sistemas de compensación y unidad de cuenta regional para cursar transacciones.
4. Los países suscriptores del convenio constitutivo del Banco del Sur acuerdan acelerar su

lanzamiento, conscientes de la necesidad de contar con instrumentos de financiación de largo plazo, e invitan al resto de los países de la UNASUR a sumarse a la iniciativa con el propósito de consolidar el proceso de integración regional, cohesión social y soberanía económica y financiera.

5. Asumir el compromiso de fortalecer a la Corporación Andina de Fomento (CAF), cuyo objetivo principal es el de promover la integración, el desarrollo y la inclusión social.

6. Incentivar el comercio intra-regional, adoptando las medidas que sean necesarias para incrementar los flujos comerciales, a través de intercambios que sean mutuamente beneficiosos y considerando las asimetrías existentes entre los países. Ello, en procesos que confluyan hacia la complementación socio-productiva y sobre las bases de la cooperación, el aprovechamiento de las capacidades y potencialidades existentes en la región, el uso sustentable de los recursos naturales y de la generación de empleos.⁶⁷

Con posterioridad a la reunión de los Ministros de Economía y Finanzas y Presidentes de Bancos Centrales, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión de Naciones Suramericanas, reunido en sesión extraordinaria en la ciudad de Buenos Aires, República Argentina, el 24 de agosto de 2011, resolvió elevar al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno la aprobación del Estatuto y Plan de Acción 2011-2012 del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas.

El incipiente y sin embargo constante desarrollo institucional y funcional de este organismo (es correlativo) a los vaivenes de las crisis Estadounidense y Europea, las cuales van marcando la agenda y los objetivos del consejo. En este sentido, es de suma

⁶⁷ Para los efectos de implementar la presente Declaración los Ministros de Economía y Finanzas y Presidentes de Bancos Centrales han decidido crear los siguientes Grupos de Trabajo.

GRUPO DE TRABAJO inciso 1: participarán en la coordinación de los trabajos las delegaciones de Colombia y Ecuador.

GRUPO DE TRABAJO incisos 2, 3 y 4: participarán en la coordinación de los trabajos las delegaciones de Venezuela y Uruguay.

GRUPO DE TRABAJO inciso 6: participarán en la coordinación de los trabajos las delegaciones de Brasil y Chile.⁶⁷

trascendencia generar una institucionalidad que se proyecte por encima de la contingencia, siendo capaz de desarrollar un trabajo sostenido en el tiempo.

En definitiva, la creación del Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas demuestra la voluntad de los gobiernos y la capacidad de UNASUR para enfrentar conjuntamente los desafíos de la crisis internacional, profundizando la integración regional mientras se preserva el crecimiento económico, la estabilidad, la inclusión y la cohesión social.⁶⁸

⁶⁸ • UNIÓN DE NACIONES SUDAMERICANAS : CONSEJO SURAMERICANO ENERGETICO (en línea)

http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&catid=84:consejo-suramericano-de-economia-y-finanzas&id=332:estatutos-del-consejo-suramericano-de-economia-y-finanzas (consulta 10 de noviembre 2011 y 12 de enero 2012)

III.3- GRUPOS DE TRABAJO.

III.3.1- Integración financiera.

La integración financiera es uno de los pilares fundamentales en el éxito de los procesos iniciados por la UNASUR. La conformación de un sistema financiero integrado en Sudamérica permitiría sentar las bases de la autonomía financiera y captar ahorro regional e internacional.

Los principales elementos de la estrategia financiera diseñada por el respectivo grupo de trabajo de integración financiera son los siguientes:

- Creación del Banco del Sur, cuya visión estratégica apunta a integrar operaciones de banca de desarrollo, de inversión y de pagos. Así, la institución buscaría la construcción de un sistema de integración financiera que sirva de soporte a la comunidad, logrando mitigar la excesiva dependencia de las fuentes de recursos provenientes de los organismos multilaterales y de la banca internacional dependencia originada y mantenida por el endeudamiento y los desequilibrios de los sectores externos de estas economías.
- Formación de un mercado de capitales regionales que permita aprovechar las enormes potencialidades que tiene Sudamérica.
- Alineación de la gestión de las instituciones financieras de la región, tales como el FLAR, BLADEX, CAF, FONPLATA y el Banco de Desarrollo del Caribe, con los objetivos y estrategias del nuevo sistema integrado y, en particular, con el Banco del Sur.
- Creación de un fondo de convergencia estructural para atender asimetrías.
- Activación de un fondo social.
- Creación de centros regionales del mercado de materias primas agrícolas y minerales.
- Ampliación del sistema multilateral de pagos en monedas locales.

- BANCO DEL SUR.

En el año 2007 surge esta iniciativa, encabezada por Venezuela, que busca lograr soberanía financiera e independencia respecto de los fondos de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El tratado constitutivo del Banco del Sur recién se suscribió el 26 de Septiembre de 2009 y fue firmado por siete países de Sudamérica; Argentina, Brasil, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay. Chile y Perú participan como observadores, mientras que Colombia renunció a incorporarse.⁶⁹

Esta entidad bancaria está consagrada al impulso del desarrollo económico y social desde una nueva perspectiva, acorde con las necesidades particulares de la región. Este esfuerzo ratifica la voluntad de los países de dar soluciones viables a los principales problemas que han postergado mejoras en los niveles de vida de la población y en el acceso a justicia social.

Se busca con esta iniciativa consolidar la autonomía de las economías regionales, continuar mitigando su vulnerabilidad externa, procurar una mayor estabilidad de las mismas y orientar el aparato productivo hacia la priorización de las necesidades básicas de nuestros pueblos.

Los fondos del Banco provendrán de aportes de los países miembros de acuerdo a sus capacidades económicas, así como de ahorros intra y extra regionales. Es importante destacar que los financiamientos no estarían subordinados a lineamientos políticos y económicos determinados, pues se plantea un escenario en donde primarían los conceptos de igualdad, equidad y búsqueda del desarrollo económico, así como la estabilidad financiera de los estados, sin desmedro de su soberanía nacional ni de la autonomía regional.

Las formas cómo actuará el Banco del Sur serán las siguientes:

- Actuará como un banco de desarrollo que sustentará obras de infraestructura.
- Brindará apoyo a las empresas públicas y privadas de los países firmantes.

⁶⁹ El tratado aun no está en vigor, requiere de la ratificación de 4 de los 7 países miembros. Hasta el momento **ratificaron el convenio Ecuador y Venezuela**, que juntos representan 2/7 de los países fundadores y el 34,3% del capital suscrito de la futura entidad regional.

- Buscará promover la asistencia técnica multidisciplinaria para la preparación y ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo, incluyendo la identificación de programas de inversión, el estudio de prioridades y la formulación de propuestas sobre proyectos específicos tanto nacionales como regionales o de complementación y cooperación.

- Finalmente, buscará contribuir en la superación de las asimetrías, para lo cual se creó un fondo de emergencia orientado a destinar recursos para enfrentar problemas sociales, reducir la pobreza y combatir el desempleo.

El elemento diferenciador del Banco del Sur es la igualdad de opinión de los países miembros; cada uno tendrá su voto, independientemente de los montos aportados al fondo común. Con esta característica se diferenciaría del FMI, en donde los países que más aportan tienen mayor peso en las decisiones adoptadas.

Las perspectivas de futuro del Banco son muy importantes y su realización va a depender en gran medida de la capacidad de los países miembros para coordinar y consensuar sus posturas. La oportunidad de conquistar una soberanía económica es posible, y su plausibilidad en los tiempos que se viven se puede observar en el hecho de que la crisis financiera mundial haya dejado bien parada a la región, con muchas oportunidades de crecimiento y posibilidad de reservas.

En cuanto a la configuración de los componentes operativos del Banco del Sur, se han conformado tres grupos para la organización del trabajo:

Grupo de Trabajo 1 – País Coordinador: Ecuador.

Lineamientos Estratégicos.

1. Delinear los objetivos estratégicos y prioridades de los primeros 5 años del Banco, de acuerdo con el objeto definido en el Convenio Constitutivo.
2. Definir los Criterios de elegibilidad de proyectos (por tipo de beneficiario, objeto, sector, país, tipo de instrumento, etc.).

Grupo de Trabajo 2 – País Coordinador: Brasil.

Gestión Financiera, Crediticia y de Riesgos.

1. Diseño de productos, servicios financieros y no financieros (asistencia técnica, asesoramiento, etc.)
2. Política de Créditos y Gestión integral de Riesgos.
3. Política de captación de fondos.
4. Criterios para el manejo de los Fondos Especiales.
5. Administración de Liquidez.

Grupo de Trabajo 3–País Coordinador: Venezuela.

Organización, Administración y Métodos.

1. Estructura organizacional.
2. Manuales de funciones y procedimientos administrativos.
3. Reglamentos de los Órganos de Gobierno.
4. Gestión de RRHH.

Argentina está cumpliendo el papel de secretaría técnica y de coordinadora de las reuniones plenarias de los grupos de trabajo.

Para concluir, es importante señalar que la iniciativa del Banco del Sur sólo se entiende en el marco de una estrategia más amplia de integración. La UNASUR, por medio del grupo de trabajo de integración financiera, es la instancia encargada de promover esta iniciativa, dotándola de capital humano y sistematización en el logro de sus objetivos. Si bien no todos los países miembros del organismo regional participan de la ejecución del Banco del Sur, es necesario que existan trabajos a escala en las distintas materias que permitan la incorporación de los países excluidos en una primera etapa.⁷⁰

⁷⁰ MARÍA ALEJANDRA RACOVSKICH, El Banco del Sur como impulsor de la integración financiera sudamericana, documento en línea consultado a través del sitio web del Observatorio de la UNASUR, FLACSO:

<http://observatoriounasur.files.wordpress.com/2010/07/integracion-financiera-banco-del-sur.pdf>

III.3.2- Mecanismo de solución de controversias en materia de inversiones.

El incremento del flujo de inversiones exteriores en la región ha llevado aparejado una mayor conflictividad y un aumento sin precedentes de los asuntos sometidos a los métodos de solución de controversias entre Estados e inversores extranjeros.

Para la resolución de estas diferencias, el arbitraje internacional se ha erigido, hasta la fecha, en la solución preferida cuando los inversores tienen que buscar una solución a su controversia con el Estado receptor de su inversión.

La razón fundamental de la amplia utilización del arbitraje internacional en este ámbito se encuentra en el cada vez mayor entramado de tratados de promoción y protección de inversiones. Estos tratados constituyen, en la actualidad, y a falta de un gran instrumento multilateral, los instrumentos básicos de regulación de la protección jurídica de las inversiones extranjeras.

Algunos acontecimientos en Sudamérica han ido mostrando un cambio en esta tendencia mundial a someter los conflictos al CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones), lo que ha llevado a presumir un resurgimiento de la doctrina “Calvo”⁷¹.

Los antecedentes anteriormente mencionados son; la denuncia de la Convención CIADI por parte de Bolivia, la notificación realizada por Ecuador de acuerdo con el artículo 25.4 de la Convención CIADI⁷², la petición de la Asamblea Nacional de Venezuela a su gobierno de

⁷¹ Consiste en la teoría expresada por el jurista argentino Carlos Calvo (1824-1893), fundada en el principio de igualdad de los Estados, a raíz del cual se proscriben las intervenciones de un Estado en los asuntos de otro, con el pretexto de daños -reales o supuestos- causados a algunos/s de sus ciudadanos, reclamándose indemnización por medio de la interposición diplomática. Se esgrime el argumento de que el extranjero no tiene por qué recurrir a la protección diplomática de su gobierno, pues él no puede pretender mayores derechos que los propios nacionales, debiendo conformarse con los remedios que proporciona la jurisdicción local.

⁷² Invocando el artículo 25(4) del Convenio CIADI, Ecuador argumenta que, antes de que la demandante expresara su voluntad de iniciar un arbitraje ante el CIADI, el 29 de febrero de 2008, Ecuador había notificado a esa institución, el 4 de diciembre del 2007, que no daría su consentimiento para someter a arbitraje esa clase de controversias. Ecuador sostiene que el Tribunal debe respetar el derecho soberano de esa

la retirada de este país del CIADI , y el reciente acuerdo para crear un nuevo organismo de solución de controversias dentro de la estructura de la Unión de Naciones Suramericanas.

El proceso de creación de un organismo de solución de controversias para la UNASUR es encabezado por el grupo de trabajo del mismo nombre, grupo que realiza un trabajo destinado a identificar y construir opciones que permitan avanzar hacia un futuro mecanismo de solución de controversias en materia de inversiones. El énfasis estaría puesto en la concreción de una propuesta para el establecimiento de un Centro de Asesoría Legal para nuestros países, así como en la elaboración de un reglamento/procedimiento para la solución de controversias sobre esta materia.

El 26 de noviembre de 2010 Ecuador presentó la propuesta, que fue aprobada por los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, para la creación de un Centro de Arbitraje. Esta consistió en la Constitución de un Centro de Asesoría Legal para Controversias en Materia de Inversiones, y en un Código de Conductas para Árbitros y Mediadores de UNASUR.

El grupo de trabajo de la Unión de Naciones Suramericanas para la solución de controversias inició su primera reunión el 31 de Mayo del año 2011 y contó con la participación de los representantes personales de los Presidentes que conforman los 12 Estados miembros de UNASUR, excepto Surinam. Durante el encuentro se aprobó una resolución para crear el Centro Suramericano de Solución de Controversias.

La actividad de este grupo es aún incipiente y aún no se configuran los objetivos planteados por la propuesta ecuatoriana del 26 de Noviembre del año 2010. En la actualidad, se trabaja en el reglamento del centro sudamericano de solución de controversias.

República, fundado en el artículo 25(4) del Convenio, de retirar su consentimiento al arbitraje de cierta clase de demandas.

III.3.3- Foro de deporte.

Durante el primer quinquenio de los años noventa, los organismos subregionales reflejaron las reformas económicas que se instrumentaron en los países que los conformaban, las cuales estuvieron influenciadas, en la mayoría de los casos, por los organismos financieros multilaterales y también por los acuerdos que se adoptaron en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En la medida que las autoridades nacionales reducían la prioridad en la atención a los diferentes ámbitos de la esfera social del desarrollo, los organismos de integración tampoco tuvieron mayor incidencia en la formulación de políticas laborales, educativas, de migración, de participación social y, mucho menos, de políticas públicas redistributivas en la región más desigual del mundo.

Los aspectos sociales y ambientales no fueron prioritarios en los procesos de reformas económicas de los noventa.

En términos generales, se estima que los avances en torno al desarrollo de la dimensión social de la integración son limitados todavía. Se carece de una definición clara respecto de los objetivos y el papel de lo social en la integración. Aunque se concretan algunos proyectos, básicamente en las áreas de salud y educación, falta una estrategia bien definida y coherente que se imbrique como componente esencial de las estrategias de desarrollo de la región.

En el marco de satisfacer las necesidades de una mayor y mejor cooperación en materias sociales y en el entendido del desarrollo como un concepto global, desligado de consideraciones netamente económicas, es en donde surge el foro del deporte, cuyo principal objeto es democratizar el acceso a la práctica deportiva para toda la población; para ello, se analizará la estructura del deporte a nivel regional y se compartirán políticas para aplicarlas posteriormente en cada uno de los países afiliados.

Se ha realizado un solo encuentro oficial de este foro, el cual se efectuó en la ciudad de Loja, Ecuador, el 4 de diciembre de 2009. En dicha reunión, participaron los ministro/as de deportes, secretarios y subsecretarios de; Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Este espacio cumplió el objeto de ir acercando a los países sudamericanos en materias deportivas. Todavía el esfuerzo es

incipiente e insuficiente y, si bien la intención e iniciativa son rescatables, para que haya los resultados esperados se requerirá de un trabajo sistemático y persistente en el tiempo, que de momento aún no es posible observar.⁷³

⁷³ • UNIÓN DE NACIONES SUDAMERICANAS : GRUPOS DE TRABAJO (en línea)
<http://www.unasursg.org/> (consulta 11 de noviembre 2011 y 14 de enero 2012)

III.4- AVANCES Y PERSPECTIVAS DE FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS REGIONALES Y LOS GRUPOS DE TRABAJO.

En la región existen enormes posibilidades de cooperación en materia de infraestructura, energía, complementación industrial y agrícola, medio ambiente, combate a la pobreza y a la exclusión social, fuentes de financiamiento para el desarrollo, seguridad, educación, cultura, ciencia y tecnología. Estas distintas formas de cooperación exigirán soluciones institucionales integradas.

De esta forma, los países miembros de la UNASUR entendieron que la mejor forma de coordinar y potenciar los esfuerzos que ya se venían realizando en la región –por ejemplo en el área de infraestructura y energía-, era a través de la creación de una serie de Consejos y Grupos de Trabajo, de naturaleza intergubernamental e integrado en su mayoría por los Ministros de las diversas carteras.

Estos consejos y grupos de trabajo se reúnen periódicamente y elaboran planes de acción donde se identifican problemáticas comunes y se trabaja en soluciones colectivas. En algunos casos, se tomó como punto de partida los trabajos de iniciativas ya existentes, como lo es caso de la IIRSA, en materia de obras públicas, o las Reuniones de Ministros de Energía y similares.

Las velocidades de trabajo de cada uno de los consejos regionales o grupos de trabajo es diversa y en algunos casos carece de la efectividad y el dinamismo esperado. Dentro de las dificultades encontradas podemos señalar por ejemplo; que las magnitudes de los objetivos trazados no se condicen con la institucionalidad u organización generada para dicho efecto.

El cumplimiento de los objetivos planteados, el acatamiento de las agendas trazadas y en definitiva la sistematicidad, perseverancia y permanencia en el trabajo, son los puntales del éxito de estas instancias de cooperación e integración. Los Grupos de trabajo y los consejos regionales representan la parte sustantiva del acuerdo y por ende su adecuado funcionamiento significan en definitiva el éxito de la UNASUR.

Más allá de la cautela, de las dudas, del bajo nivel de institucionalización, de la frustración de expectativas prematuras, de las notorias disparidades y asimetrías de los países que los integran, de la *geometría variable* en sus avances, surge una idea clara: Los Consejos

y los Grupos están allí y constituyen un espacio de comunicación y progreso para nuestros países.

Hoy en día esta institucionalidad representa sólo un foro de discusión o una oportunidad para intercambiar ideas sobre diversos temas, pero pensando con perspectiva histórica, es la primera vez que todos los países Sudamericanos se sientan a hablar sobre temas sociales, políticos y económicos y tratan de conciliar respecto de ellos aspectos o posturas comunes.

Los resultados hasta la fecha son escasos y no han alcanzado para concretizar la consecución de metas específicas. Si bien existen Consejos Regionales que han trabajado eficazmente como lo son el Consejo de Defensa y el Consejo de Salud, aun sus éxitos son relativos y dispares, respecto a una realidad dominada por la dispersión y la ausencia de generación de políticas conjuntas, que en definitiva influyan sustantivamente en la realidad de cada uno de los países.

El éxito que han tenido los Consejos de Defensa y de Salud viene dado por la promoción de políticas comunes, actividades coordinadas y cooperación entre los países miembros de la organización; por ejemplo: el Consejo de Defensa ha hecho grandes avances en materia de homologación y transparencia de gastos militares y asimismo ha fomentado las misiones conjuntas de paz. Por su parte el Consejo de Salud ha promovido el establecimientos de sistemas de salud universales, impulsando por ejemplo el 'Escudo Epidemiológico'

Los demás grupos y Consejos se han reunido periódicamente y han emitido declaraciones de gran valor, las cuales no obstante han carecido de una manifestación práctica y concreta en las realidades de los países miembros. Siempre será importante que las autoridades se reúnan y concilien posturas, pero a futuro el desafío para la UNASUR estará en generar instancias consolidadas capaces de elaborar en su interior directrices y modelos a seguir por los respectivos ordenamientos internos de los países.⁷⁴

⁷⁴ • MARÍA ALEJANDRA RACOVSKICH, Consejos de la UNASUR: origen, funciones y perspectivas, documento en línea consultado a través del sitio web del Observatorio de la UNASUR, FLACSO: <http://observatoriounasur.files.wordpress.com/2010/07/consejos-de-la-unasur1.pdf>

• COMISIÓN ESTRATÉGICA DE REFLEXIÓN (2006), “Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión: Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones”, Cochabamba, 9 de diciembre; documento en línea consultado a través del sitio web de la Comunidad Andina: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm

PARTE IV- ANÁLISIS SOCIOPOLITICO Y JURÍDICO.

Una región no es una realidad empírica, sino más bien una realidad imaginada y construida por aquellos que la proponen e impulsan. Por ello, puede estudiarse su proceso de institucionalización y las transformaciones propias al proceso de regionalismo analizando los discursos que utilizan los actores políticos, pues son ellos los que definen hasta dónde llega la región y quiénes constituyen el *nosotros* y quienes el *otro*. Todo proyecto de conformación de una región es en esencia un proyecto político y para entenderlo resulta necesario estudiar no sólo el discurso de los actores internos, sino también el que se manifiesta a través de la coyuntura internacional.

Nuestro objetivo es establecer las perspectivas de la UNASUR, considerando las posibilidades y limitaciones que se pueden observar en relación a su vocación de encausar la integración en Sudamérica.

IV.1- POSIBILIDADES DE UNASUR.

Las crisis financieras recientes, la persistencia de la pobreza, la acentuación de los problemas distributivos, el deterioro del medio ambiente, entre otros, ponen de manifiesto la falta o insuficiencia de diversos bienes públicos regionales, cuya atención, provisión y producción, son fundamentales para acrecentar la competitividad sistémica de las economías latinoamericanas y para estimular la integrabilidad de las sociedades nacionales correspondientes.

Todos estos temas tienen una vertiente mundial, pero también poseen importantes vertientes regionales. Dentro de la etapa actual del proceso de globalización, las reglas que uniforman el manejo macroeconómico no cuentan con la participación decisiva del mundo en desarrollo, y antes bien son definidas en instancias desproporcionadamente influidas por visiones provenientes de las economías desarrolladas, con mercados e instituciones maduras y más completas. Atendido el mérito de esta realidad, se hace fundamental una posición y una

mirada de bloque, que plantee y defienda intereses comunes, y permita equilibrar las asimetrías y desigualdades existentes.

La institucionalidad regional por la tanto es fundamental para la protección de intereses comunes y bienes públicos regionales. En este sentido la UNASUR juega y jugará un interesante rol, al tener que conciliar y coordinar las distintas posiciones y visiones nacionales, en aras de una estructura de bloque consolidada. Para estos efectos debemos considerar una serie de aspectos o dimensiones como lo son el medioambiental, financiero, comercial, energético, social, político, físico, entre otros; tópicos en que el rol de la UNASUR puede significar un aporte decisivo al regionalismo. Asimismo, la preocupación por estas materias representa una posibilidad concreta para el desarrollo y afianzamiento de la institucionalidad propuesta por este organismo Sudamericano, específicamente en el desenvolvimiento de los consejos y los grupos de trabajo.

La dimensión medioambiental energética.

En las últimas décadas se evidenció científicamente una situación planetaria inédita, derivada de la escala creciente de actividades humanas con impactos ambientales negativos de carácter global, tales como el calentamiento de la atmósfera, el adelgazamiento de la capa de ozono estratosférica, la merma de la biodiversidad y la desertificación. Este deterioro ambiental global ha generado el reconocimiento de una mayor interdependencia ecológica entre los países.

La problemática medioambiental ya se encuentra inserta en las negociaciones internacionales, y en este sentido se ha reconocido la deuda ambiental de los países desarrollados, quienes por medio del protocolo de Kyoto están dictando las normas que regirán el tema. Esta discusión no es baladí para los países sudamericanos, quienes ven en normas restrictivas una traba para su desarrollo, más aún considerando que no son ellos los que más aportan en la contaminación global. En este sentido, es prioritaria una visión común del mundo subdesarrollado y en especial de Sudamérica, en atención a buscar nivelar el campo de juego y a que cada país o bloque asuma su responsabilidad acorde a su contribución al problema.

La institucionalidad regional es fundamental para la conservación de los recursos naturales y para la conciencia de una política de desarrollo sostenible, más aun considerando que los recursos naturales constituyen el pilar de nuestras economías, por lo tanto su cuidado y explotación requiere de una preocupación general, para efectos de evitar abusos por parte de las economías desarrolladas.

Los recursos naturales asimismo tienen también un papel fundamental en la generación de energías y en consecuencia en las actividades económicas de los países miembros de la UNASUR. La gestión energética y las sinergias que se pueden generar en la región representan una oportunidad para avanzar en el tema de la integración, y así lo han entendido los países de la región y sus ciudadanos, quienes en un 47% sostienen que los problemas energéticos deben ser resueltos por los países sudamericanos en su conjunto, mientras que sólo un 28% señala que lo debe hacer cada país individualmente y apenas un 13% dice debe ser resuelto por los países más ricos del mundo.⁷⁵

Es en este sentido que UNASUR asumió una oportunidad histórica para canalizar la temática por medio de su institucionalidad, creando por ello el Consejo Sudamericano de Energía; consejo que si bien es un órgano político sin poder de decisión necesariamente vinculante para los estados miembros, representa una instancia para encauzar los intereses nacionales divergentes y generar políticas comunes en esta materia. Cabe hacer presente que este tópico no se encontraba en un ningún esfuerzo de integración regional previo, lo que sin duda alguna significa un avance y un aporte de esta organización en particular.

La dimensión financiera.

Generalmente, en una misma región, los países que la integran enfrentan problemas financieros comunes en el ámbito internacional. Además, como el contagio regional en lo comercial y financiero es un rasgo de las crisis de última generación, las instituciones regionales capaces de prevenir y manejar estas crisis en un determinado país podrían lograr repercusiones y externalidades importantes en el resto de la región.

⁷⁵ Latinobarómetro, “Oportunidades de integración Regional II, año 2007

Las instituciones que se desarrollen pueden contribuir, en primer término, a la prevención de las crisis. Ello resulta viable sólo en las situaciones de auge u holgadas, cuando las autoridades cuentan con un espacio para actuar. En este sentido, una mejor coordinación de las políticas macroeconómicas sudamericanas podría contribuir a prevenir las crisis y evitar su propagación. Dicha coordinación puede incluir aspectos tan variados como la adopción de estándares comunes en materia de política fiscal y monetaria, de prácticas comunes en materia de regulación y supervisión prudencial de los intermediarios financieros, de regulación prudencial de los flujos de capitales, de acuerdos en torno al manejo cambiario y, sólo a muy largo plazo, eventuales monedas comunes.

Por otro lado las instituciones regionales pueden cumplir un papel importante en el financiamiento multilateral. Estos recursos resultan particularmente importantes para los países de menor desarrollo relativo y, en general, los bancos multilaterales tienen como gran virtud la capacidad para ofrecer financiamiento en forma contra-cíclica, amortiguando los efectos de los shocks externos y evitando profundización de las crisis. Asimismo, los bancos de desarrollo pueden desempeñar también un papel de catalizadores de recursos privados.

Finalmente, las instituciones regionales podrían contribuir también a completar los mercados financieros de los países en desarrollo a través de la emisión de títulos de deuda que ayuden a crear mercados de plazos más amplios y potencien las inversiones en entidades de financiamiento para micro y pequeñas empresas. De ese modo, contribuirían a la profundización y creación de segmentos del mercado que suelen caracterizarse por un desarrollo insuficiente. El apoyo a las actividades de los bancos nacionales de desarrollo es esencial para garantizar una labor efectiva en estos campos.

Estas materias se encuentran cubiertas por la institucionalidad de la UNASUR a través del Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas y por el grupo de integración financiera, organismos que están promoviendo fuertemente la creación del Banco del Sur. Estas instancias buscan coordinar las políticas financieras de la región y, si bien es difícil que en estas materias exista uniformidad de criterios (más aún en países tan diversos como los nuestros), igualmente podemos sostener que el esfuerzo de sistematizar reuniones de Ministros y autoridades de los respectivos países se encuentra en la senda correcta. Pues con dichos encuentros se van generando acercamientos y sinergias que trascienden los gobiernos nacionales de turno y por lo tanto generan una coherencia en el trabajo que redundará en mejores resultados en el mediano y largo plazo.

La dimensión comercial.

En los aspectos comerciales aparece la primera limitación que presenta la UNASUR, ya que como foro político e instancia de coordinación y cooperación, no contempla la integración comercial dentro de sus ejes de acción. El eje comercial ha sido el principal camino que han seguido los países latinoamericanos y sudamericanos para encontrar la integración y hasta el momento los resultados no han sido los mejores. Este punto, que representa una de las limitaciones importantes de la UNASUR, será analizado más adelante.

No obstante lo anterior, el tema comercial no se agota solamente en los tratados comerciales o en la integración económica propiamente tal, pues existen ciertos aspectos políticos y administrativos que representan oportunidades para la ingerencia y el trabajo de la UNASUR. Este organismo, a través de sus actividades y reuniones de coordinación y trabajo, puede influir sustancialmente en los siguientes aspectos:

a)- Elevación de la calidad del comercio intra-sudamericano:

La región está aprovechando muy poco su geografía. La asociación entre exportaciones y crecimiento económico ha resultado esquiva en América Latina, como lo atestigua el hecho de que el quantum de las exportaciones de la región se expandió, en promedio 7,4% anual entre 1990 y 2002, en tanto que el PIB creció apenas 2.4%. La asociación entre exportaciones y crecimiento económico se verá fortalecida en la medida que el comercio intrarregional se expanda; esto porque en América del Sur el patrón exportador está basado en recursos naturales, que se destinan a los países desarrollados, y son ellos los que generalmente les dan valor agregado.

La UNASUR en este sentido puede hacer importantes avances por medio del Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación y por medio del Consejo de Planeamiento e Infraestructura. Con el primero se pueden fomentar los negocios innovadores, el trabajo científico y la incorporación de tecnologías en la producción, para efectos de generar producciones con mayor valor agregado. Con el segundo, aportar desde la óptica de la reducción de las distancias entre los mercados y en el fomento de la complementariedad de las actividades económicas de los países, generando por medio de

planificación, cadenas de valor en la producción de bienes y servicios. Estas economías de escala se pueden generar y coordinar desde la institucionalidad de la UNASUR en la medida que se cumplan con seriedad los objetivos y las líneas de acción trazadas por los diversos consejos y grupos de trabajo.

b) Complementariedad entre las instituciones mundiales y regionales:

En este sentido la UNASUR puede reforzar el rol de organizaciones mundiales que buscan proteger los intereses nacionales mediante normas y protección de garantías. En este sentido, los países más pequeños o de menor desarrollo pueden proteger sus economías de mejor manera por medio de instituciones regionales que les provean un conjunto de normas complementarias para regular su comercio, presentando un frente legal más sólido frente a los poderosos jugadores internacionales.

c) Reducción de riesgos y vulnerabilidades comerciales de los países Latinoamericanos.

Los organismos regionales ven acrecentada su vulnerabilidad comercial como consecuencia de la formulación de políticas macroeconómicas descoordinadas en campos sensibles al ámbito comercial. Ejemplo de lo anterior lo constituye, el tema de la inestabilidad cambiaria y su impacto negativo sobre el comercio intrarregional. La coordinación, armonización y/o unificación de las políticas fiscales, monetarias y cambiarias es importante para otorgar estabilidad y certidumbre al comercio recíproco. Si bien el comercio no es del todo integrado y muchas de estas unificaciones son aún innecesarias, las interdependencias entre países de la región han ido aumentando, con la consecuente aparición de empresas multilatinas y el movimiento de factores de producción, que sin duda van ir generando una presión que apunta hacia la unificación de políticas.

d) Posibilidad de hablar con una sola voz en la defensa de intereses comerciales comunes.

Con esto nos referimos a la función más obvia y directa que pueden tener los organismos regionales, que es la de constituirse en foros de discusión, concertación y defensa de intereses

comunes, así como de preparación de estrategias de negociación frente a foros más amplios en la escala hemisférica o mundial. Ejemplo; la Ronda de Doha.

La UNASUR no se trata de un organismo cuyas pretensiones sean la uniformidad y la defensa de intereses comunes. Si bien sus objetivos son diversos a estos, en la medida que se vayan acercando los países por medio de las reuniones ordinarias y extraordinarias de los diversos consejos, la oportunidad de generar posturas comunes se torna una realidad latente y plausible. Esta beta del organismo, complementaria a sus pilares fundantes, es por ejemplo la que visualiza Brasil en sus deseos de convertirse en un actor global representante del concierto sudamericano.

La dimensión social.

El drama social del subdesarrollo, con sus secuelas de pobreza, desnutrición, bajos niveles de salud y educación, desocupación y marginalidad social, afecta a la mayoría de los países. La magnitud de estos problemas hace imposible, hoy en día, lograr soluciones aisladas. Existe una asimetría entre la carencia de desarrollo y la capacidad real de los países para afrontarlos, siendo este un problema que trasciende los espacios nacionales. Ante esta realidad, la integración puede contribuir a atenuar ciertas manifestaciones sociales del subdesarrollo, buscando soluciones conjuntas que incrementen la capacidad de los países para enfrentar este tipo de problemas comunes.

Incluso cuando se trata de países con economías desarrolladas, un proceso integrador, al permitir la libre circulación de los trabajadores, el reconocimiento de sus derechos y beneficios en cualquiera de los países del grupo, así como las acciones para lograr la calificación de mano de obra especializada y la asistencia recíproca, promueven el desarrollo y el equilibrio social.

La base social de la integración es un componente importante de los procesos de esta naturaleza, especialmente cuando logra un respaldo colectivo que legitime y motive el proceso, pues los beneficios de la integración tienen como destinatario final a la sociedad y al mejoramiento de su nivel de vida en los países involucrados.

Para la CEPAL, la dimensión social no puede ser excluida de ninguna propuesta de cooperación para la competitividad. Ello involucra aspectos relacionados con la cohesión social, la multiculturalidad y la inclusión, objetivo y fundamento de la integración y del fortalecimiento de una competitividad regional en armonía con la equidad social.

La CEPAL, en este sentido, realiza las siguientes recomendaciones a la región:

- Apoyar iniciativas para mejorar la calidad de las estadísticas sociales a nivel país y buscar espacios para la armonización y comparabilidad de tales estadísticas a nivel regional.
- Evaluar factibilidad y posibles mecanismos para disminuir costos de transferencia de las remesas de los migrantes a sus familiares en los países de la región.
- Incorporar a los migrantes en programas de no discriminación a los grupos locales, incluyendo la certificación de competencias laborales.
- Apoyar la implementación de portabilidad de la protección social para garantizar la conservación de los derechos adquiridos y la transferencia de contribuciones efectuadas.⁷⁶

El área social y las recomendaciones de la CEPAL, a diferencia de otros intentos de cooperación o integración, son profundamente consideradas dentro del organigrama de la UNASUR. Por medio de los Consejos de Desarrollo Social, Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación, Salud y el Foro del Deporte, se busca dar un rol preponderante a las consideraciones sociales dentro de un proceso de acercamiento de los Estados nacionales, como lo confirman los objetivos de estas respectivas instancias.

Si bien el desarrollo y accionar de estos consejos es aún incipiente, sus pilares representan un gran avance para la región, en el sentido de ofrecer la posibilidad a Sudamérica de tener instancias de cooperación, coordinación y comunicación, en un área tan sensible para nuestros países y que redundante directamente en la calidad de vida de sus habitantes.

El desafío de estos organismos es aterrizar el trabajo a la ciudadanía y hacerla participe de estos procesos de cooperación. Los ciudadanos de Sudamérica son los motores del

⁷⁶ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), Crisis internacional y oportunidades para la cooperación regional, LC/R 2150, diciembre 2008.

regionalismo y los llamados a exigir y supervisar las políticas que se generen en el seno de UNASUR, dependiendo de esto el éxito de las mismas.

Dimensión defensa y seguridad.

La región se ha caracterizada por los constantes conflictos entre países miembros, desde problemas fronterizos hasta diferencias diplomáticas e ideológicas, lo que ha tensionado los vínculos y no ha permitido generar relaciones fraternas y permanentes en el tiempo.

Sudamérica también se ha caracterizado por la inestabilidad democrática existente dentro de sus países miembros; los conocidos golpes de estado, intercalados con gobiernos inestables carentes de gobernabilidad, han hecho titánica e imposible la idea de una integración o cooperación real.

Mientras siga existiendo inestabilidad interna, conflictos fronterizos, relaciones bilaterales distantes y problemas de orden de seguridad interno y regionales asociados al narcotráfico, el deseo de cooperación e integración entre los países seguirá siendo una utopía. Es en este sentido que existe un importante flanco para ser abordado de manera colectiva y coordinada.

La UNASUR se ha constituido en un organismo altamente eficiente a la hora de mediar y solucionar conflictos tanto de orden interno (caso Bolivia y Ecuador) como bilaterales de carácter diplomático o fronterizo de los países miembros de la organización (caso Venezuela Colombia).

El tema de la seguridad y la estabilidad democrática en la región ha sido uno de los ejes en el accionar de la UNASUR, para cuyos efectos se han constituido, con el fuerte impulso brasileño, el Consejo de Defensa y el Consejo de Lucha contra el Narcotráfico. Estos organismos tienen la posibilidad histórica de coordinar un trabajo cooperativo que apunte a solucionar dichos problemas endémicos de la región, los cuales no permiten avanzar a Sudamérica a estadios superiores de desarrollo.

IV.1.1- Rol de Brasil.

En Brasil no existe un legado histórico que reconozca una deuda con el subcontinente como un todo; no se da un panamericanismo abierto, ni un fundamento cultural para una visión del conjunto latinoamericano que incluya a Brasil desde un comienzo.

Pese a lo anterior, la política exterior brasileña ha dado pasos sucesivos de aproximación a América Latina. Una manifestación de esto es su participación tanto en el sistema interamericano -desde sus orígenes-, como en los esfuerzos integracionistas latinoamericanos concebidos en términos económicos, que datan de comienzos de los sesenta.

Si bien el comportamiento brasileño en la política exterior es más estable y predecible que el de otros en la región, es necesario reconocer que la participación del país en la creación de mecanismos de vinculación latinoamericana tiene una base de sustentación en una élite política-intelectual comparativamente mucho más reducida que las de otros países latinoamericanos.

La situación anteriormente descrita comienza a cambiar desde finales de la década de 1970 y principios de la de 1980, cuando la política regional de Brasil comienza a sufrir una transformación. El principal atributo de ese cambio es el carácter cada vez más positivo de esa agenda, que contrasta con el enfoque del periodo anterior, que consideraba a los países de la región como poco importantes, e incluso como una amenaza para los intereses de Brasil.

En efecto, Brasil fue redireccionando su política exterior de modo de fortalecer su posición frente a los nuevos desafíos, particularmente aquellos definidos por la tendencia a formar bloques regionales. Desde su surgimiento a principios de los noventa, el MERCOSUR fue considerado por Brasil como base de su estrategia de inserción internacional.

A finales de los años noventa, esa agenda se volvió más definida y precisa. En ese contexto, América del Sur se convirtió en la referencia principal (en contraste con la noción tradicional de América Latina) y, tomándola como base, se formularon varias iniciativas de tipo integracionista

En 1994 se decretó la creación del ALCSA (Área de Libre Comercio Sudamericana), que en ese momento fue interpretada como una reacción a la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y, en especial, a la entrada de México a ese

tratado. Este convenio político se basaba, por lo tanto, en la idea de la convergencia de intereses entre los países de América del Sur, sustituyendo las referencias hasta entonces usuales hacia América Latina.

En el año 2000 reapareció con fuerza el discurso sudamericano, sobre la base de distintos antecedentes; fue este año en la Cumbre de presidentes sudamericanos, en donde se sentaron las bases para la organización del Espacio sudamericano en un proyecto político, excluyéndose de él a México, tradicional competidor de Brasil por el liderazgo en América Latina.

Finalmente, gracias a la fuerte presión de Brasil, se creó la Comunidad Sudamericana de Naciones durante la tercera reunión presidencial en Cuzco, el 8 de Diciembre de 2004. Sus principales objetivos fueron los siguientes: a) la integración física y b) la integración institucional.

Espacios de injerencia e interés Brasileño en la región.

Comercio regional.

El ámbito comercial es una vertiente interesante para evaluar los avances y límites del enfoque Sudamericano en las estrategias de Brasil.

Desde el punto de vista de las relaciones económicas regionales, puede decirse que América del Sur cumple un papel estratégico en Brasil; la región representa el 15 a 20% de las exportaciones brasileñas y además Brasil tiene importantes superávits con los países de la región, aspectos que reflejan una preferencia comercial que representan los países vecinos. Junto con lo anterior, hay que considerar que el mercado regional es especialmente importante para el sector industrial brasileño, pues concentra cerca del 95% de él.

A pesar de esa importancia estratégica, la actuación comercial de Brasil ha tenido sólo un éxito parcial. De hecho, su enfoque se ha centrado en el MERCOSUR, institución que se ha

utilizado como base para los acuerdos comerciales con los países de la región. Este esquema de integración comercial ha carecido de profundidad, sistematicidad y de un marco político adecuado, que permita la coordinación de las divergencias y la fiscalización de los objetivos trazados.

MERCOSUR representa una unión aduanera, lo que ha significado para los países miembros una atadura insoslayable para efectos de profundizar sus acuerdos comerciales con países externos al bloque. Si bien este tipo de integración es de mayor profundidad que los simples acuerdos de complementación económica, las objeciones radican en que no se ha cumplido con los objetivos en la práctica, relegándose a segundo plano la regulación de las inversiones, los servicios financieros y logísticos, la convergencia cambiaria y la agilidad aduanera entre otros (es decir, aquellos temas con efectos más profundos que los de la simple transacción de bienes de consumo).

El proyecto IIRSA.

La iniciativa para la IIRSA, tiene la finalidad de unir físicamente el continente con proyectos de infraestructura en las áreas de transportes, energía y comunicaciones. Para lograrlo, sus objetivos específicos se relacionan con el fomento del comercio bilateral, el estímulo al desarrollo de las regiones fronterizas y el apoyo a la consolidación de las cadenas productivas, esto con objeto de fomentar la competitividad en los grandes mercados mundiales y reducir el “costo Sudamérica”, mediante la creación de una plataforma logística articulada.

Brasil en este proyecto ha asumido la posición de líder regional para la implementación de la IIRSA; ha aceptado formalmente la responsabilidad de hacer compatibles sus intereses de alcanzar una futura integración física con el desarrollo económico de la región.

De los 40 proyectos actualmente en vigor, Brasil participa en 6 de ellos, con un total de 500 millones de dólares en inversiones. Estos proyectos se concentran específicamente en el área de transportes terrestres y acuáticos en el eje del escudo de Guyana, con la interconexión vial entre Venezuela y Brasil.

Matriz energética

En esta área el liderazgo brasileño es preponderante y decidido, por medio de Petrobras como principal inversionista regional. Así como el BNDES⁷⁷ ejerce una fuerza propulsora fundamental para financiar el sector energético sudamericano, Brasil se posiciona como el principal propulsor de la región en integración energética. Este tema es ciertamente el que más apoyo recibe en las comunidades políticas y empresariales brasileñas, factor que ha contribuido a que el gobierno haya empleado en él una estrategia más consistente al mediano y largo plazo.

El interés de Brasil por fomentar una matriz energética común, se manifiesta en muchas iniciativas emprendidas por este país, ejemplo de ello es el proyecto de construcción de un circuito energético acordado en el seno del MERCOSUR, en el año 2005. Este proyecto representa una importante iniciativa regional para el abastecimiento de gas, previendo la ampliación de la red de gasoductos con el objetivo de abastecer Argentina, Chile, Brasil y Uruguay.

Dentro los principales objetivos de los gobiernos brasileños se halla la diversificación de la matriz energética. Para Brasil resulta altamente atractivo la abundancia de gas natural en el continente Sudamericano, teniendo como prioridad aumentar su participación en dicho mercado. Este y otros factores muestran que el interés de Brasil por la región es preponderante y que su liderazgo irá marcando la pauta en este y otros temas dentro del concierto sudamericano.

⁷⁷ El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (Bndes) viabiliza créditos de largo plazo para proyectos de micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, con enfoque en sectores de la industria, infraestructura, agricultura, comercio y servicios. Su objetivo es promover el fortalecimiento del sector productivo brasileño, a través de financiamientos y participaciones accionarias. También destina créditos no reembolsables a proyectos que contribuyan al desarrollo social, cultural y tecnológico del país. El Banco ofrece además condiciones especiales a proyectos de innovación, sustentabilidad, adquisición de máquinas y exportación de bienes y servicios. También mantiene líneas de crédito dirigidas a proyectos de educación y salud, agricultura familiar, saneamiento básico y transporte urbano.

Estabilidad política regional.

La actuación de Brasil en lo que respecta a la estabilidad política y la preservación de la democracia en América del Sur ciertamente mostró avances notables en los últimos años, en clara oposición a la tradición diplomática del país en esa materia.

La actuación de Brasil como mediador fue clara e importante en el conflicto entre Perú y Ecuador en 1995; en la crisis política peruana que terminó con la renuncia de Alberto Fujimori; en el intento de golpe de estado en Paraguay en 1996 por parte del general Lino Cesar Oviedo; en el intento de golpe de estado contra Hugo Chávez en Venezuela; en la crisis de Bolivia y finalmente en el conflicto suscitado entre Colombia y Venezuela.

De alguna manera, aun con los diversos niveles de éxito alcanzados en esas mediaciones, se ha consolidado ya la noción de que tanto la estabilidad política como los regímenes democráticos en la región son de interés estratégico para todos los países, más aún para Brasil, quien, en su anhelo de convertirse en actor global, ha asumido el liderazgo regional en este y otros ámbitos.

En conclusión, el surgimiento de América del Sur como una referencia para la actuación regional de Brasil parece una tendencia irreversible en lo que respecta a su estrategia internacional. Sin embargo, la capacidad y el interés de Brasil para dirigir y aplicar las iniciativas dirigidas a hacer de ese espacio una región integrada económica y políticamente, así como el papel que pretende desempeñar en ese proyecto, son asuntos que aún están por resolverse. Aunados a importantes avances en aspectos como la diplomacia comercial, la matriz energética y la planificación de la integración de la red de transporte, existen algunos aspectos que aún presentan fuertes desafíos para Brasil.

El más serio de ellos es la capacidad de establecer un acuerdo político en la región donde tengan cabida los intereses y pretensiones internacionales de Brasil, pero en el marco de un modelo integracionista que garantice a los demás países las condiciones necesarias para que obtengan beneficios económicos crecientes y sustentables, así como espacios políticos propios, aunque sea en distintas proporciones.

La actuación regional de Brasil en las últimas dos décadas presenta un conjunto de características que permiten delinear sus intereses, pretensiones y limitaciones para conducir

ese proceso. De la misma forma, las diferentes respuestas políticas de los países de la región ante la actuación brasileña también muestran lo difícil que resulta construir un modelo de integración regional satisfactorio y sustentable para el conjunto de los países participantes.

Puede decirse que parte de ese desafío se encuentra en las redes políticas establecidas con los países de la región, así como con las principales potencias globales, en especial con Estados Unidos. Parte importante del mismo desafío reside en la negociación entre los actores políticos del propio Brasil, con sus diferentes capacidades de influir sobre instancias decisivas y poner en movimiento recurso del gobierno federal brasileño.

La UNASUR tiene un claro acento y liderazgo brasileño y representa la continuidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones, constituyendo una oportunidad histórica para la región, ya que por primera vez hay un enfoque tan decidido por el concierto sudamericano. No obstante lo anterior, este enfoque no es unilateral y hegemónico; por el contrario, la UNASUR se presenta como un foro u organismo político que intenta acercar las posturas y posiciones de sus países miembros a efectos de ir construyendo consenso y cooperación desde la base, de manera tal que los intereses comunes puedan ser abordados de manera colectiva.

En el pasado la falta de coherencia y coordinación política, sumada a la inestabilidad democrática y a la inseguridad de los países de la región, no permitió la existencia de un proceso de integración exitoso. Hoy en día la UNASUR, por medio del liderazgo brasileño, representa una posibilidad concreta de derribar dichos obstáculos. Esto, en el entendido de que la influencia de Brasil juega un papel clave, en función de su tamaño y su dotación de recursos naturales, que le otorgan los medios más que suficientes para llegar a desempeñar un rol regional y así impulsar la institucionalización de un espacio geográfico compuesto por naciones que en su mayoría limitan con él.⁷⁸

⁷⁸ TULLO VIGEVANI Y HAROLDO RAMANZINI JR. Brasil en el centro de la integración. Nueva Sociedad, N° 2129: 76-95, Enero-Febrero 2009.

IV.1.2- Flexibilidad, preponderancia del concepto de cooperación o coordinación por sobre el de integración.

La integración es la acción o efecto de integrar, es completar un todo con las partes que faltan.

La integración puede ser parcial o total. En el caso de la integración económica es una integración parcial y se trata, esencialmente, de hacer de varios mercados un solo mercado, de hacer de varias economías una sola economía.

El principal objetivo de los estados que se asocian económicamente es alcanzar un nivel superior de desarrollo y bienestar, conservando cada estado su individualidad y personalidad jurídica internacional.

Los procesos de integración económica tienen distintas fases y grados de profundidad, que en mayor o menor medida van generando integraciones o asociaciones que trascienden el aspecto netamente económico, abarcando e incluyendo temas en áreas sociales, energéticas, medioambientales, políticas, culturales y jurídicas.

Una integración económica avanzada, conlleva inevitablemente desafíos importantísimos para el derecho, asociados principalmente a la idea de unificación o al menos de armonización de la integración con los diversos derechos privados de los estados miembros de un determinado bloque.

La armonización es necesaria para evitar la incertidumbre jurídica, la cual frenaría el desarrollo de las actividades comerciales e impediría por ejemplo que las pequeñas y medianas empresas se inserten en el mercado internacional.

En Europa, se ve en el derecho uniforme una respuesta ideal y adecuada a los desafíos de la integración económica.

La unificación del derecho según el proceso europeo puede ser de dos maneras:

1- Una forma es la unificación desde arriba, mediante una codificación de todo el derecho privado. Se crítica a esta forma de unificar al derecho, señalando que significaría una pérdida de la identidad cultural de los pueblos y la eliminación de la competencia entre los ordenamientos jurídicos.

2- La unificación desde abajo consiste en la aplicación de la *lex mercatoria*, la consideración de los precedentes y el derecho comparado. La crítica a este tipo de unificación se basa en que es difícil que los jueces dejen de juzgar por sus propios derechos nacionales, al menos hasta que los legisladores nacionales no se lo indiquen.

En América latina, por su parte, no existe una sólida integración económica, lo que se traduce en una falta de integración en otros sentidos.

Una integración más profunda supone la transferencia de una parte de la soberanía estatal y someterse a regulaciones y a instituciones comunes, situación a la que nuestra región pareciere no estar dispuesta.

Por lo tanto, mientras esto no ocurra y no haya una voluntad política al respecto, las legislaciones nacionales no se verán en la necesidad de armonizarse con el ordenamiento jurídico de sus vecinos, cuestión que es vital en las relaciones comerciales actuales.

En Chile el proceso de la integración económica se ha llevado a cabo de una manera individual, a través de una apertura comercial con socios específicos. Chile no es parte activa -en materia económica- de ningún organismo o proceso regional de integración.

El modelo que se ha elegido son los tratados de libre comercio, que solo conducen a una mera liberalización comercial.

En la medida que estos tratados vayan abarcando otros aspectos y que Chile comience a ser parte de los procesos regionales, la integración social, energética, medioambiental, política, cultural y jurídica serán temas ineludibles.

El derecho privado, como parte del sistema legal, tiene que desarrollarse acoplado a las necesidades de la economía, y así, el ámbito jurídico igualmente enfrenta el desafío de internacionalizarse. Por el contrario, ya no es viable sugerir la aproximación al ordenamiento jurídico de un socio comercial particular.

En este sentido, la UNASUR presenta varias ventajas como proceso de integración, ya que permite establecer gradualidades y cimentar pasos previos fundamentales al concepto de integración propiamente tal. Si bien la integración económica y la consecuente integración en los otros aspectos es el objetivo último, no sé puede llegar a ello si no ocurren una serie de circunstancias o coyunturas que la UNASUR contempla dentro de su institucionalidad y funcionalidad.

Previo al desarrollo de una integración plena, es elemental la coordinación y la armonización de las relaciones entre los países. Al no ser posible sostener un proceso de integración existiendo conflictos, divergencias y falta de comunicación por parte de los actores, se hace necesario el surgimiento de puntos de encuentro e instancias de diálogo; para estos efectos resulta pertinente el establecimiento y desarrollo del concepto de cooperación, que si bien es un estado básico de integración, es el que permite ir cimentando los pilares de un proceso más fecundo y constructivo. No debemos olvidar que el éxito de un proceso de integración requiere de voluntad y decisión política eficaz y persistente en el tiempo.

En este aspecto la UNASUR y su institucionalidad significa un peldaño sumamente trascendente en la integración de los países de Sudamérica, ya que se transforma en el lugar de convergencia de las diversas posiciones y posturas de los estados nacionales, permitiéndoles identificar bienes públicos comunes y trabajar por ellos a través del concepto de cooperación.

El concepto de cooperación permite una mayor flexibilidad en las relaciones internacionales, permitiendo el respeto irrestricto a la soberanía de los países, lo que sin duda facilita una mejor comunicación y disposición para efectos de abordar los problemas colectivos.

La cooperación representa por lo tanto una fase de conciliación y dialogo, cuyo éxito permite ir avanzando en el concepto de integración propiamente tal. Para su desarrollo, resulta fundamental la existencia de una institucionalidad adecuada y de un marco normativo exhaustivo y eficaz que permita el cumplimiento y seguimiento de las metas propuestas.

En conclusión; la coordinación de la voluntad política, la cooperación en diversos temas de interés regional, la flexibilidad en los mecanismos escogidos, la existencia de una institucionalidad adecuada y de un marco normativo vinculante y efectivo, representan una posibilidad real para el éxito de la UNASUR, posibilidad que hoy podemos ponderar como plausible gracias a conceptos, herramientas y características de las que carecieron otros organismos integracionistas creados en el pasado.⁷⁹

⁷⁹ RIOSECO VÁSQUEZ, Apuntes cátedra de derecho comunitario y derecho de la integración, Universidad de Chile, Santiago, Chile, 2007, pp 1-10.

EDUARDO VIO GROSSI, La Realidad de la Integración Latinoamericana, Informe N° 612, Economía, documento en línea consultado a través del sitio web del Centro de Estudios Públicos: <http://www.ced.cl/ap/wp-content/uploads/2007/06/612.pdf> , 13/06/2007, Chile.

IV.2- LIMITACIONES DE UNASUR.

La formación de bloques de integración nace de la necesidad funcional percibida por los Estados de aumentar el bienestar de sus ciudadanos o simplemente por una cuestión de interés nacional.

Lo anterior hace que la teoría funcionalista de las relaciones internacionales, al menos en una primera aproximación, sea la que nos entrega las herramientas más adecuadas de análisis para estudiar el fenómeno de la integración y para entender las oportunidades y limitaciones propias a la UNASUR.

La teoría funcionalista de las relaciones internacionales es aquella que "propone la creación lenta y acumulativa de una comunidad mundial, mediante programas de cooperación económica y social –no necesariamente política- progresivamente más amplios entre los distintos Estados partes del proceso.⁸⁰ Los hábitos de cooperación que resultan del éxito del progreso hacia los objetivos de un campo, pueden transferirse a otras zonas que requieran actividad".

⁸⁰ "El Funcionalismo surge en el periodo de entre guerras, a partir de los trabajos realizados por David Mitrany quien sugería que ante la creciente complejidad de los sistemas gubernamentales, el Estado moderno se veía en una incapacidad de satisfacer las necesidades básicas -en seguridad y bienestar- de su población. Tales necesidades, no sólo creaban la demanda de especialistas altamente entrenados en el nivel nacional, sino que también contribuirían a la emergencia de problemas esencialmente técnicos en el nivel internacional. Para colmar esta carencia, proponía la creación paulatina de una red de organizaciones internacionales que irían asumiendo la gestión de sectores concretos -agricultura, energía, transporte, defensa, entre otros-. Se gustaría así un sistema aterritorial de transacciones, encargado de satisfacer -con la colaboración de los gobiernos estatales y de las poblaciones de los distintos Estados- las necesidades básicas de los ciudadanos. Así, poco a poco, surgiría entre los ciudadanos de los Estados participantes en el experimento la conciencia de estar vinculados a los demás por una red cada vez más densa de intereses comunes. De este modo, la percepción de que las organizaciones son útiles para satisfacer las necesidades cotidianas, llevaría a una transformación gradual de las actitudes de los individuos, en el que se produciría una paulatina transferencia de las lealtades -hasta entonces concentradas en los respectivos gobiernos- hacia las distintas organizaciones internacionales encargadas de la satisfacción de intereses. Mediante este método y a partir del desarrollo de la conciencia de las ventajas de la cooperación internacional, se eliminarían las actitudes ultra nacionalistas irracionales que, según el análisis funcionalista, son un factor fundamental en el estallido de los conflictos internacionales violentos".

Joseph Nye, Los Procesos de integración, documento en línea consultado en el sitio web: <http://www.monografias.com/trabajos11/funpro/funpro2.shtml>.

Las limitaciones del funcionalismo y del proceso de integración que aquel involucra, corresponden a variables que no incorpora la teoría y que influyen en el éxito o fracaso en la evolución del proceso funcionalista de integración. He aquí la importancia de mencionar estas limitaciones.

Joseph Nye⁸¹, plantea cuatro condiciones o limitaciones que él estima como claves a todo proceso de integración, las cuales influyen en la naturaleza del compromiso original y la subsiguiente evolución del proceso integrativo. Estas condiciones o limitaciones son las siguientes:

Simetría o igualdad económica de unidades: Las diferencias o similitudes de algunos indicadores como el ingreso per cápita y el tamaño de los potenciales participantes en el proceso integrativo medido por el PNB total, parece ser de importancia relativa mayor en los procesos de integración entre Estados menos desarrollados, que en el caso de Estados altamente desarrollados. Desde esta perspectiva, UNASUR es bastante distinta en sus unidades.

La integración, que además de los beneficios asociados al libre comercio supone la gradual coordinación macroeconómica, exige también coordinación en diversas políticas y normas más allá del campo comercial; desde los ámbitos de infraestructura, energía y regulación, hasta los de migración, previsión, salud, educación y medioambiente, por mencionar los más importantes. La experiencia europea incluye también políticas para reducir las asimetrías económicas entre sus miembros, para estimular la cohesión social en sus respectivas sociedades y para dotarse de una institucionalidad comunitaria que refleje el sentir balanceado del conjunto de sus integrantes.

Sin un trato adecuado de las asimetrías, los países más pequeños no sienten que la actual integración sea el mejor escenario para sus necesidades de crecimiento económico y diversificación exportadora. En tal sentido, se requiere un esfuerzo especial para que en las diversas áreas de política, tales como infraestructura, logística, facilitación de comercio,

⁸¹ Joseph Nye Jr. fundó junto con Robert Keohane, la teoría neoliberalista de las relaciones internacionales, desarrollada en 1977, su libro *Poder e interdependencia*. Junto con Keohane, desarrolló los conceptos de interdependencia asimétrica y compleja. Estudian también las relaciones transnacionales y la política mundial en un volumen editado en 1970. Más recientemente, Joseph Nye creó la teoría pionera del *poder blando*.

energía, etc., predomine un enfoque global de beneficio asimétrico, a favor de las economías de menor tamaño relativo.

En el caso de Unasur por ejemplo se revela como necesario un esfuerzo adicional para implementar medidas a los países sin litoral, Bolivia y Paraguay, países que son los más afectados por las asimetrías estructurales y que por las características de su estructura productiva, y los mayores costos de transporte que dificultan el aprovechamiento de ventajas competitivas en terceros mercados, son también los más dependientes del mercado regional, exportando 60% de sus bienes a Sudamérica. En particular, para estos países, se podrían consagrar esfuerzos especiales destinados a la facilitación de los procedimientos aduaneros de mercancías en tránsito, la construcción de infraestructura y equipamiento en fronteras; y el apoyo financiero y técnico en temas de desarrollo rural, medio ambiente y educación.

Sin embargo, todos los esfuerzos en el sentido de otorgar a los países de menor desarrollo relativo un trato especial y diferenciado en cuanto al acceso a mercados, pueden ser anulados por asimetrías derivadas de prácticas disímiles dispuestas por los organismos gubernamentales y por la falta de armonización de normas comerciales. Voluntad política y convicción en que el potencial de la región mejora cuando todos sus miembros avanzan, son requisitos indispensables en esta tarea. Por cierto, las políticas nacionales que adopten los países beneficiarios también condicionan la calidad del resultado.

En América del Sur, la institucionalidad establecida para la UNASUR crea un espacio para la convergencia entre los procesos de integración de la región y especialmente para lograr una relación de cooperación entre la Comunidad Andina, MERCOSUR y los demás países de la región.

Es prioritario y fundamental que la UNASUR incorpore, desde sus primeros pasos, políticas de convergencia para la reducción de asimetrías mediante la creación de mecanismos o fondos de financiamiento, el desarrollo de cadenas productivas intrarregionales, la integración física y energética, así como la cooperación en el manejo de los recursos naturales escasos.

Si bien la UNASUR contempla el abordaje de temas que redundan en beneficios para el desarrollo de los países miembros, carece de un tratamiento especial para la corrección de las asimetrías, lo que se traduce en la inexistencia de una institucionalidad transversal a todos los consejos o grupos de trabajo que aborde directamente este tema e introduzca dosis de justicia en el camino de cooperación e integración iniciado.

Si bien es cierto que esta limitación dificulta el éxito del organismo en la consecución de sus objetivos, esto se ve balanceado con la flexibilidad propuesta y la aplicación de la regla del consenso, elementos que permiten a los países de menor desarrollo relativo acomodar y moldear sus intereses de mejor manera dentro del contexto regional (no hay que olvidar que el exceso de flexibilidad y la falta de consenso pueden inmovilizar a la institución, situación que en cualquier caso no es del todo relevante si se siguen manteniendo las reuniones ministeriales de los respectivos consejos, pues mientras existan espacios de diálogo y encuentro la UNASUR estará cumpliendo su principal objetivo).

Valor de la complementariedad de la élite: El nivel en que los grupos de élites que piensan igual dentro de las entidades que se integran es de considerable importancia, por tanto dependerá mucho de las élites mismas el grado de integración al que se quiera llegar. Sin embargo, se sostiene⁸² también que las élites que han trabajado juntas eficazmente en una situación transnacional, a continuación pueden abrazar políticas divergentes que no conducen a la integración. Esto último debido a que los burócratas nacionales son cautos ante la integración por la posible pérdida de control nacional.

Una ventana de esperanza en las relaciones de las diversas élites, es la aparición de las multilatinas, que a pesar de representar una amenaza para los empresarios locales, han sido vistas con buenos ojos por estos, atribuyéndoseles la virtud de generar inversión y desarrollo para los países de Sudamérica.

Las empresas multinacionales de origen latinoamericano, denominadas “multilatinas” han asumido un papel cada vez más relevante a nivel competitivo regional e incipientemente en el ámbito global. Desde principios de los años noventa, y en especial desde alrededor de 2003, se han erigido en América Latina grandes empresas regionales, las que han podido resistir la entrada de multinacionales de países desarrollados, e incluso han empezado a responder alcanzando mercados fuera del latinoamericano, en una escala global.

⁸² Joseph Nye Jr. fundó junto con Robert Keohane, la teoría neoliberalista de las relaciones internacionales, desarrollada en 1977, su libro *Poder e interdependencia*. Junto con Keohane, desarrolló los conceptos de interdependencia asimétrica y compleja. Estudian también las relaciones transnacionales y la política mundial en un volumen editado en 1970. Más recientemente, Joseph Nye creó la teoría pionera del *poder blando*.

Este fenómeno de convergencia de empresas regionales, conlleva necesariamente a la generación de vínculos empresariales y políticos, estos últimos orientados a brindar un mercado y escenario estable para las respectivas inversiones. Esto implica la creación de vínculos a largo plazo, incentivados a establecerse y desarrollarse en buenos términos, lo que sin duda conlleva a una mejor comunicación entre las élites, reduce el riesgo de quiebre de las relaciones e incentiva la protección de los intereses nacionales.

Existencia de pluralismo: Mientras mayor es el pluralismo en todos los Estados miembros, mejores son las condiciones para la integración. En el caso de UNASUR, esta condición constituye una falencia ya que "la diversidad en América Latina es el resultado de divisiones que se han originado en el marco del propio proceso de desarrollo y de una cultura fuertemente discriminatoria. A la diversidad cultural, geográfica y de recursos, el desarrollo añade mercados segmentados; diferencias educacionales, diferencias salariales y de acceso a las oportunidades; distinto acceso a la información, concentración del poder político, social y económico; elites divididas por distintas concepciones sociales, diferencias de credos religiosos, etc., todo lo cual tiene como reacción natural la intolerancia, considerada esta última como el extremo opuesto del pluralismo.

Capacidad de los Estados miembros de adaptarse y responder: Cuanto más alto es el nivel de estabilidad interna de las unidades a integrarse y mayor el grado de gobernabilidad, más probable es que puedan participar eficazmente en una unidad integrativa mayor. Este planteamiento es significativo si revisamos las variables presentes en los países de UNASUR, entre ellos; la gobernabilidad, el rol de los partidos políticos, la inestabilidad y el caos económico. Lo anterior nos permite señalar que aún con instrumentos jurídicos adecuados, existe un desfase permanente entre los objetivos de integración y su concreción.

Fuera de las limitaciones anteriormente abordadas, es pertinente despejar las dudas que pueden surgir respecto al choque de competencias que existiría entre la UNASUR y otras organizaciones regionales, choque que eventualmente también podría significar una limitación para el organismo Sudamericano.

UNASUR-MERCOSUR.

MERCOSUR, en su versión ampliada con la incorporación de Venezuela como miembro pleno y más la participación de otros países de la región como miembros asociados, ha aspirado a cumplir una función de alcance sudamericano.

La ampliación del MERCOSUR tiene al menos dos dimensiones. La primera se refiere al espacio de preferencias comerciales, por medio de acuerdos de alcance parcial (ejemplo: Chile y Bolivia países asociados). La segunda a la ampliación de los objetivos políticos del MERCOSUR; la defensa de la democracia y los derechos humanos, junto con otros objetivos en el plano social, fueron incorporándose gradualmente en la agenda.

Ambas organizaciones, por lo tanto, tienen una aspiración y un ámbito de acción sudamericano, lo que nos haría pensar anticipadamente en una colisión de competencias y funciones, así como en una consecuente redundancia e inutilidad del surgimiento de la UNASUR.

Pero las diferencias son sustantivas y determinantes; en primer lugar, la UNASUR representa un esfuerzo político flexible, con una institucionalidad y forma de trabajo innovadora, la cual pone el acento en la cooperación y coordinación en temas de interés común para la región. Asimismo, su campo de acción se encuentra ya circunscrito a todos los países de la región, a diferencia del MERCOSUR el cual tiene pretensiones sudamericanas insatisfechas aún.

Por lo demás, MERCOSUR presenta un marco normativo y de acción bastante más rígido, basado en su objetivo embrionario; el establecimiento de un mercado común (en la actualidad una unión aduanera imperfecta) cuyo esquema de integración hace hincapié en la integración productiva y en las preferencias arancelarias recíprocas y comunes frente a terceros estados ajenos al bloque. Este modelo, planteado por el MERCOSUR, se ha agotado en muchos sentidos; la ausencia de una adecuada coordinación política y la escasa intención de los países de romper las barreras comerciales recíprocas han conducido al incumplimiento continuo de los objetivos propuestos.

Países como Chile, Perú y Colombia han iniciado el camino de las relaciones comerciales bilaterales por medio de los tratados de libre comercio; este esquema les ha resultado

beneficioso y han podido acceder a nuevos mercados sin las ataduras propias de un esquema de bloque como el que plantea MERCOSUR.

La UNASUR, si bien no contempla un sistema de preferencias arancelarias y no aborda directamente la integración económica, productiva o comercial, puede contribuir a su cimentación a partir de la red de acuerdos y al trabajo de bases planteado por los consejos y grupos de trabajo. La riqueza de este organismo radica en la construcción de acuerdos desde un trabajo mancomunado, pilar que bien puede sostener un mercado común en el futuro, cumpliendo el anhelado objetivo del MERCOSUR.

Una segunda diferencia que da más luces sobre una posible complementariedad -en detrimento de una colisión de competencia- es el hecho de que la UNASUR aborda una gama de aspectos que superan a la actual cobertura del MERCOSUR (ejemplo de ello el tema de la infraestructura física y la integración energética).

Si MERCOSUR se comienza a dotar de instrumentos flexibles, previsibles confiables y estables que reflejen metodologías de geometría variable y de múltiples velocidades, que la lleven a constituirse en el núcleo duro de una construcción más amplia de alcance Sudamericano, sin dejar de lado los objetivos de sus miembros plenos, ello reenviaría al ámbito de la UNASUR los objetivos políticos, energéticos, sociales, infraestructurales, y macroeconómicos de alcance sudamericano.

Ambos organismos son absolutamente complementarios; los objetivos de integración, gobernabilidad, estabilidad, cooperación y apoyo entre los países sudamericanos son los mismos, difiriéndose tan sólo en los mecanismos, acentos e institucionalidad, diversidad esta última que no obstante enriquece la región y no perjudica el funcionamiento y la credibilidad de ambos esquemas.⁸³

⁸³ FÉLIX PEÑA. La integración del espacio Sudamericano. ¿La UNASUR y el MERCOSUR pueden complementarse? Nueva Sociedad, N° 2129: 46-58, Enero-Febrero 2009.

UNASUR-OEA

El caso de Honduras, así como los diversos conflictos suscitados en la región y estudiados en el presente trabajo, han revelado el progresivo debilitamiento del tradicional rol de la OEA como organismo encargado de contribuir a la solución pacífica de disputas entre los países de la región, y de mediar, a través de mecanismo ad hoc, en las crisis regionales.

La decisión de Sudamérica de impulsar mecanismos de prevención y resolución de crisis en el marco de la UNASUR -en detrimento de la OEA- es clara. En este sentido surge la interrogante respecto a la posible complementariedad de funciones.

A este respecto es importante señalar que la OEA, aunque se trate de un espacio en el que Estados Unidos desempeña un rol predominante (con los consecuentes problemas que eso genera para países ideológicamente distintos a dicho país), constituye un foro político prominente para la discusión de asuntos hemisféricos; un mecanismo establecido y decantado, que ha tenido protagonismo fundamental en la consolidación de la democracia en la región, la prevención de los abusos y violaciones a los derechos humanos y la resolución pacífica de controversias entre Estados.

La UNASUR no tiene por objeto perturbar el trabajo de la OEA; pretender que así sea, es ignorar el valor histórico que tiene esta institución, sus dimensiones y sus capacidades en la generación de normativas y de estudios profesionales en diversas áreas como lo son la economía, la educación, el derecho etc. En este sentido, corresponde internalizar que la UNASUR viene a contribuir a la cooperación en el concierto sudamericano y a reforzar los objetivos de la OEA en la concreción de la estabilidad democrática y la seguridad de los pueblos respectivos.

Lo anterior ha sido reforzado en innumerables ocasiones por don José Miguel Insulza, hasta la fecha Secretario General de la OEA, quien ha expresado que la coexistencia de ambos organismos es perfectamente posible y que ninguno de ellos actúa en detrimento del otro. Este punto también se corrobora con la actitud pasiva e indiferente de Estados Unidos, para con la UNASUR.⁸⁴

⁸⁴ PEDRO OYARCE. La OEA y la Cooperación hemisférica. Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. N°165: 155-170. Abril 2010.

IV.3- ASPECTOS JURÍDICOS DE LA INTEGRACIÓN.

El derecho internacional no ofrece todas las soluciones jurídicas a los desafíos que propone la integración, por lo que se ha ido originando una rama del derecho que busca satisfacer los desafíos que plantean estos procesos. Es así como surge el “derecho de integración”, llamado también “derecho comunitario”.

Para efectos de determinar la naturaleza y los fundamentos jurídicos del derecho de integración se hace necesario analizar y evaluar sus coordinaciones y conexiones con el derecho constitucional e internacional interno de los países.

Vínculos del derecho de integración con el derecho constitucional y el derecho internacional.

La jurisprudencia y la doctrina recurren generalmente al derecho interno o al derecho internacional para encontrar las soluciones a los problemas que se van generando en los diversos procesos de integración, o bien para enmarcar su acción dentro de un campo normativo y jurídico determinado.

Los aspectos que son abordados por estas ramas del derecho son: la aplicación del derecho internacional en el ámbito interno; la jerarquía de una norma internacional; los casos de conflicto entre el derecho interno y el derecho internacional; la limitación de los derechos de soberanía y el control de constitucionalidad, entre otros.

El fenómeno de la integración (en su sentido más desarrollado y profundo) trae consigo una serie de concepciones innovadoras en cuanto a la naturaleza de las relaciones interestatales, a sus motivaciones, a la naturaleza de sus instituciones, al proceso de elaboración normativa y a la creación de un poder judicial comunitario.

En primer término, los estados nacionales fundan su representatividad en el poder que les confieren sus electores, he ahí donde radica su soberanía. A su vez, el derecho de integración surge de una estructura más amplia que la de los estados nacionales y funda su protección en el principio de la representatividad colectiva, la cual parte por el reconocimiento de la

existencia de intereses y objetivos comunes que son abordados por una institucionalidad conjunta.

El derecho de integración, en segundo término, visualiza un nuevo concepto de tratado internacional, que a diferencia de los existentes en la región y en la mayoría de las relaciones internacionales, propone una delegación de la soberanía a instituciones supranacionales y ya no tan solo una limitación de ella en virtud de la interdependencia de los estados.

La nueva concepción de los tratados les da el valor de verdaderos marcos o constituciones a partir de los cuales se genera toda una delegación de funciones, competencias e institucionalidad, lo cual reviste al proceso de una alta complejidad y de importantes desafíos en términos jurídicos.

En el marco de procesos de integración como los descritos, la elaboración normativa es entregada a un organismo común, cuyas disposiciones deben ser respetadas por los países miembros. Esto va significar una nueva concepción respecto a las etapas clásicas del procesamiento normativo internacional, pues los tratados con carácter de constitución van a establecer tanto los principios y objetivos comunes, como los órganos comunes encargados de la elaboración normativa y llamados a realizar las acciones destinadas a alcanzar dichos objetivos.

En tercer término, el derecho internacional ofrece como mecanismos de resolución de conflictos para el caso de incumplimiento de los tratados o para la equivocada interpretación de los mismos, la negociación y la conciliación, figuras carentes de fuerza coercitiva y que se sustentan principalmente en la buena fe de los estados nacionales.

En cambio, en los procesos de integración, los desafíos y complejidades son mayores. Si bien los mecanismos convencionales se pueden aplicar en una primera etapa, se va a requerir de la construcción de órganos jurisdiccionales comunitarios dotados de competencias delegadas pertinentes para cumplir con el objeto de solucionar las diferencias.

La función jurisdiccional juega un papel vital en los esquemas de integración, y si bien en el derecho internacional existe el arbitraje y la jurisdicción internacional, el poder jurisdiccional que genera la integración rebasa este marco tradicional.

En relación al derecho constitucional, es del caso señalar que este ofrece una retardada acogida a los esquemas de integración y a los escenarios que estos proponen, pues

generalmente son cuerpos normativos que consagran un concepto de soberanía absoluta que excluye la delegación de competencias y la primacía de las normas supranacionales.

Los desniveles que se generan entre el derecho constitucional y el derecho de integración influyen de modo profundo y permanente en el ordenamiento jurídico nacional y en el éxito del proceso integrador.

La falta de acogida por parte de las constituciones a los procesos de integración estimula su fracaso o lentitud; como base de organización del estado nacional, ellas establecen los marcos de acción para los poderes del estado y, consecuentemente, sus limitaciones, con el sesgo de la soberanía nacional.

La convivencia entre constituciones nacionales y *tratados constitución* es perfectamente posible, pues el objeto de toda legislación ha de ser crear condiciones favorables para el óptimo desarrollo de sus pueblos, y en ese entendido los intereses entre ambas formas jurídicas son coincidentes y complementarios. Un ordenamiento supranacional surge y se legitima cuando un estado por sí sólo ya no puede alcanzar sus objetivos debido a la complejidad del fenómeno económico.

La falta de delegación de competencias a organismos supranacionales se presenta como el principal escollo que establecen las constituciones y que no permite avanzar a estados de integración más profundos y complejos. La razón fundamental de esta situación radica en la falta de voluntad política, fundamentada en el desinterés de entregar poder a instituciones y organismos que escapen al control de los estados nacionales. Asimismo, debemos considerar la ausencia de presión por parte de los electores sudamericanos, quienes en su mayoría aún no se representan la necesidad de asumir desafíos en conjunto, lo cual repercute en el desarrollo de los países y de las personas que lo componen.

Cabe hacer presente y recalcar que esta teorización respecto al derecho de integración y sus vínculos o relaciones con el derecho internacional y el derecho constitucional no se condice con ningún proceso de cooperación e integración actual (a lo sumo, se aproxima parcialmente a la comunidad Europea). La UNASUR representa un estado embrionario de ejercicio de cooperación, pero ya el hecho que se coordinen políticas comunes respecto a problemas colectivos significa el primer eslabón en la coordinación de una institucionalidad supranacional y en la configuración ideal futura de un tratado constitución. En aras de esta situación, que perfectamente puede no suceder, el derecho ha de brindar los caminos

adecuados y pertinentes para que el largo proceso circule de manera lo más expedita posible; es ese precisamente el rol del derecho y específicamente del derecho de integración en Sudamérica.⁸⁵

Constitucionalización de la Integración.

Los procesos de integración son fenómenos jurídicos que requieren necesariamente de una preocupación por parte de los estados nacionales: su reconocimiento legal y constitucional otorgan precisión a los objetivos integracionistas de los países y permiten una armonización entre el derecho de integración y el derecho constitucional interno. Un vacío constitucional en este sentido abre espacios a una política internacional dubitativa y a corrientes de interpretación o de pensamiento opuestos a la integración.

La incorporación expresa de preceptos relativos a la integración en las constituciones nacionales puede ser de diversa índole y magnitud, dependiendo de la decisión nacional de proceder a cambios que no siempre son fáciles y que requieren de una voluntad política muy vigorosa. En algunos casos se realiza un simple reconocimiento a nivel declarativo de principios y en otros, con una mayor profundidad, consideran principios más avanzados, como la delegación de competencias, la primacía de normas y el carácter de supranacionalidad.

En el contexto comunitario europeo, el rol determinado por la Constitución nacional de cada Estado se presenta como un elemento de vital importancia para comprender la base jurídica nacional, sobre la que puede llegar a sustentarse la pertenencia a un sistema de integración con características de supranacionalidad. De esta forma, todos los Estados constitucionales que forman parte del sistema comunitario europeo de integración prevén en su Carta Magna la disposición constitucional habilitante que posibilita la delegación de competencias necesarias para conformar de pleno derecho dicha estructura.

⁸⁵ ALBERTO SOLARES GAITE, Integración teoría y procesos . Bolivia y la integración, La Paz Bolivia, pp. 305-326, 2010.

En el contexto sudamericano, variando en los grados de intensidad y profundidad, existe un generalizado reconocimiento constitucional a la integración, siendo la única excepción el caso chileno. Veamos a continuación los preceptos constitucionales de los respectivos países.

En primer término analicemos las disposiciones de aquellos países que reconocen a las entidades supranacionales creadas por tratados de integración a las que se les delegue competencias:

La Constitución **argentina**, reformada en 1994, en su Artículo 75, inciso 24, entre las atribuciones asignadas al Congreso, contempla “*Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes. La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presente de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo. La denuncia de los tratados referidos a este inciso exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara*”.

La Constitución del **Paraguay**, reformada en 1992, en su Artículo 145 expresa: “*La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural*”.

La Constitución **colombiana** reformada en 1991, en su Artículo 150, inciso 16, entre las atribuciones del Congreso, contempla: “*Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional,*

transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”.

En el mismo sentido, el Artículo 227 de la Constitución colombiana dice: *“El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano”.*

La constitución **ecuatoriana** en el Capítulo Tercero, específico sobre la Integración Latinoamericana, dispone lo siguiente:

“Art. 423.- La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe, será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a:

- 1. Impulsar la integración económica, equitativa, solidaria y complementaria; la unidad productiva, financiera y monetaria; la adopción de una política económica internacional común; el fomento de las políticas de compensación para superar las asimetrías regionales; y el comercio regional, con énfasis en bienes de alto valor agregado.*
- 2. Promover estrategias conjuntas de manejo sustentable del patrimonio natural, en especial la regulación de la actividad extractiva; la cooperación y complementación energética sustentable; la conservación de la biodiversidad, los ecosistemas y el agua; la investigación, el desarrollo científico y el intercambio de conocimientos y tecnología; y la implementación de estrategias coordinadas de soberanía alimentaria.*
- 3. Fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en los derechos y regímenes laboral, migratorio, fronterizo, ambiental, social, educativo, cultural y de salud pública, de acuerdo con los principios de progresividad y de no regresividad.*
- 4. Proteger y promover la diversidad cultural, el ejercicio de la interculturalidad, la conservación del patrimonio cultural y la memoria común de América Latina y del Caribe,*

así como la creación de redes de comunicación y de un mercado común para las industrias culturales.

5. Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio.

6. Impulsar una política común de defensa que consolide una alianza estratégica para fortalecer la soberanía de los países y de la región.

7. Favorecer la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por Estados de América Latina y del Caribe, así como la suscripción de tratados y otros instrumentos internacionales de integración regional”.

La Constitución de **Venezuela**, aprobada en 1999, en su Artículo 53, expresa: “*La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna”.*

En segundo término veamos las constituciones de aquellos países que sólo contemplan a los procesos de integración de manera meramente declarativa:

La Constitución Política de **Bolivia** , aprobada por referendo de 25 de febrero del año 2010, contempla en los Artículo 265 y 266 lo siguiente: “**Artículo 265.** *I. El Estado promoverá, sobre los principios de una relación justa, equitativa y con reconocimiento de las asimetrías, las relaciones de integración social, política, cultural y económica con los demás estados, naciones y pueblos del mundo y, en particular, promoverá la integración latinoamericana. II. El Estado fortalecerá la integración de sus naciones y pueblos indígena originario campesinos con los pueblos indígenas del mundo.*”

“**Artículo 266.** *Las representantes y los representantes de Bolivia ante organismos parlamentarios supraestatales emergentes de los procesos de integración se elegirán mediante sufragio universal*”.

La Constitución del **Brasil**, reformada en 1988, en su Artículo 4, expresa: “*La República Federativa de Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones*”.

La Constitución del **Uruguay**, reformada en 1967 – la más antigua - en su Artículo 6 expresa que: “*La República propiciará la integración social y económica de los Estados latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas*”

La Constitución **Peruana** aprobada en 1993, en su Artículo 44, expresa: “*(...) Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior*”.⁸⁶

⁸⁶ ALBERTO SOLARES GAITE, Integración teoría y procesos . Bolivia y la integración, La Paz Bolivia, pp. 305-326, 2010.

Desde una perspectiva del derecho comparado, la constitución chilena no prevé la incorporación o adhesión de Chile a un sistema de integración. Asimismo, tampoco establece la posibilidad de otorgar una delegación de soberanía a organismos supranacionales ni, a diferencia del resto de los países de la región, concede un reconocimiento preponderante a Latinoamérica como espacio geográfico prioritario para efectos de encarar un proceso de integración.

La Constitución chilena en su Art. 5 reconoce una limitación expresa a la soberanía, la cual apunta a la protección de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Ni esta disposición ni alguna otra de este cuerpo normativo, facultan al Estado chileno para hacer una delegación de soberanía y participar de un proceso de integración.

Por lo tanto, si el Estado chileno quiere incorporarse o ser partícipe de un sistema de integración, es fundamental preparar su dispositivo constitucional para dichos efectos, de modo tal que se establezcan cláusulas específicas relativas a la delegación de competencias a organismos supranacionales, al reconocimiento preferente al concierto Latinoamericano y en general al establecimiento expreso de los objetivos integracionistas nacionales. Una constitución con estas definiciones básicas, permitiría el desarrollo de una política internacional coherente, firme y sostenida del tiempo. No debemos obviar que los preceptos constitucionales constituyen los principios y pilares del actuar de un país.

En conclusión, resulta fundamental la coherencia y coordinación de las disposiciones normativas constitucionales internas con los desafíos planteados por la UNASUR; la alineación de objetivos e intereses comunes de los países sudamericanos deben ser reafirmados por una institucionalidad y normativa rigurosa y eficiente al respecto, de lo contrario, el proceso de integración carecerá de persistencia en el tiempo y será proclive a naufragar en los vaivenes de la coyuntura.

CONCLUSIONES.

La nueva actualidad de la integración Sudamericana, se basa, esencialmente, en cambios a los impulsos y en modificaciones favorables de las condiciones marco, a saber: a) En la presión percibida en los países sudamericanos -por la elites políticas y económicas- de no perder la oportunidad de insertarse en condiciones aceptables dentro del proceso de reorganización del sistema internacional; b) En la mayor disposición intra-sudamericana a la consulta y el diálogo que se observa en contexto de la amplia democratización del subcontinente; c) En los cambios en las concepciones económicas y del desarrollo, que sustituyen la idea de orientación interna del pasado por ideas orientadas hacia el exterior , tanto entre los países sudamericanos como entre estos y el resto del mundo.

Hoy, existe plena conciencia de que la integración predominantemente económica que se concibió a partir de 1960 constituyó un enfoque muy limitado; de hecho, el uso desmesurado de la palabra “integración” refuerza una percepción de enfoque productivo, sin que se consideren adecuadamente las necesarias implicaciones de la integración.

Históricamente, el enfoque latinoamericano se ha caracterizado por los modos economicistas de concebir la integración; la región no ha terminado de comprender que el proceso de integración europeo -por ejemplo- nunca se diseñó en términos puramente económicos, sino que, por el contrario, desde sus comienzos más tempranos se guió por consideraciones y metas políticas, para lo cual se dotó de las instituciones y métodos correspondientes.

Esta forma de encarar la integración y los procesos de cooperación estaba condenada al fracaso en la medida que le faltaba una base política constante y estable, y también una infraestructura administrativa calificada.

La UNASUR representa una oportunidad única en la historia de la región sudamericana, en la cual se abandona de una vez la concepción netamente economicista y se da una decidida importancia a la coordinación y cooperación política como factor fundamental en los procesos de integración.

Este nuevo organismo sudamericano detecta una serie de bienes públicos de interés colectivo para la región, que trascienden el aspecto netamente económico comercial;

En primer término, se comprende, por medio del IIRSA y el Consejo de Infraestructura y Planeamiento, la importancia del desarrollo de una infraestructura relacionada al comercio, al crecimiento económico, a la productividad, al equilibrio territorial y al desarrollo social.

En segundo lugar, se establece, por medio del Banco del Sur, el Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas y el grupo de trabajo de integración financiera, un mecanismo de financiamiento y coordinación macroeconómica con el fin de hacer frente a las crisis económicas mundiales, aprovechar más eficazmente sus respectivas ventajas y fortalecer la movilización de recursos financieros.

En tercer término, se contempla la dimensión social asociada a los procesos de integración, ítem que no puede ser excluido de ninguna propuesta de cooperación. Ello involucra aspectos relacionados a la cohesión social, la multiculturalidad, la inclusión, la educación, la cultura, el deporte y la salud. Estos aspectos son abordados y recogidos por medio de los Consejos de Salud, de Desarrollo Social, de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación y el foro del deporte.

Finalmente, en un cuarto punto, se aborda y se aprecia, por medio de los Consejos de Defensa, de Lucha en Contra del Narcotráfico y los demás Consejos de Ministros, Delegados y Presidentes, una voluntad de paz y cooperación entre los diversos Estados de Sudamérica. Con ello, se propende a la estabilidad democrática de los países miembros, la generación de políticas de defensa, la optimización de los recursos y, en términos más generales, a la aproximación de los elementos militares y civiles en torno a cuestiones trascendentes del devenir de los respectivos países.

La renovación de la integración propuesta por la UNASUR debe adecuarse tanto al nuevo escenario internacional como a las modificaciones que se han dado en el propio espacio regional. Ello significa, por ejemplo, aprovechar las oportunidades de un escenario global cada vez más multipolar, reconociendo la marcada tendencia a la gestación de megabloques.

UNASUR asume el desafío que representa este nuevo escenario mundial y para efectos de aunar a la región sudamericana, propone una mayor flexibilidad en los procesos de integración, aceptando esquemas de geometría variable y diversas velocidades en el proceso.

La institucionalidad propuesta es variada y funcional, enfocada principalmente a la cooperación entre los Estados en relación a diversos temas de interés colectivo. Este modelo

flexible tiene como eje principal el trabajo de los Consejos y grupos de trabajo, el cual constituye la columna vertebral de la UNASUR.

El objeto de la institucionalidad anteriormente mencionada es el establecimiento de prácticas de cooperación que favorezcan el conocimiento mutuo y permitan la discusión sobre definiciones de problemas comunes y planes de acción. Estas prácticas permitirán la construcción a futuro de una institucionalidad más sólida, de carácter supranacional, la cual podría adoptar perfectamente decisiones vinculantes para los países miembros de la organización.

La existencia de reglas laxas de cooperación permite una mayor flexibilización en dos niveles. Desde un punto de vista interno, posibilitaría que países con asimetrías estructurales puedan insertarse en un mismo esquema de integración, sin que ello perjudique o limite su desarrollo. Desde un punto de vista externo, podría conciliarse la integración regional con las múltiples redes de integración a que los países pertenecen. De esta forma, con el paso del tiempo, podrían constituirse instituciones confiables y funcionales a los objetivos de la integración.

A la luz de lo expresado, UNASUR, como proceso de integración aún en construcción, puede constituirse en un espacio que permita el diálogo y el consenso sobre estos conceptos y a la vez en un foro que facilite la coordinación e integración de políticas regionales.

Las posibilidades de éxito de la UNASUR se sostienen precisamente en la flexibilidad que presenta el organismo; en los antecedentes regionales a su surgimiento, que permiten identificar al concierto sudamericano como un bloque con definiciones e intereses propios y comunes; en la ausencia de una mirada sólo técnica económica respecto de las relaciones entre los países; en el rescate del concepto de cooperación como piedra angular de un desarrollo posterior de la integración y, finalmente, en el liderazgo de Brasil como factor determinante en el establecimiento de prácticas de cooperación e integración regional (en el entendido que la actuación brasileña de las últimas dos décadas presenta un conjunto de características que permiten delinear sus intereses y pretensiones en conducir y liderar este proceso).

En el anverso, las limitaciones se focalizan principalmente en la posible ausencia de sistematicidad por parte de la institucionalidad de UNASUR en aras de la concreción de sus objetivos. Asimismo, el trabajo medular de los consejos y de los grupos podría llevarlos al

entrampamiento, ya sea por la decidía de los políticos, o bien por las diversas coyunturas relacionales entre los países miembros del bloque.

Asimismo, podemos mencionar también como debilidades dentro del proceso iniciado por UNASUR, en primer lugar, las asociadas a las asimetrías de los países; en segundo término, la evidente falta de una cultura de cooperación interregional que resulte viable para lograr un diálogo más efectivo y, por último, la incapacidad que puede presentar la institucionalidad para efectos de formular intereses comunes, debido a la vigencia de un concepto exagerado de soberanía, que no permite hacer concesiones al vecino. El concepto limitado de soberanía representa un estado embrionario de integración, ligado a las concepciones propias del derecho internacional actual y a las restricciones constitucionales de los estados nacionales. En este sentido, al derecho de integración le cabe proyectar a UNASUR hacia estados superiores de integración, realizando un seguimiento a su actividad y aportando el marco normativo apropiado a la creciente interdependencia y al nivel de relaciones existente hoy entre los países sudamericanos.

Si bien la UNASUR se encuentra en una fase incipiente, es un paso fundamental para los cimientos de un proceso integrador, la consolidación de la región como bloque a partir de las prácticas de coordinación e integración política. Ello permitirá sentar las bases para una revalorización geoestratégica y económica de la región a nivel internacional.

El organismo deberá superar el reto de crear una estructura eficiente y profesional capaz de enfrentar una compleja agenda regional, en una coyuntura internacional marcada por la crisis financiera y por las incertidumbres económicas de los años venideros, que golpean particularmente a los países cuyo crecimiento económico reciente se explica por los altos precios de las mercancías.

En definitiva, la UNASUR constituye “un poderoso instrumento de integración” que responde a la visión del multilateralismo acorde con la ONU y que apunta a crear un nuevo instrumento de coordinación política entre los países de América del Sur, incluidos Guyana y Surinam, en torno a cuestiones de infraestructura, finanzas, políticas sociales, energía y defensa. Sin embargo, aún carece de una estructura funcional instalada y debe hacer frente a numerosas tensiones entre sus miembros, siendo estos los puntos que constituyen sus principales desafíos (pues si bien se ha avanzado bastante en ambos aspectos, aún queda bastante trabajo por hacer).

El desarrollo de esta nueva institucionalidad es un proceso constante y sistemático que requerirá del esfuerzo de todos los actores sociales, los cuales han demostrado voluntad y disposición; mientras esto siga siendo así, se avizora un promisorio futuro para la UNASUR.

BIBLIOGRAFIA

- RIOSECO VÁSQUEZ, Apuntes cátedra de derecho comunitario y derecho de la integración, Universidad de Chile, Santiago, Chile, 2007, pp 3-10.
- RITA GIACALONE. Posibilidades y limitaciones de la Comunidad Sudamericana de Naciones. *Agenda Internacional*. Año XII N°24: pp. 83-100
- ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO, artículo XXIV, aplicación territorial, tráfico fronterizo- Unión aduaneras y zonas de Libre comercio (GATT de 1947)
- RUBENS A. BARBOSA, Intentos de Integración en el cono sur hasta el tratado de Asunción, CONTRIBUCIONES 2/93, pp. 7-18, año X- N° 2 (38), Abril-Junio, 1993.
- LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA DESPUÉS DE UN NUEVO FRACASO DE LA OMC: Graciela Rodríguez, Adhemar S. Mineiro, Alejandro Villamar, Eduardo Guyanas, CLAES desarrollo, Economía, Ecología, Equidad, Montevideo, Uruguay;: 4-32, Sep. 2008.
- DOROTEA LOPEZ Y FELIPE MUÑOZ, El sistema Multilateral de Comercio y la Región, Revista de Estudios Internacionales, N° 156: pp. 83-103. 2009
- ALBERTO SOLARES GAITE, Integración teoría y procesos . Bolivia y la integración, La Paz Bolivia, pp.188-196, 212-221, 305-326, 2010.

- TELASCO PULGAR, UNASUR: Un nuevo modelo de integración para el siglo XXI, Cuadernos Latinoamericanos, Año 18,,: 85-109. 2009.

- GONZALO BIGGS, El procedimiento de solución de controversias de la OMC. La experiencia de América Latina y el Caribe, REVISTA DE LA CEPAL , documento en línea consultado a través del sitio web: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/22212/G2282eBiggs.pdf>

- DIARIO DE SESIONES DEL SENADO SESIÓN ORDINARIA 50ª, Legislatura 358ª, Miércoles 8 de Septiembre de 2010.

- BOLETÍN N° 6.035-10, informe de la comisión de Relaciones Exteriores, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional que aprueba el Tratado Constitutivo de la UNASUR, suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil. El 23 de Mayo de 2008, Valparaíso 31 de Agosto 2010.

- BOLETÍN N° 6.035-10, informe de la comisión de Hacienda, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional que aprueba el Tratado Constitutivo de la UNASUR, suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil. El 23 de Mayo de 2008, Valparaíso 07 de Septiembre 2010.

- BOLETÍN N° 6.035-10, informe de la Comisión de Relaciones Exteriores, Cámara de Diputados, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional que aprueba el Tratado Constitutivo de la UNASUR, suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil. El 23 de Mayo de 2008, Valparaíso 11 de Septiembre de 2008.

- BOLETÍN N° 6.035-10, informe de la Comisión de Hacienda, Cámara de Diputados, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional que aprueba el Tratado

Constitutivo de la UNASUR, suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil. El 23 de Mayo de 2008, Valparaíso 29 de Octubre de 2008.

- PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DE UNASUR SOBRE COMPROMISO CON LA DEMOCRACIA, documento en línea consultado a través del sitio web de la IIRSA: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/rp_guyana10_protocolo_unasur_1110.pdf

- UNASUR (2008), “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, Brasilia, 23 de mayo de 2008; documento en línea consultado a través del sitio web de la Comunidad Andina: http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm

- CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA. Aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 11 de septiembre de 2001, documento en línea consultado a través del sitio web de la OEA: http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm

- PROTOCOLO DE USHUAIA SOBRE COMPROMISO DEMOCRÁTICO EN EL MERCOSUR, LA REPUBLICA DE BOLIVIA Y LA REPUBLICA DE CHILE, documento en línea consultado a través del sitio web del MERCOSUR: http://www.mercosur.int/msweb/.../es/archivos/destacado4_es.doc

- COMISIÓN ESTRATÉGICA DE REFLEXIÓN (2006), “Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión: Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones”, Cochabamba, 9 de diciembre; documento en línea consultado a través del sitio web de la Comunidad Andina: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm

- CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO (2009), “Declaración de Santiago de Chile”, Santiago de Chile, marzo; documento en línea consultado a través del sitio web de la Comunidad Andina: http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com_defensa.htm

- CONSEJO SURAMERICANO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA UNASUR (2009), “Plan de Acción Bianual 2009-2011”, Quito, 10 de agosto. documento en línea consultado a través del sitio web: <http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2011/06/T023600004784-0-UNASUR - Consejo Suramericano de Desarrollo Social - Plan de Accion Bianual 2009-2011.pdf>

- CONSEJO DE SALUD SURAMERICANO (2008), “Decisión para el Establecimiento del Consejo de Salud Suramericano de la UNASUR”, Salvador de Bahía, 16 de diciembre.

- MINISTROS DE DEFENSA DE LA COMUNIDAD SURAMERICANA DE NACIONES (2006), “Declaración de Bogotá”, Bogotá, 14 de julio, documento en línea consultado a través del sitio web defesanet: <http://www.defesanet.com.br/docs/casa.pdf>

- UNASUR (2007), “Declaración de Margarita”, Isla de Margarita, 16 de abril, documento en línea consultado a través del sitio web Integración Sur: <http://www.integracionsur.com/americalatina/DeclaracionMargaritaVzEnergia07.htm>

- UNASUR (2008), “Presidentes aprobaron Consejos de Defensa y de Salud Suramericanos”, Santiago de Chile, 16 de diciembre; documento en línea consultado a través del sitio web de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/chile16-12-08.htm>

- UNASUR (2009), “Declaración Presidencial de Quito”, Quito, 10 de agosto; documento en línea consultado a través del sitio web de la Comunidad Andina: http://www.comunidadandina.org/unasur/10-8-09Dec_quito.htm

- UNASUR (2010), “Declaración Final de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas”, Los Cardales, Provincia de Buenos Aires, 4 de mayo; documento en línea consultado a través del sitio web de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/unasur/4-5-10BuenosAires.htm>

- DOSSIER DE LA CRISIS MUNDIAL. Observatorio de Medios – UTPBA. Colombia, Periodista LIDIA FAGALE, 5. 2009 (fecha de consulta 23 noviembre 2011). Revista en línea consultada a través del sitio web: <http://www.observatorio.org.ar/sites/default/files/dossiers/unasur-dossier.pdf>

- MARÍA ALEJANDRA RACOVSKIK, El Banco del Sur como impulsor de la integración financiera sudamericana, documento en línea consultado a través del sitio web del Observatorio de la UNASUR, FLACSO:
<http://observatoriounasur.files.wordpress.com/2010/07/integracion-financiera-banco-del-sur.pdf>

- MARÍA ALEJANDRA RACOVSKIK, CONFLICTO COLOMBIA-VENEZUELA: síntesis de los hechos, documento en línea consultado a través del sitio web del Observatorio de la UNASUR, FLACSO:
<http://observatoriounasur.files.wordpress.com/2010/07/integracion-financiera-banco-del-sur.pdf>

- “Acta Fundacional del Banco del Sur” (9 de diciembre de 2007). Buenos Aires.

- MARÍA ALEJANDRA RACOVSKIK, Consejos de la UNASUR: origen, funciones y perspectivas, documento en línea consultado a través del sitio web del Observatorio de la UNASUR, FLACSO:
<http://observatoriounasur.files.wordpress.com/2010/07/consejos-de-la-unasur1.pdf>

- PATRICIO PRADEL. Presentación del Ministro Consejero. Seminario-Taller: La Salud en

los procesos de Integración. Lecciones aprendidas: Hacia la Integración sudamericana en Salud LIMA, PERÚ. 24 Y 25 de octubre 2008. documento en línea consultado a través del sitio web:

<http://www.orasconhu.org/documentos/Presentacion1%20Lima%201%20Patricio%20Pradel%2024%20OCT%2008.pdf>

- EDUARDO VIO GROSSI, La Realidad de la Integración Latinoamericana, Informe N° 612, Economía, documento en línea consultado a través del sitio web del Centro de Estudios Públicos: <http://www.ced.cl/ap/wp-content/uploads/2007/06/612.pdf> , 13/06/2007, Chile.

- RICARDO SENNES y CARLA TOMAZINI. Agenda Sudamericana de Brasil. El proyecto IIRSA. FOREIGN AFFAIRS. 6 (1): 50-58, 2006.

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), Crisis internacional y oportunidades para la cooperación regional, LC/R 2150, diciembre 2008.

- TULLO VIGEVANI Y HAROLDO RAMANZINI JR. Brasil en el centro de la integración. Nueva Sociedad, N° 2129: 76-95, Enero-Febrero 2009.

- FÉLIX PEÑA. La integración del espacio Sudamericano. ¿La UNASUR y el MERCOSUR pueden complementarse? Nueva Sociedad, N° 2129: 46-58, Enero-Febrero 2009.

- PEDRO OYARCE. La OEA y la Cooperación hemisférica. Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. N°165: 155-170. Abril 2010.

PÁGINAS WEB VISITADAS:

PÁGINA DE LA UNASUR (Comunidad Andina)

<http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm>

PÁGINA OFICIAL DE LA UNASUR.

<http://www.unasursg.org/>

CONSEJO SURAMERICANO DE SALUD

http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&catid=86:consejo-suramericano-de-salud&id=336:estatutos-consejo-de-salud-suramericano

CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO

<http://www.unasurcds.org/>

CONSEJO SURAMERICANO DE DESARROLLO SOCIAL

[http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2011/06/T023600004784-0-UNASUR -
Consejo Suramericano de Desarrollo Social - Plan de Accion Bianual 2009-2011.pdf](http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2011/06/T023600004784-0-UNASUR-_Consejo_Suramericano_de_Desarrollo_Social_-_Plan_de_Accion_Bianual_2009-2011.pdf)

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)

<http://www.iirsa.org/index.asp?CodIdioma=ESP>

Observatorio UNASUR Programa Estado y Políticas Públicas -FLACSO-

<http://observatoriounasur.wordpress.com/>

Anexo I: TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS

La República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República del Paraguay, la República del Perú, la República de Suriname, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

PREÁMBULO:

APOYADAS en la historia compartida y solidaria de nuestras naciones, multiétnicas, plurilingües y multiculturales, que han luchado por la emancipación y la unidad suramericana, honrando el pensamiento de quienes forjaron nuestra independencia y libertad a favor de esa unión y la construcción de un futuro común;

INSPIRADAS en las Declaraciones de Cusco (8 de diciembre de 2004), Brasilia (30 de septiembre de 2005) y Cochabamba (9 de diciembre de 2006);

AFIRMAN su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe;

CONVENCIDAS de que la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes;

SEGURAS de que la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz en un mundo libre de armas nucleares y de destrucción masiva;

RATIFICAN que tanto la integración como la unión suramericanas se fundan en los principios rectores de: irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial

de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible;

ENTIENDEN que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos;

CONSCIENTES de que este proceso de construcción de la integración y la unión suramericanas es ambicioso en sus objetivos estratégicos, que deberá ser flexible y gradual en su implementación, asegurando que cada Estado adquiera los compromisos según su realidad;

RATIFICAN que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros;

ACUERDAN:

Artículo 1- Constitución de UNASUR

Los Estados Parte del presente Tratado deciden constituir la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como una organización dotada de personalidad jurídica internacional.

Artículo 2-Objetivo

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.

Artículo 3- Objetivos Específicos.

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivos específicos: a) el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional; b) el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región; c) la erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de estudios y títulos; d) la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región; e) el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables; f) la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros; g) la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático; h) el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa; i) la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana; j) el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud; k) la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas; l) la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza; m) la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva; n) la definición e implementación de políticas y proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica, con

miras a incrementar la capacidad, la sustentabilidad y el desarrollo científico y tecnológico propios; o) la promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades; p) la participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana; q) la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado; r) la promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados Miembros de UNASUR; s) el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa; t) la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, y u) la cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación.

Artículo 4- Órganos.

Los órganos de UNASUR son: 1. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; 2. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; 3. El Consejo de Delegadas y Delegados; 4. La Secretaría General.

Artículo 5-Desarrollo de la Institucionalidad.

Podrán convocarse y conformarse reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales que se requieran, de naturaleza permanente o temporal, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes. Estas instancias rendirán cuenta del desempeño de sus cometidos a través del Consejo de Delegadas y Delegados, que lo elevará al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, según corresponda. Los acuerdos adoptados por las Reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, los Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales serán presentados a consideración del órgano competente que los ha creado o convocado. El Consejo Energético de Suramérica, creado en la Declaración de Margarita (17 de abril de 2007), es parte de UNASUR.

Artículo 6-El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno es el órgano máximo de UNASUR. Sus atribuciones son: a) establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación; b) convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial; c) decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; d) adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros. Las reuniones ordinarias del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno tendrán una periodicidad anual. A petición de un Estado Miembro se podrá convocar a reuniones extraordinarias, a través de la Presidencia Pro Tempore, con el consenso de todos los Estados Miembros de UNASUR.

Artículo 7-La Presidencia Pro Tempore.

La Presidencia Pro Tempore de UNASUR será ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados Miembros, en orden alfabético, por períodos anuales. Sus atribuciones son: a) preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de UNASUR; b) presentar para su consideración al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y al Consejo de Delegadas y Delegados el Programa anual de actividades de UNASUR, con fechas, sedes y agenda de las reuniones de sus órganos en coordinación con la Secretaría General; c) representar a UNASUR en eventos internacionales, previa delegación aprobada por los Estados Miembros; d) asumir compromisos y firmar Declaraciones con terceros, previo consentimiento de los órganos correspondientes de UNASUR.

Artículo 8 -El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tiene las siguientes atribuciones: a) adoptar Resoluciones para implementar las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; b) proponer proyectos de Decisiones y preparar las reuniones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; c) coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana; d) desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional; e) realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto; f) aprobar el Programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de UNASUR; g) aprobar el

financiamiento de las iniciativas comunes de UNASUR; r) implementar los lineamientos políticos en las relaciones con terceros; h) aprobar resoluciones y reglamentos de carácter institucional o sobre otros temas que sean de su competencia; j) crear Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades fijadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Las reuniones ordinarias del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tendrán una periodicidad semestral, pudiendo convocar la Presidencia Pro Tempore a reuniones extraordinarias a petición de la mitad de los Estados Miembros.

Artículo 9 -El Consejo de Delegadas y Delegados.

El Consejo de Delegadas y Delegados tiene las siguientes atribuciones: a) 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; b) preparar las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; c) elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y Reglamentos para la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; d) compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos; e) conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo; f) dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre temas de interés regional e internacional; g) promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana; h) proponer al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento para su consideración y aprobación. El Consejo de Delegadas y Delegados está conformado por una o un representante acreditado por cada Estado Miembro. Se reúne con una periodicidad preferentemente bimestral, en el territorio del Estado que ejerce la Presidencia Pro Tempore u otro lugar que se acuerde.

Artículo 10-La Secretaría General.

La Secretaría General es el órgano que, bajo la conducción del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos. Tiene su sede en Quito, Ecuador. Sus atribuciones son: a) apoyar al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, al Consejo de Delegadas y Delegados y a la Presidencia

Pro Tempore, en el cumplimiento de sus funciones; b) proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de UNASUR; c) participar con derecho a voz y ejercer la función de secretaría en las reuniones de los órganos de UNASUR; d) preparar y presentar la Memoria Anual y los informes respectivos a los órganos correspondientes de UNASUR; e) servir como depositaria de los Acuerdos en el ámbito de UNASUR y disponer su publicación correspondiente; f) preparar el proyecto de presupuesto anual para la consideración del Consejo de Delegadas y Delegados y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución; g) preparar los proyectos de Reglamento para el funcionamiento de la Secretaría General, y someterlos a la consideración y aprobación de los órganos correspondientes; h) coordinar con otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe para el desarrollo de las actividades que le encomienden los órganos de UNASUR; i) celebrar, de acuerdo con los reglamentos, todos los actos jurídicos necesarios para la buena administración y gestión de la Secretaría General. El Secretario General será designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por una sola vez. El Secretario General no podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad. Durante el ejercicio de sus funciones, el Secretario General y los funcionarios de la Secretaría tendrán dedicación exclusiva, no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno, ni entidad ajena a UNASUR, y se abstendrán de actuar en forma incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante esta organización internacional. El Secretario General ejerce la representación legal de la Secretaría General. En la selección de los funcionarios de la Secretaría General se garantizará una representación equitativa entre los Estados Miembros, tomando en cuenta, en lo posible, criterios de género, idiomas, étnicos y otros.

Artículo 11-Fuentes Jurídicas.

Las fuentes jurídicas de UNASUR son las siguientes: 1. El Tratado Constitutivo de UNASUR y los demás instrumentos adicionales; 2. Los Acuerdos que celebren los Estados Miembros de UNASUR sobre la base de los instrumentos mencionados en el punto precedente; 3. Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; 4. Las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; y 5. Las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados.

Artículo 12- Aprobación de la Normativa.

Toda la normativa de UNASUR se adoptará por consenso. Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados, se podrán acordar estando presentes al menos tres cuartos (3/4) de los Estados Miembros. Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, que se acuerden sin la presencia de todos los Estados Miembros deberán ser consultadas por el Secretario General a los Estados Miembros ausentes, los que deberán pronunciarse en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, luego de haber recibido el documento en el idioma correspondiente. En el caso del Consejo de Delegadas y Delegados, dicho plazo será de quince (15) días. Los Grupos de Trabajo podrán sesionar y realizar propuestas siempre que el quórum de las reuniones sea de mitad más uno de los Estados Miembros. Los actos normativos emanados de los órganos de UNASUR, serán obligatorios para los Estados Miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos.

Artículo 13 -Adopción de Políticas y Creación de Instituciones, Organizaciones y Programas.

Uno o más Estados Miembros podrán someter a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados una propuesta de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes para ser adoptados de manera consensuada, sobre la base de criterios flexibles y graduales de implementación según los objetivos de UNASUR y lo dispuesto en los Artículos 5 y 12 del presente Tratado. En el caso de programas, instituciones u organizaciones en que participen Estados Miembros con anterioridad a la vigencia de este Tratado podrán ser considerados como programas, instituciones u organizaciones de UNASUR de acuerdo a los procedimientos señalados en este artículo y en consonancia con los objetivos de este Tratado. Las propuestas se presentarán al Consejo de Delegadas y Delegados. Una vez aprobadas por consenso se remitirán al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y, subsecuentemente, al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, para su aprobación por consenso. Cuando una propuesta no sea objeto de consenso, la misma sólo podrá ser sometida nuevamente al Consejo de Delegadas y Delegados seis meses después de su última inclusión en agenda. Aprobada una propuesta por la instancia máxima de UNASUR, tres o más Estados Miembros podrán iniciar

su desarrollo, siempre y cuando se asegure, tanto la posibilidad de incorporación de otros Estados Miembros, como la información periódica de su avance al Consejo de Delegadas y Delegados. Cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido, sin que ello impida su posterior incorporación total o parcial a la misma. En el caso de las instituciones, organizaciones o programas que se creen, cualquiera de los Estados Miembros podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente de participar por tiempo definido o indefinido. La adopción de políticas y creación de instituciones, organizaciones y programas será reglamentada por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados.

Artículo 14- Diálogo Político.

La concertación política entre los Estados Miembros de UNASUR será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos. Los Estados Miembros reforzarán la práctica de construcción de consensos en lo que se refiere a los temas centrales de la agenda internacional y promoverán iniciativas que afirmen la identidad de la región como un factor dinámico en las relaciones internacionales.

Artículo 15-Relaciones con Terceros.

UNASUR promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional o internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional, priorizando proyectos en las áreas de energía, financiamiento, infraestructura, políticas sociales, educación y otras a definirse. El Consejo de Delegadas y Delegados es el responsable de hacer seguimiento a las actividades de implementación con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y de la Secretaría General. Con el propósito de contar con una adecuada coordinación, el Consejo de Delegadas y Delegados deberá conocer y considerar expresamente las posiciones que sustentará UNASUR en su relacionamiento con terceros.

Artículo 16- Financiamiento.

El Consejo de Delegadas y Delegados propondrá para su consideración y aprobación al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el Proyecto de Presupuesto ordinario anual de funcionamiento de la Secretaría General. El financiamiento del presupuesto ordinario de funcionamiento de la Secretaría General se realizará en base a cuotas diferenciadas de los Estados Miembros a ser determinadas por Resolución del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados, tomando en cuenta la capacidad económica de los Estados Miembros, la responsabilidad común y el principio de equidad.

Artículo 17-Parlamento.

La conformación de un Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, será materia de un Protocolo Adicional al presente Tratado.

Artículo 18- Participación Ciudadana.

Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR. 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 19- Estados Asociados.

Los demás Estados de América Latina y el Caribe que soliciten su participación como Estados Asociados de UNASUR, podrán ser admitidos con la aprobación del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Los derechos y obligaciones de los Estados Asociados serán objeto de reglamentación por parte del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

Artículo 20- Adhesión de Nuevos Miembros.

A partir del quinto año de la entrada en vigor del presente Tratado y teniendo en cuenta el propósito de fortalecer la unidad de América Latina y el Caribe, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno podrá examinar solicitudes de adhesión como Estados Miembros por parte de Estados Asociados, que tengan este status por cuatro (4) años, mediante recomendación por consenso del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Los respectivos Protocolos de Adhesión entrarán en vigor a los 30 días de la fecha en que se complete su proceso de ratificación por todos los Estados Miembros y el Estado Adherente.

Artículo 21-Solución de Diferencias.

Las diferencias que pudieren surgir entre Estados Partes respecto a la interpretación o aplicación de las disposiciones del presente Tratado Constitutivo serán resueltas mediante negociaciones directas. En caso de no lograr una solución mediante la negociación directa, dichos Estados Miembros someterán la diferencia a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados, el cual, dentro de los 60 días de su recepción, formulará las recomendaciones pertinentes para la solución de la misma. En caso de no alcanzarse una solución ésta instancia elevará la diferencia al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, para su consideración en su próxima reunión.

Artículo 22 -Inmunidades y Privilegios.

UNASUR gozará, en el territorio de cada uno de los Estados Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos. Los representantes de los Estados Miembros de UNASUR y los funcionarios internacionales de ésta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones, en relación con este Tratado. UNASUR celebrará con la República del Ecuador el correspondiente Acuerdo de Sede, que establecerá los privilegios e inmunidades específicos.

Artículo 23-Idiomas.

Los idiomas oficiales de la Unión de Naciones Suramericanas serán el castellano, el inglés, el portugués y el neerlandés.

Artículo 24- Duración y Denuncia.

El presente Tratado Constitutivo tendrá una duración indefinida. Podrá ser denunciado por cualquiera de los Estados Miembros mediante notificación escrita al Depositario, que comunicará dicha denuncia a los demás Estados Miembros. La denuncia surtirá efectos una vez transcurrido el plazo de seis (6) meses desde la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Depositario. La notificación de denuncia no eximirá al Estado Miembro de la obligación de pago de las contribuciones ordinarias que tuviere pendientes.

Artículo 25- Enmiendas.

Cualquier Estado Miembro podrá proponer enmiendas al presente Tratado Constitutivo. Las propuestas de enmienda serán comunicadas a la Secretaría General que las notificará a los Estados Miembros para su consideración por los órganos de UNASUR. Las enmiendas aprobadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, seguirán el procedimiento establecido en el Artículo 26, para su posterior entrada en vigencia.

Artículo 26- Entrada en Vigor.

El presente Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno (9°) instrumento de ratificación. Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República del Ecuador, que comunicará la fecha de depósito a los demás Estados Miembros, así como la fecha de entrada en vigor del presente Tratado Constitutivo. Para el Estado Miembro que ratifique el Tratado Constitutivo luego de haber sido depositado el noveno instrumento de ratificación, el mismo entrará en vigor treinta días después de la fecha en que tal Estado Miembro haya depositado su instrumento de ratificación.

Artículo 27-Registro.

El presente Tratado Constitutivo y sus enmiendas serán registrados ante la Secretaría de la Organización de Naciones Unidas.

Artículo Transitorio.

Las Partes acuerdan designar una Comisión Especial, que será coordinada por el Consejo de Delegadas y Delegados y estará integrada por representantes de los Parlamentos Nacionales, Subregionales y Regionales con el objetivo de elaborar un Proyecto de Protocolo Adicional que será considerado en la IV Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Esta Comisión sesionará en la ciudad de Cochabamba. Dicho Protocolo Adicional establecerá la composición, atribuciones y funcionamiento del Parlamento Suramericano. Suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, a los veintitrés días del mes de mayo del año dos mil ocho, en originales en los idiomas portugués, castellano, inglés y neerlandés, siendo los cuatro textos igualmente auténticos

Anexo II: Compromiso con la Democracia: Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR

En marzo de 2011, tras la ratificación del noveno Estado firmante, entró en vigor el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Actualmente, los 12 países signatarios –entre ellos Chile- han ratificado su membresía a la UNASUR.

Dentro de las iniciativas impulsadas por esta organización se cuenta la elaboración del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, que a la fecha ha sido ratificado por seis países miembros.

En términos generales la Cláusula Democrática detalla las acciones a tomar por la UNASUR en caso de “ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático” de uno de los Estados miembros. Dentro de dichas acciones se establecen sanciones que van desde la suspensión de la participación del país en los organismos de UNASUR, hasta el cierre total de las fronteras y el comercio.

A nivel hemisférico, la OEA desde 2001, y a nivel subregional, el MERCOSUR desde 1998, cuentan con cláusulas democráticas para el resguardo del orden institucional.

Articulado del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia

“Artículo 1. El presente Protocolo se aplicará 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 2. Cuando se produzca una de las situaciones contempladas en el artículo anterior el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores se reunirá -en sesión extraordinaria- convocado por la Presidencia Pro Tempore: de oficio, a solicitud del Estado afectado o a petición de otro Estado miembro de UNASUR.

Artículo 3. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado o en su defecto el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, reunido en sesión extraordinaria considerará, de forma consensuada, la naturaleza y el alcance de las medidas a ser aplicadas, tomando en consideración las informaciones pertinentes recabadas sobre la base de lo establecido en el artículo 4º del presente Protocolo y respetando la soberanía e integridad territorial del Estado afectado.

Artículo 4. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores podrá establecer, en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, entre otras, las medidas que se detallan más adelante, destinadas a restablecer el proceso político institucional democrático. Dichas medidas, entrarán en vigencia en la fecha en que se adopte la respectiva decisión.

a.- Suspensión del derecho a participar en los distintos órganos, e instancias de la UNASUR, así como del goce de los derechos y beneficios conforme al Tratado Constitutivo de UNASUR.

b.- Cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros.

c.- Promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales.

d.- Promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios del Estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte.

e. Adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales.

Artículo 5. Conjuntamente con la adopción de las medidas señaladas en el artículo 4º el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, o en su defecto, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores interpondrán sus buenos oficios y realizarán gestiones diplomáticas para promover el restablecimiento de la democracia en el país afectado. Dichas acciones se llevarán a cabo en coordinación con las que se realicen en aplicación de otros instrumentos internacionales, sobre la defensa de la democracia.

Artículo 6. Cuando el gobierno constitucional de un Estado miembro considere que exista una amenaza de ruptura o alteración del orden democrático que lo afecte gravemente, podrá recurrir al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a través de la Presidencia Pro Tempore y/o de la Secretaría General, a fin de dar a conocer la situación y requerir acciones concretas concertadas de cooperación y el pronunciamiento de UNASUR para la defensa y preservación de su institucionalidad democrática.

Artículo 7. Las medidas a que se refiere el artículo 4º aplicadas al Estado Miembro afectado, cesarán a partir de la fecha de comunicación a tal Estado del acuerdo de los Estados que adoptaron tales medidas, una vez verificado el pleno restablecimiento del orden democrático constitucional.

Artículo 8. El presente Protocolo forma parte integrante del Tratado Constitutivo de UNASUR. El presente Protocolo entrará en vigor 30 días después de la fecha de recepción del 9º instrumento de su ratificación.

Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República del Ecuador, que comunicará la fecha de depósito a los demás Estados Miembros, así como la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo.

Para el Estado Miembro que ratifique el presente Protocolo luego de haber sido depositado el 9º instrumento de ratificación, el mismo entrará en vigencia 30 días después de la fecha en que tal Estado Miembro haya depositado su instrumento de ratificación.

Artículo 9. El presente Protocolo será registrado ante la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas”.