



UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Internacional

**UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR).
ANTECEDENTES, DESARROLLO Y SU PROYECCIÓN EN
EL FORTALECIMIENTO DE NUESTRO PROCESO DE
INTEGRACIÓN REGIONAL**

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

DANIEL ALFONSO BRAVO ZAMORA

PROFESORA GUÍA: Iris Raquel Vittini González

Santiago, Chile

2013

A mi familia, y de forma muy especial para ustedes, papá y mamá.

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación tiene un significado muy especial para mí, pues representa la culminación en mi formación para poder optar al título de abogado, proceso de años que hoy llega a su fin. Es por ello que quisiera agradecer profundamente a mi familia y a aquellos profesores, compañeros de curso y amigos que quizás sin saberlo transmitieron durante este período una enseñanza, una de aquellas lecciones de vida que no se borran jamás. A todos ustedes, gracias.

A la profesora Iris Vittini, quien dirigió esta tesis con decidida colaboración y entusiasmo, como por los múltiples comentarios realizados durante varias jornadas de revisión de borradores en la tranquilidad de su hogar. Asimismo, a Julio Jáuregui y Matilde Urra, ayudantes del curso, “Derecho Comunitario y de la Integración”, dictado por las profesoras Iris Vittini y Ana Moure, por las diversas indicaciones y sugerencias realizadas durante el desarrollo de esta investigación, todas las cuales permitieron enriquecer este trabajo.

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN

1. Preludio.....	1
2. Presentación.....	3

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA Y DE UNASUR

1. Antecedentes en el siglo XIX.....	8
1.1. Ideales de integración en el fragor de las guerras de independencia.....	8
1.2. Congreso Hispanoamericano de 1864-1865.....	14
1.3. El Código Civil de Andrés Bello.....	16
2. Antecedentes en el siglo XX.....	18
2.1. Las Naciones Unidas y la OEA.....	18
2.2. Felipe Herrera y el Banco Interamericano de Desarrollo.....	21
2.3. De la ALALC a la ALADI.....	23
2.4. La Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR.....	24
3. Antecedentes en el siglo XXI.....	29
3.1. Cumbres Presidenciales Sudamericanas.....	29
A) Primera Cumbre.....	29
B) Segunda Cumbre.....	31
C) Tercera Cumbre.....	33
3.2. Cumbres de la Comunidad Sudamericana de Naciones.....	35
A) Primera Cumbre.....	35
B) Cumbre Extraordinaria en Uruguay.....	36
C) Carta de Evo Morales.....	36
D) Segunda Cumbre.....	37
i) Informe de la Comisión Estratégica de Reflexión.....	38
ii) Declaración de Cochabamba y su Plan Estratégico.....	41
E) Cumbre Energética Suramericana en Venezuela.....	43

CAPÍTULO II

UNASUR DURANTE LA GESTIÓN DE SUS PRESIDENCIAS PRO TEMPORE

1. Unasur bajo la Presidencia Pro Tempore de Chile (2008-2009).....	45
1.1. Búsqueda de un Secretario General.....	47
1.2. Algunas diferencias con la Unión Europea por el tema migratorio.....	48
1.3. Actuación de Unasur en la crisis boliviana del 2008.....	49
A) Declaración de La Moneda.....	51
B) Reunión en Nueva York e Informe de Unasur.....	53
C) Balance sobre la actuación de Unasur en Bolivia.....	55
1.4. Crisis en Honduras.....	56

1.5. Consejo Suramericano de Defensa.....	56
1.6. Parlamento Sudamericano y reunión en Salvador de Bahía.....	58
1.7. Traspaso de mando de la Unasur.....	59
2. Unasur bajo la Presidencia Pro Tempore de Ecuador (2009-2010).....	62
2.1. Banco del Sur.....	62
2.2. Elección de un Secretario General.....	66
2.3. Avances en materia de defensa.....	68
2.4. Acciones con motivo del terremoto en Haití.....	70
2.5. Crisis entre Colombia y Venezuela.....	71
2.6. Frustrado intento de Golpe de Estado en Ecuador.....	73
2.7. Cumbre en Guyana.....	73
3. Unasur bajo la Presidencia Pro Tempore de Guyana (2010-2011).....	75
3.1. Entrada en vigor del Tratado Constitutivo de Unasur.....	75
3.2. Designación de un nuevo Secretario General de Unasur.....	76
3.3. Más avances en materia de defensa.....	77
3.4. Reuniones en Perú y Paraguay.....	78
4. Unasur bajo la Presidencia Pro Tempore de Paraguay (2011-2012).....	79
4.1. Primer aniversario del Tratado Constitutivo de Unasur.....	79
4.2. Reunión especial en contra del crimen transnacional.....	80
4.3. Asunción de un nuevo Secretario General de Unasur.....	81
4.6. Destitución de Fernando Lugo en Paraguay.....	82
A) Reacciones.....	83
B) Medidas adoptadas.....	87

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DEL TRATADO CONSTITUTIVO Y DEL PROTOCOLO DEMOCRÁTICO DE UNASUR

1. Análisis del Tratado Constitutivo de Unasur.....	91
1.1. Origen.....	91
1.2. Preámbulo del Tratado.....	92
1.3. Conformación y objetivos.....	93
1.4. Órganos de Unasur y sus funciones.....	95
1.5. Normas, políticas, instituciones, programas y solución de diferencias.....	97
1.6. Relaciones de Unasur con otros organismos o Estados.....	98
1.7. Financiamiento, entrada en vigor e idiomas.....	100
2. Tramitación del Tratado Constitutivo de Unasur en el Congreso chileno.....	101
2.1. Tramitación en la Cámara de Diputados.....	101
2.2. Tramitación en el Senado.....	108
2.3. Gestiones del Poder Ejecutivo.....	116
2.4. Comentarios.....	116
3. Análisis del Protocolo sobre Compromiso Democrático.....	119
3.1. Antecedentes.....	119
A) La Resolución 1080 y el Protocolo de Washington.....	119
B) Protocolos del Mercosur y de la CAN.....	120
C) Declaración de Quebec.....	122
D) Carta Democrática Interamericana.....	122
E) Comunicado de Brasilia y otros.....	124

F) El Tratado Constitutivo de Unasur y otros documentos.....	125
3.2. Análisis del “Protocolo de Unasur”.....	127
A) Ámbito de aplicación y procedimiento.....	127
B) Medidas.....	128
3.3. Otros instrumentos regionales.....	130
A) Declaración de la Cumbre Iberoamericana de 2010.....	130
B) Mecanismo de Consulta Urgente de la CELAC.....	131
C) Protocolo de Mercosur de 2011.....	133
4. Tramitación del Protocolo de Unasur en el Congreso chileno.....	135
4.1. Tramitación en la Cámara de Diputados.....	135
4.2. Tramitación en el Senado.....	137

CAPÍTULO IV

OTRAS INSTANCIAS DE INTEGRACIÓN RELACIONADAS CON UNASUR

1. Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.....	141
2. Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).....	143
2.1. Cumbre de Caracas.....	145
2.2. Comentarios sobre la CELAC.....	148
3. Alianza del Pacífico.....	150

CONCLUSIONES

1. La contribución de Unasur a la integración y a la paz regional.....	153
2. Epílogo.....	158

BIBLIOGRAFÍA	160
---------------------------	-----

RESUMEN

Los esfuerzos por lograr una mayor integración en nuestra región son tanto o más antiguos que los mismos procesos de independencia nacionales, de los cuales la historia nos ha mostrado muchos avances y retrocesos, ensayos y errores que tienen como fin último la búsqueda de la paz en nuestra región. Es así que la “Unión de Naciones Suramericanas” (Unasur) se suma a dicho listado de iniciativas de integración regional, aunque con características que la diferencian de las demás, pues nace asentada en los pilares de la Comunidad Andina de Naciones y del Mercosur, como asimismo en un amplio programa de integración, que abarca no sólo el clásico ámbito económico, sino que también le otorga una gran relevancia a la integración política, cultural y social.

Si bien este organismo nace oficialmente el 23 de mayo de 2008, sus raíces las podemos encontrar en las denominadas “Cumbres Presidenciales Sudamericanas”, iniciadas en el año 2000, como asimismo en la posterior creación de la “Comunidad Sudamericana de Naciones”, en el año 2004. En este trabajo analizaremos dichos antecedentes, como asimismo algunas iniciativas de integración regionales de los siglos XIX y XX, todo lo cual nos permitirá entender mejor a este organismo de integración llamado Unasur.

También revisaremos la actuación de Unasur bajo la Presidencia pro Témprore de Chile, durante el período de mayo de 2008 a agosto de 2009, coincidiendo con la gestión de la Presidenta de la República Michelle Bachelet. Junto con ello revisaremos la actuación de las sucesivas Presidencias pro Témprore de Unasur de Ecuador (2009-2010), de Guyana (2010-2011), y de Paraguay (2011-2012), incluyendo los acontecimientos en este último país que llevaron a la destitución del Presidente Fernando Lugo. Asimismo, analizaremos su Tratado Constitutivo y su “Protocolo sobre Compromiso con la Democracia”, deteniéndonos especialmente en la tramitación de ambos instrumentos en nuestro Congreso Nacional. Finalmente, resaltaremos el aporte que Unasur ha realizado a la tan anhelada paz regional.

INTRODUCCIÓN

1. PRELUDIO

Existe un anhelo en lo más profundo y recóndito de los pueblos de Sudamérica, un sentir, un palpitar que recorre como una corriente eléctrica a todos y cada uno de los países de esta región. Ha sido a veces un alto ideal compartido por sus gobernantes, como también ha sido a veces un ideal más, siendo relegado a un segundo plano. Es la base misma del desarrollo, la base misma del bienestar, aquello que a veces hemos menospreciado, aquello que hemos perdido en cuestión de días, de horas, mas, ¡cuánto tiempo ha costado recuperarla! Aquel anhelo, tanpreciado, y a veces tan pisoteado es, comprimido en dos palabras: la paz.

¿Cómo podemos mantenerla, como podemos alcanzarla? He allí la importancia de la integración, instrumento que nos conduce a ella, siempre visible, sólo que a veces olvidada. Es que sólo hace falta voluntad para alcanzarla, locura para perderla, y un enorme trabajo para reconquistarla.

Anhelo de los pueblos, ¿serás tan sólo un ideal más que depende del capricho de los gobernantes o un mandato que no puede ser olvidado? ¿Cómo saberlo? Quizás en la búsqueda de la esencia de nuestras instituciones podamos encontrar una respuesta. Veamos. ¿Cuál será la razón de ser del Estado?, ¿cuál será la razón que impulsó a los seres humanos a organizarse?, ¿qué anhelo común motivó a hacerlo? Creemos que el bien común, pues, ¿para qué organizarse sino por un bienestar compartido?, y es que, ¿podría sostenerse lógicamente, acaso, que uno o varios pueblos estén unidos en torno a un Estado para que éste busque su destrucción? Por tanto, si el bien común es el objetivo del Estado, ¿cuál será la razón de ser de las autoridades? Buscar el bien común de los pueblos que tienen a su cargo, el buscar su convivencia armónica para que así cada cual pueda desarrollar su propio proyecto de vida, sea de forma individual o colectiva dentro de esta agrupación mayor denominada Estado.

He aquí que nuevamente surge la paz, pues está profundamente ligada con el bien común, de forma tal que sin la paz es difícil alcanzar el bien común, pues, ¿cómo es que podemos encontrarlo en medio de la guerra, de los conflictos, de la destrucción? He allí que si los gobernantes quieren cumplir realmente con el mandato que les fue entregado por el pueblo, deben buscar la paz. Pero ésta se manifiesta sólo en su permanente búsqueda, en un proceso activo de integración, de diálogo, de cooperación, pues si no se trabaja por ella, rápidamente se comienza a desvanecer, con las consecuencias que ello implica. He allí que la prédica en contra de la integración es realmente una prédica en contra de la paz, anhelo superior de los mismos pueblos, que brota desde lo más hondo de nuestras tierras, aprendizaje mismo de décadas sino de siglos en búsqueda del desarrollo.

Pero pudiese suceder que de forma excepcional un pueblo desee resolver de forma permanente sus conflictos por medio de la guerra, promoviéndola continuamente. He allí entonces que se podrá distinguir con claridad al estadista del gobernante, pues aquel deseo de destrucción va contra los derechos humanos y del mandato universal de paz, va contra la existencia misma de los demás pueblos, en contra del objetivo intrínseco de toda sociedad. He allí que aquel deseo que puede emanar de los más profundos rencores de nuestra región - acumulado y alentado, sin duda, por siglos de explotación de imperios foráneos, como por el subdesarrollo de muchas regiones-, no puede ser un mandato legítimo de un pueblo, pues su poder no es infinito, siendo su límite el respeto a los derechos humanos.

Pero reiteramos, estamos seguros que los pueblos de Sudamérica anhelan la paz, lo cual proviene tanto de su sabiduría ancestral como del aprendizaje asentado en los innumerables conflictos vividos por una generación tras otra, concluyendo que las guerras sólo traen desolación, ruina y desunión, mientras que la integración trae consigo la abundancia y dicha de la paz.

2. PRESENTACIÓN

Los anhelos de integración en nuestra región no son recientes, pues ya en los albores mismos de las repúblicas sudamericanas se vislumbran proyectos tendientes a buscar la unión de las naciones. Cómo no recordar la realización del “Congreso Anfictiónico de Panamá” impulsado por Simón Bolívar en 1826, el cual, si bien no dio los resultados esperados, permitió sentar al menos una semilla, un precedente en torno a la integración. Es así que con el pasar de los años surgen diversas iniciativas en la década de los '60, como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano, y el proceso subregional andino de integración, con la firma del Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969, hoy denominado Comunidad Andina de Naciones. Posteriormente, en la década de los '90, se crea el MERCOSUR a través del Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991. Sin embargo, observamos que el adelanto de estas iniciativas ha dependido más de la disposición de los Presidentes que a una política de Estado estable y continua. Una muestra de ello es la trascendental iniciativa de los Presidentes Eduardo Frei Montalva y Carlos Lleras Restrepo, de Chile y Colombia, respectivamente, que permitió la firma del Acuerdo de Cartagena.

Sin perjuicio de lo anterior, aún faltaba dar un paso más en torno a la integración sudamericana, faltaba un organismo que recogiese las experiencias existentes y que al mismo tiempo se proyectase más allá de ellas. Es así que al comienzo de este milenio se llevó a cabo la primera “Cumbre Presidencial Sudamericana” entre el 31 de agosto y el 1 de septiembre del año 2000, en Brasil, buscando fomentar el diálogo y el debate entre los mandatarios de nuestra región en torno a la conveniencia de la integración. Posteriormente, estas reuniones derivaron en la llamada “Comunidad Sudamericana de Naciones”, en el año 2004, dando cuenta de la maduración de renovados anhelos de integración regional, los cuales seguirían avanzando y profundizando la integración, permitiendo dar origen a la “Unión de Naciones Suramericanas”, UNASUR, a través de su Tratado Constitutivo adoptado en Brasil el 23 de mayo de 2008, alcanzándose de esta forma un consenso de doce voluntades políticas diferentes en torno a este proyecto común de integración.

Esta naciente organización es la culminación de un proceso de renovación regional impulsado en el año 2000, el cual busca fomentar de forma decisiva la integración sudamericana, abarcando áreas que van desde el ámbito político hasta lo económico, social y cultural. Además, busca generar una voz regional en el contexto mundial, objetivo que ha realizado a través de diversas declaraciones y actuaciones. Junto a ello, Unasur busca aprovechar los esfuerzos y las experiencias en ámbitos tan diversos como en defensa, energía y salud, para lo cual se han creado diversos “Consejos Suramericanos” en dichas materias.

Asimismo, Unasur busca impulsar la paz regional, lo cual se ha manifestado tanto en su actuación en la crisis de Bolivia (2008) y de Ecuador (2009), como en el conflicto entre Colombia y Venezuela (2010). Además, esta organización ha hecho un aporte al derecho internacional en lo que dice relación con la creación de mecanismos que fortalecen y protegen la democracia, destacándose al respecto el “Protocolo de Unasur sobre Compromiso Democrático” del año 2010.

Sin perjuicio de lo anterior, la bibliografía sobre Unasur en nuestro país es bastante escasa, lo cual se debe, en parte, a la falta de cátedras de integración en las universidades de nuestro país, no existiendo un estudio que aborde la participación de Chile en dicho organismo desde sus orígenes a la fecha, aún cuando a nuestro país le correspondió ejercer la primera Presidencia pro Témpore de Unasur desde mayo de 2008 a agosto de 2009, bajo el gobierno de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet. Asimismo, no existen estudios sobre el debate parlamentario sobre Unasur, ni sobre el contexto regional en el cual se adoptó el “Protocolo sobre Compromiso Democrático”. Probablemente falta un estudio que articule todas estas materias de forma sistemática, siendo aquél uno de los objetivos principales de esta tesis, buscando hacer un aporte tanto a la investigación como a la difusión de este naciente organismo regional.

Como hipótesis de trabajo, sostenemos que Unasur es un organismo regional que se basa en un modelo de “integración integral”. Esto es, busca articular políticas regionales no sólo en el ámbito económico, sino también en el ámbito político, social y cultural. Junto a ello busca aprovechar las experiencias de procesos avanzados de integración, especialmente de la Comunidad Andina de Naciones y del Mercosur, y al mismo tiempo proyectarse más allá de

ellas. Asimismo, sostenemos que Unasur es y ha sido un instrumento que promueve la paz, materia que esperamos comprobar a lo largo de la tesis.

Los objetivos que guían este trabajo son los siguientes: estudiar los orígenes de Unasur, tanto sus antecedentes mediatos (de los siglos XIX y XX), como aquellos inmediatos (del período 2000-2008). Junto a ello revisar y analizar las actividades de Unasur desde la firma de su Tratado Constitutivo hasta la Presidencia pro Témpace de Paraguay (2008-2012), haciendo especial mención a la actuación de Chile desde los orígenes de este organismo como durante el ejercicio de la Presidencia pro Témpace que nos correspondió asumir (2008-2009). Finalmente, se busca analizar el debate parlamentario surgido en torno a la aprobación de su Tratado Constitutivo y de su Protocolo complementario sobre Compromiso Democrático, este último desde una perspectiva regional de elaboración de “Cláusulas Democráticas”.

Por su parte, la metodología utilizada se basó en las siguientes líneas de investigación:

- I. Se revisó material bibliográfico doctrinario nacional y extranjero relacionado con la Comunidad Sudamericana de Naciones, con Unasur y con la integración sudamericana.
- II. Se revisaron noticias sobre las “Cumbres Presidenciales Sudamericanas”, sobre la “Comunidad Sudamericana de Naciones” y sobre “Unasur” en dos periódicos de circulación nacional que cuentan con una diferente línea editorial (el diario “El Mercurio”, durante el período 2000-2012 y el diario “La Nación”, durante el período 2000-2010).
- III. Se revisaron Informativos de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).
- IV. Se revisaron noticias sobre las “Cumbres Presidenciales Sudamericanas”, de la “Comunidad Sudamericana de Naciones”, y de “Unasur” en dos medios de noticias online (Emol.com y Lanacion.cl), durante el período 2000-2012.
- V. Se revisaron los Informes de las Comisiones respectivas tanto de la Cámara de Diputados como del Senado, junto al debate en su Sala de Sesiones, con motivo de la aprobación del Tratado Constitutivo y del “Protocolo sobre Compromiso Democrático” de Unasur.
- VI. Se buscó y analizaron distintos instrumentos regionales que incorporen en sus disposiciones, sea de forma exclusiva o con motivo de otros asuntos, una “Cláusula Democrática”.

- VII. Se estudiaron iniciativas relacionadas con Unasur, como la Comunidad Andina de Naciones, el MERCOSUR, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Alianza del Pacífico.

En cuanto al contenido de este trabajo, en el Capítulo I revisaremos diversas iniciativas de integración regionales de los siglos XIX, XX y XXI, a fin de dar cuenta que la integración es un proceso de larga data en nuestra región, encontrando ya proyectos de este tipo durante el fragor de las guerras de independencia de nuestra región. Junto a ello mencionaremos a Andrés Bello, a la ONU y la OEA, a Felipe Herrera, a la ALALC y la ALADI, la Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR. Asimismo revisaremos las Cumbres Presidenciales Sudamericanas de los años 2000, 2002 y 2004, destacándose esta última por ser la ocasión en la cual se creó la Comunidad Sudamericana de Naciones. Por su parte, veremos cómo en el marco de esta Comunidad es que se comienza a asentar la idea de redactar un Tratado Constitutivo que otorgue aún mayor relevancia a este proceso de integración, creando una institucionalidad para tal efecto.

En el Capítulo II revisaremos la actuación de Unasur bajo las sucesivas Presidencias pro Témpore de Chile, Ecuador, Guyana y Paraguay, entre cuyos acontecimientos se destaca la crisis de Bolivia durante el año 2008, la creación del Consejo Suramericano de Defensa, el Banco del Sur, el largo proceso seguido para elegir a un Secretario General, la crisis entre Colombia y Venezuela durante el año 2010, el intento de golpe de Estado en Ecuador, también durante el 2010, la primera reunión especializada en contra del crimen transnacional, el acuerdo entre Colombia y Venezuela en torno a la Secretaria General de Unasur, y los sucesos en Paraguay que terminaron con la destitución del Presidente Fernando Lugo.

En el Capítulo III analizaremos el Tratado Constitutivo de Unasur, revisando no sólo el sistema de adopción de acuerdos vía “consenso”, sino que también los órganos de Unasur y el sistema contemplado para la adhesión de nuevos miembros. Además, haremos un seguimiento de la tramitación de este Tratado en nuestro Congreso, tanto del trabajo realizado en las respectivas Comisiones, como en la discusión en Sala. Asimismo, analizaremos en detalle el “Protocolo sobre Compromiso Democrático” de Unasur, adoptado a fines del año 2010. Para ello enfocaremos su estudio dentro del contexto regional en el cual han surgido diversos instrumentos que dicen relación con las “cláusulas democráticas”, como el “Compromiso de

Santiago” (1991), o la Carta Democrática Interamericana (2001). Junto a ello, haremos un seguimiento de la tramitación de este Protocolo en nuestro Congreso, tanto del trabajo realizado en las respectivas Comisiones, como en la discusión en Sala.

En el Capítulo IV revisaremos brevemente recientes organismos de integración regional relacionados con Unasur, como lo son el ALBA, la CELAC y la Alianza del Pacífico. Finalmente, como conclusiones, comentaremos la contribución que a nuestro juicio Unasur ha realizado en favor de la integración y de la paz regional.

CAPÍTULO I: ANTECEDENTES DE LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA Y DE UNASUR

1. ANTECEDENTES EN EL SIGLO XIX

1.1. Ideales de integración en el fragor de las guerras de independencia

El anhelo de algunos seres humanos de buscar el bien y la paz para sus semejantes a través de la integración no son recientes, ni tampoco ha resultado ser una labor libre de obstáculos. Muestra de ello fue la difícil realización del Congreso Anfictiónico de Panamá, en el año 1826 (respecto del cual nos referiremos más adelante). Antes bien, quisiéramos destacar que con anterioridad al proceso de independencia de nuestra región, como durante el desarrollo de dichos acontecimientos ya existían proyectos de integración.

Es así que en el año 1790, uno de los precursores de la independencia, Francisco de Miranda, formuló un proyecto de unión desde el Mississippi hasta el Cabo de Hornos¹. Pero a estos nobles ideales se les presentaba la dificultad de que gran parte de los pueblos de América eran colonias del viejo continente, por lo que el camino que nuestros precursores de la independencia siguieron fue el luchar por la libertad de nuestros pueblos, y una vez alcanzado lo anterior, buscar materializar los ideales de integración entre las nuevas repúblicas. El primer paso, como sabemos, se logró; el segundo, aún está pendiente.

¹ RIOSECO, Alberto. Antecedentes históricos de los procesos de integración latinoamericana y la participación de Chile. En: CASANUEVA, Héctor y RODRÍGUEZ, José (Editores). ¿Qué pasa en América Latina? Realidad política y económica de nuestra región. Santiago, Chile, Editorial Andrés Bello, 2008, p. 305.

Deteniéndonos unos momentos en los ideales por los cuales se luchó hace más de doscientos años en nuestra región, queremos destacar que ellos no se basaban en el hecho reemplazar a unos tiranos por otros, o de buscar el poder por sólo la ambición de obtenerlo, o a limitarse a liberar a nuestros pueblos. Lo que inspiró dicho proceso de independencia no sólo fue el anhelo de libertad, sino que también el de justicia, de igualdad, de una armónica convivencia entre los distintos sectores de la población, como asimismo el buscar relaciones cordiales con los demás pueblos recientemente independizados. Muestra de ello es una proclama redactada por Francisco de Miranda en el año 1801, titulada: “A los pueblos del Continente Colombiano (alias Hispano-América)”, en el cual menciona:

“Vosotros vais a establecer sobre la ruina de un gobierno opresor, la independencia de vuestra patria. Mas, en una empresa de tanta importancia, en una empresa que va a cambiar el estado de vuestra situación, es de vuestra obligación hacer conocer al universo entero, los motivos que os determinan, y probar de una manera irrefragable, que no es el odio, o la ingratitud, sino la voz de la justicia, y el sentimiento de vuestra propia conservación que os impelen a este esfuerzo memorable [...]. No es vuestra idea la de reemplazar un gobierno irregular, por otro semejante: de substituir a un régimen opresor otro régimen opresor: de destruir una tiranía antigua por otra tiranía nueva; en una palabra, de establecer sobre la ruina de un despotismo extranjero, el reino de otro despotismo no menos odioso, el de la licencia y anarquía”².

Ahora bien, ¿el único camino para alcanzar la independencia de los distintos pueblos de nuestra América era el de la guerra?, ¿podría haberse seguido un camino que no implicara muertes, abusos, destrucción y desolación? Al respecto, es sumamente interesante citar un extracto de un escrito de Miranda del año 1803, en el cual señala que, una vez ganadas las plazas de La Guaira y Caracas:

² MIRANDA, Francisco De. América espera (selección, prólogo y títulos de J.L. Salcedo-Bastardo). Caracas, Venezuela, Biblioteca Ayacucho, 1982, pp. 263 y ss. Hemos tomado conocimiento de este y otros documentos que citamos en este trabajo por medio del siguiente libro: CASTILLO, Miguel. Miranda escritor. Santiago, Chile, Centro de Estudios Griegos, Universidad de Chile y Asociación Internacional Andrés Bello, 2011, p. 57. Sin embargo, hemos optado por citar dichos documentos directamente del primer libro. Agradezco, a su vez, a la profesora Iris Vittini la recomendación de la lectura del libro del profesor Castillo y la posterior facilitación del mismo.

“Se procederá seguidamente a la convocatoria de una Asamblea General. De estar realmente decidida la mayor parte de los habitantes a apoyar su independencia, se levantará un informe con los documentos del caso y se despachará un barco para llevarlos a España, junto con las propuestas más respetuosas para con la madre patria, instándola por todos los medios a que llegue a un amigable y razonable arreglo, con tal de que la independencia absoluta del gobierno de las Colonias y, por ende, su libre comercio con todo el resto del mundo, sea la base fundamental de dicha estipulación. [...] Serán enviados agentes debidamente autorizados por el Gobierno provisional de la Provincia, tanto a Inglaterra como a los E. U. de América, con el fin de lograr su amistosa mediación, en un arreglo equitativo con España, o, de ser rechazada ésta, para conseguir los auxilios adecuados que nos ayuden a sostener exitosamente nuestra honorable independencia”³.

Continuando con los proyectos de integración, al cabo de algunos años, Simón Bolívar –quien durante un tiempo llegó a ser muy cercano de Francisco de Miranda⁴- escribió en su conocida “Carta de Jamaica” del año 1815 sus reflexiones sobre las posibilidades de integración de nuestra región:

“Es una idea grandiosa pretender formar de todo el mundo nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse; mas no es posible porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes dividen a la América. ¡Qué bello sería que el istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto Congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra, con las naciones de las otras tres partes del mundo. Esta especie de corporación podrá tener lugar en alguna época dichosa de nuestra regeneración, otra esperanza es infundada,

³ MIRANDA, Francisco De. América espera, op. cit., pp. 301 y ss.

⁴ Sobre el quiebre de la relación entre Bolívar y Miranda el profesor Miguel Castillo ha señalado: “Nada más injusto que la acusación de traición y de ineptitud que el futuro Libertador [Bolívar] formuló contra Miranda”. Entre las razones de ello, consultar su libro ya citado, especialmente las pp. 20 y ss.

semejante a la del abate St. Pierre que concibió el laudable delirio de reunir un Congreso europeo, para decidir de la suerte de los intereses de aquellas naciones”⁵.

También de nuestro país surgieron proyectos de integración regionales, como se expresa en un periódico de la época, llamado “Argos de Chile”, cuyo editorial del 18 de junio de 1818 expresó:

“La causa de la América es y debe ser la misma: Un mismo origen, un mismo idioma, una misma religión, iguales tiranos e igual amor a la libertad, iguales quejas, y un mismo interés en desprendernos de la metrópoli; todo, todo nos obliga a estrecharnos, ayudarnos y protegernos recíprocamente, como individuos de una gran familia esparcidos en un vasto continente”⁶.

Dicho ideal de integración era compartido también por Juan Martínez de Rozas, Juan Ignacio Molina, Juan Egaña, Camilo Henríquez, y por Bernardo O’Higgins, por citar sólo algunos nombres. Muestra de ello es que en 1810 Juan Egaña sugirió la realización de un Congreso General de Provincias Americanas para discutir problemas de defensa⁷, y luego, O’Higgins, en el año 1819 señalaba: “apenas Perú esté emancipado, esperamos que Buenos Aires y Chile con Perú formen una gran confederación similar a la de Estados Unidos”⁸.

Recordemos que Bernardo O’Higgins conoció personalmente a Francisco de Miranda en Inglaterra, a quien frecuentaba como discípulo, y respecto a la influencia que dicho personaje tuvo en él, qué mejor que citar directamente un escrito del mismo O’Higgins:

“[Miranda] fue un hombre de extraordinario talento, y a mi humilde juicio, el llamado a tener el primer lugar en la independencia de América. Miranda fue el primero que se reveló a la opresión que había en nuestro continente y el que me abrió los ojos a la contemplación del degradante estado de mi patria, que me hizo tomar la firme resolución de dedicar mi vida

⁵ Contestación de un Americano Meridional a un Caballero de esta isla (Carta de Jamaica), de Simón Bolívar, 6 de Septiembre de 1815.

⁶ “Argos de Chile”, Nº 4, 18 de junio de 1818. Citado en: COLLIER, Simon. Ideas y política de la independencia de chilena, 1808 – 1833. Santiago, Chile, Editorial Andrés Bello, 1977, pp. 204-205.

⁷ *Ibidem*, p. 206.

⁸ *Ibidem*, p. 205.

y mi fortuna a la gloriosa tarea de liberarla de duro yugo bajo el cual estuvo sometida por tantos siglos”⁹.

Retomando con los ideales de Simón Bolívar, la primera realización práctica de sus ideas confederativas fue la fundación de la República de Colombia en el año 1819. Sin embargo, uno de sus mayores esfuerzos en aras de la integración regional fue la realización del Congreso de Panamá, en el año 1826, con el objetivo de sentar las bases de una cooperación entre los países recientemente emancipados, asunto que se había comenzado a idear ya en la Carta de Jamaica, según revisamos¹⁰. Este Congreso, sin embargo, no tuvo el éxito que se esperaba, señal que cada nación se comenzaba a cerrar en sí misma luego de su proceso de independencia, dejando atrás los esfuerzos comunes por alcanzar la integración de nuestra región¹¹. Nuestro país no estuvo exento de esta actitud, pues, al decir del historiador Simon Collier:

“[El] interés chileno en los planes de confederación disminuyó considerablemente. En parte como reflejo de las propias dificultades internas del país, y en parte debido a una marcada corriente subterránea de hostilidad hacia Bolívar, la actitud de Chile frente al Congreso de Panamá fue de relativa indiferencia”¹².

Es así que una vez cerrado el ciclo independentista los ideales de integración perdieron vigor, puesto que varios de dichos proyectos buscaban consolidar el triunfo militar, pero una vez desaparecidas estas necesidades, también lo hizo aquel ideal de integración¹³, siendo retomado

⁹ Texto citado en: CASTILLO, Miguel. Miranda escritor, op. cit., p. 110.

¹⁰ Este Congreso se menciona en la “Declaración de Caracas”, del 3 de diciembre de 2011, como uno de los hechos que inspiraron la creación de la “Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños” (CELAC), respecto de la cual nos referiremos en el Capítulo IV.

¹¹ Al respecto, consultar: DEL POZO, José. Historia de América Latina y del Caribe. Santiago, Chile, LOM Ediciones, 2002, pp. 15-16. Por su parte, el diplomático Gustavo Magariños ha mencionado: “El desmembramiento de la América Hispana en numerosas repúblicas fue un proceso a contramano de las aspiraciones y sentimientos de los próceres y pensadores de la época independentista, que se consideraban oriundos del Nuevo Mundo como un todo y algo así como ciudadanos, por derecho natural, de una comunidad sociopolítica en cierto modo amorfa pero que identificaban nítidamente”. MAGARIÑOS, Gustavo. Integración económica Latinoamericana. Montevideo, Uruguay, BID-ALADI, 2005, vol. 1, p. 5.

¹² COLLIER, Simon. Ideas y política..., op. cit., pp. 207-208.

¹³ *Ibidem*, p. 208.

sólo ocasionalmente durante el siglo XIX¹⁴, como cuando surgía alguna amenaza para América Latina¹⁵. En definitiva, la conferencia fue un fracaso y los nuevos Estados comenzaron a enfrentarse en guerras los unos a los otros (como lo demuestra la guerra desatada entre Brasil y Argentina durante 1825 a 1828; la del Perú y Colombia en 1829; y aquella entre Chile y la Confederación peruano-boliviana entre 1837-1839).

Sin embargo, la idea de un Congreso Americano no se extinguió del todo, pues a los pocos años, en 1844, Juan Bautista Alberdi redactó su “Memoria sobre la conveniencia y objeto de un Congreso General Americano”. Lo anterior, en el pensamiento de Alberdi, como un paso previo para alcanzar una integración a nivel mundial¹⁶. Entre los objetivos de dicho Congreso se encontraba la búsqueda de una filosofía y una política americana que resolviese los problemas del americano. En palabras de Alberdi:

“Nuestros padres nos dieron una independencia material: a nosotros nos toca la conquista de una forma de civilización propia, la conquista del genio americano. La filosofía americana, la política americana, el arte americano, la sociabilidad americana son otros tantos mundos que tenemos que conquistar”¹⁷.

En definitiva, y volviendo una vez más a los altos ideales que inspiraron a nuestros próceres, la independencia de nuestra región no era un objetivo en sí mismo, sino un medio para que el ser humano habitante de estas tierras pudiese alcanzar mayores niveles de felicidad, justicia y libertad, recordando la igualdad que nos une como una emanación misma de la dignidad intrínseca del ser humano. Estos ideales no se veían como realizables si nos manteníamos como colonias de un imperio que no buscaba el bien común de estas tierras. Es por ello que se buscó la independencia, para que mediante nuestra unión y autogobierno finalmente el ser humano pudiese alcanzar mayores niveles de desarrollo y de felicidad teniendo por base la

¹⁴ Guerra, Sergio y Maldonado, Alejo. Raíces históricas de la integración. En: CRISORIO, Carolina y GONZALEZ, Roberto (et al). Historia y perspectivas de la integración latinoamericana. México, Eds. Cuba- México, 2000, pp. 59-60.

¹⁵ RIOSECO, Alberto. Antecedentes históricos..., op. cit., pp. 310 y ss.

¹⁶ PIANA, Ricardo. Americanismo e integración. La visión de Juan Bautista Alberdi. En: MELLADO, Noemí (Editora). Mercosur y Unasur. ¿Hacia dónde van? Buenos Aires, Argentina, LERNER Editora S.R.L., 2009, pp. 95 y ss.

¹⁷ *Ibidem*, p. 66.

libertad conquistada. Pero este camino de búsqueda de la libertad no terminó con el proceso de independencia, sino que aún continúa. En el mismo sentido Alberdi ha expresado:

“Si pues queremos ser libres, seamos antes dignos de serlo. La libertad no brota de un sablazo. Es el parto lento de la civilización. La libertad no es la conquista de un día: es uno de los fines de la humanidad, fin que jamás obtendrá sino relativamente; porque cuando se habla de libertad, como de todo elemento humano, se habla de más o menos”¹⁸.

1.2. Congreso Hispanoamericano de 1864-1865

Como se señaló precedentemente, los proyectos de integración regionales fueron apagándose considerablemente luego del fracaso del Congreso de Panamá, los cuales fueron retomados ocasionalmente, como cuando existía un peligro o amenaza para América Latina, ocasión que se presentó entre los años 1864 a 1866, y que como veremos a continuación, involucraron directamente a nuestro país¹⁹.

Corría el año 1864 cuando una poderosa escuadra española ocupó las Islas Chinchas del Perú, exigiéndole a dicho país el pago de una indemnización por las pérdidas sufridas por su ejército durante la campaña de independencia de hace ya varias décadas atrás, lo cual fue visto como un acto de amenaza impetrado de parte de una nación que se llamaba a sí misma civilizada. A raíz de estos sucesos se convocó en el Perú un Congreso Hispanoamericano cuyo objetivo era conjurar la presencia cuasi bélica de una escuadra española que amenazaba la independencia del Perú y quizás la de otros países del continente.

En vista de lo anterior, en Chile, el entonces Presidente de la República José Joaquín Pérez le pidió al ex Presidente Manuel Montt que representara a nuestro país en dicho Congreso. Sin embargo, según menciona el historiador Cristóbal García-Huidobro, el encargo solicitado a Manuel Montt no emanaba de altos deseos de integración regional de parte del gobierno chileno,

¹⁸ *Ibíd.*, p. 70.

¹⁹ Para el relato que sigue nos hemos basado en el libro del historiador GARCÍA-HUIDOBRO, Cristóbal. *Yo, Montt*. Santiago, Chile, Editorial Vergara, 2009, pp. 172-177.

sino más bien de buscar que el ex Presidente saliera del país a fin de que no interfiriera en cambios que el gobierno quería realizar en la composición de la Corte Suprema, asunto del cual tuvo conocimiento Montt en el Perú, por lo que se propuso destacar en dicho Congreso, llegando a ser electo presidente del mismo.

Posteriormente, en febrero de 1865, en el marco del Congreso Hispanoamericano, se firmó un Tratado de Alianza Militar Defensiva, dando así por cerradas sus sesiones²⁰. Pero un escándalo se avecinaba, pues paralelamente a las sesiones de dicho Congreso el gobierno peruano había estado negociando otro tratado con España, el cual fue publicado por esa misma fecha, y en el cual se estipulaba que el Perú se obligaba a pagar a España una indemnización. Tan grave fue este último asunto que se originó una guerra civil en el Perú, resultando Mariano Ignacio Prado Ochoa como Gobernante de facto, quien de forma inmediata denunció dicho Tratado paralelo, lo que dejó al Perú en estado de guerra con España.

Por su parte el Almirante español José Manuel Pareja, hijo del brigadier Antonio Pareja, quien murió en Chile durante las guerras de independencia, exigió a Chile que se desistiera de su apoyo al Perú, ante lo cual el 24 de septiembre de 1865 nuestro país señaló que “acepta la guerra [a] la que le ha movido el gobierno de España”. Posteriormente, el barco chileno la Esmeralda capturó el barco español La Covadonga, ante lo cual el Almirante Pareja se suicidó. Finalmente, y en una actitud muy repudiada posteriormente, el 31 de marzo de 1866, la escuadra española bombardeó Valparaíso, y luego, en mayo de 1866, hizo lo mismo en el puerto del Callao, en Perú.

En conclusión, aún cuando la labor del Congreso Hispanoamericano fue modesta, generó un antecedente importante de integración regional frente a una amenaza externa, dejando en claro que Sudamérica no se quedaría de brazos cruzados ni toleraría acciones de dicha índole.

²⁰ Este Congreso contó con la presencia de delegaciones de Chile, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela, Guatemala y Argentina. Ídem.

1.3. El Código Civil de Andrés Bello

Pero no sólo en el marco de conflictos bélicos es que han surgido proyectos de integración regional, sino que también esta clase de iniciativas han emanado de la labor de juriconsultos, como lo fue Andrés Bello, quien llegó a conocer personalmente a Francisco de Miranda en 1810, en Inglaterra, y hasta se hospedó durante dos años en su casa, y que al decir de Iván Jaksic, “llegó a sentirse muy cercano debido al compromiso de éste por la independencia hispanoamericana, aunque no compartiera plenamente sus ideas”²¹. Como muestra de afecto y admiración de Andrés Bello por Miranda, aquél redactaría una poesía en su honor, de la cual citamos un extracto:

“Patriota ilustre, que, proscrito, errante,
no olvidaste el cariño
del dulce hogar que vio nacer tu cuna;
y ora blanco de las iras de fortuna,
ora de sus favores halagado,
la libertad americana hiciste
tu primer voto y tu primer cuidado”²².

Volviendo al aporte de Andrés Bello a la integración regional, destacamos su obra “Principios de derecho de gentes” (1832), quizás el más influyente tratado de derecho internacional en Hispanoamérica en el siglo XIX, al decir de Jaksic²³. Pero su obra más reconocida ha sido el Código Civil de 1855, al cual le dedicó más de veinte años de trabajo, y que se difundió ampliamente en Sudamérica y Centroamérica. Muestra de ello es que en Colombia lo adoptaron progresivamente desde 1858, y desde 1876 su vigencia se extendió a todo su territorio. En El Salvador fue adoptado en el año 1859, mientras que en Panamá al año siguiente. Por su parte, Venezuela lo adoptó durante unos meses de 1863, mientras que Nicaragua lo hizo en el año 1871, y Honduras, en 1880. Además, fue utilizado como modelo principal en la confección de sus respectivos Códigos Civiles en Uruguay, Brasil, Argentina y

²¹ JAKSIC, Iván. Andrés Bello: la pasión por el orden. Santiago, Chile, Editorial Universitaria, 2001, p. 71.

²² CASTILLO, Miguel. Miranda escritor, op. cit., p. 94.

²³ JAKSIC, Iván. Andrés Bello..., op.cit., p. 135.

Paraguay. Finalmente, fue utilizado como una fuente entre varias, en México, Venezuela, Guatemala, Costa Rica, Brasil, España y Portugal²⁴.

Entre las razones de la difusión del Código Civil en América Latina, podemos mencionar el prestigio de Andrés Bello, como asimismo el de Chile, pero por sobre todo se debió a la base romanista asentada en la legislación española vigente en Latinoamérica después de las guerras de independencia, como a las costumbres y tradiciones comunes en nuestra región, proveniente de nuestro pasado colonial²⁵. Es por esto que el profesor Mauricio Tapia sostiene que “este Código Civil circuló no en ‘razón del Imperio’ –como fue con frecuencia el caso del Código Napoleón- sino por el ‘imperio de la razón’”²⁶. Como muestra de ello, cabe citar un extracto de una carta que el político colombiano, Manuel Ancízar, le escribió a su amigo Andrés Bello:

“De varias partes me han manifestado el deseo de poseer el Código Civil que Ud. elaboró para Chile, y me han hecho el encargo de solicitarlo. Es seguro que Ud. con su bondad genial, se prestará a satisfacer aquel deseo recomendable, pues se trata de aprovecharnos el saber de otros países, y de preferir a cualesquiera otras las doctrinas legales profesadas en nuestra Sur América, lo cual puede ser un primer paso dado hacia la apetecida unidad social de nuestro continente”²⁷.

En definitiva, el Código Civil de Andrés Bello fue una potente herramienta de integración regional, pues permitió contribuir a asentar un régimen jurídico común –al menos en el área del derecho civil- en base a una cultura compartida no sólo jurídica, sino que también social y cultural en América Latina.

²⁴ TAPIA, Mauricio. Código Civil. 1855-2005. Evolución y perspectivas. Santiago, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2005, pp. 50-53.

²⁵ *Ibidem*, pp. 54-58. Ver también, al respecto: JAKSIC, Iván. Andrés Bello..., *op.cit.*, p. 207.

²⁶ TAPIA, Mauricio. Código Civil..., *op. cit.*, p. 50.

²⁷ JAKSIC, Iván. Andrés Bello..., *op.cit.*, p. 208.

2. ANTECEDENTES EN EL SIGLO XX

2.1. Las Naciones Unidas y la OEA

Fue durante el desarrollo de la segunda guerra mundial que se forjaron los acuerdos tendientes a crear una nueva organización internacional que buscarse y resguardase la paz y la seguridad a nivel mundial, instancia que no fuese simplemente la continuadora de la Liga de las Naciones, sino que fuese un nuevo organismo que reimpulsase los esfuerzos de la humanidad en búsqueda de la unión y de la paz mundial.

Es así como en el año 1945 nace la “Organización de las Naciones Unidas” (ONU)²⁸, como un esfuerzo concreto y común de la humanidad a fin de que no se repitiesen los horrores de la segunda guerra mundial y de otros acontecimientos mundiales que implicaron un total olvido del valor del ser humano. Creemos que esta institución tiene y ha tenido una gran influencia en los procesos de integración regionales y en la búsqueda de la paz, no sólo por sus actividades, sino también por los nobles principios enunciados en su Carta, que, recordemos, es un tratado internacional, y como tal, vinculante para los países que se adhirieron a él, incluyendo al nuestro. Comencemos, pues, recordando un extracto del preámbulo de su Carta, que dice:

“Nosotros los Pueblos de las Naciones Unidas
resueltos
a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos,
a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”.

Es inevitable que nos preguntemos si los países que son parte de las Naciones Unidas han llevado a cabo un esfuerzo real y profundo para poner en práctica aquellas breves oraciones que contienen un mandato claro y específico en favor de la integración y de la paz. Recordemos que la Carta de las Naciones Unidas data de 1945, por lo que hace ya casi 70 años que se vienen proclamando estos ideales en este organismo, los cuales buscan que convivamos en paz como

²⁸ Sobre los antecedentes de la ONU: VARGAS, Edmundo. Derecho Internacional Público. Santiago, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2007, pp. 329-399.

buenos vecinos, y que hagamos los esfuerzos que sean necesarios para el mantenimiento de la paz.

Sin embargo, muchos países han violado estas obligaciones de carácter internacional, respecto de los cuales se habían comprometido solemnemente a cumplir²⁹. He allí, entonces, que ha sido necesario redactar más y más tratados en torno a la integración y la paz, crear más y más organismos de integración debido al olvido de muchos gobiernos en estos grandes y nobles ideales y principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas. Lo anterior ha generado un listado interminable de artículos, de disposiciones que giran en torno a la paz y la integración, volviendo estos asuntos un tema complejo, técnico, con muchos documentos y organismos que buscan llevar a cabo ideales que en su origen fueron enunciados de forma muy clara y simple, como vimos.

Por su parte, los principios enunciados en el preámbulo han sido desarrollados a lo largo de la Carta de la ONU, como por ejemplo en su artículo 1°, en donde se enuncia, como parte de sus propósitos, el “mantener la paz y la seguridad internacional”, y el “fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal”. Recordemos, además, que al cabo de tres años de la creación de las Naciones Unidas, en 1948, se vuelve a reiterar la importancia de la integración en el preámbulo de la “Declaración Universal de Derechos Humanos”, al expresar que es “esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones”.

En definitiva, no debemos olvidar que el objetivo principal de las Naciones Unidas es buscar la paz, resaltando el valor y la dignidad del ser humano, objetivo que ha sido expresado de forma muy profunda y concisa por el diplomático chileno Hernán Santa Cruz, quien representó durante décadas a nuestro país en las Naciones Unidas y en diversos foros multilaterales. Al respecto, el Sr. Santa Cruz mencionó:

²⁹ Cabe preguntarse si los actuales conflictos en Siria –año 2012-, se deben en parte al olvido de algunos países miembros de las Naciones Unidas de estos ideales.

“El elemento innovador que otorga valor histórico y vigencia actual a la Carta de las Naciones Unidas, radica en que ella concibe un orden mundial y coloca al ser humano como centro principal de su interés y de su acción, en su calidad de individuo, de ciudadano, y de miembro de una raza humana regida por principios de igualdad, justicia y solidaridad. La Carta se gestó no sólo como instrumento para mantener la paz por medio de la seguridad colectiva contra la agresión, sino también como salvaguardia para todos los pueblos, en particular los más débiles, y para todos los seres humanos”³⁰.

Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas se destaca como un foro de encuentro, de debate, de discusión, y ha contribuido decididamente a la paz mundial por medio de sus órganos principales y de sus organismos especializados. Muestra de ello ha sido la labor de la Corte Internacional de Justicia, la cual ha permitido que los Estados canalicen sus diferencias a través del derecho, evitando así el recurrir a las armas³¹. Por su parte, la UNESCO también ha realizado una profunda labor en favor de la paz, al fomentar el conocimiento mutuo entre las distintas naciones y el aprendizaje de otras culturas, todo lo cual permite entendernos y aceptarnos, desterrando así fanatismos y fomentando la tolerancia y el valor del pluralismo. Al respecto, Hernán Santa Cruz se ha referido a la actuación de las Naciones Unidas en los siguientes términos:

“Lo que ha realizado no tiene parangón en el pasado, por su dimensión universal, por su gran valor intrínseco y su enorme proyección. Esta obra monumental ha enriquecido en forma considerable el Derecho Internacional, ha proporcionado un código universal sobre los Derechos Humanos y, a través de estudios de muy alto nivel, conferencias, otros encuentros y Programas de Asistencia Técnica, ha aumentado notablemente los conocimientos sobre los fenómenos de dimensión planetaria, ha creado instrumentos de acción colectiva para –por lo menos- mitigar los peligros de la autodestrucción, y ha acercado a los pueblos e individuos de 158 naciones permitiendo

³⁰ SANTA CRUZ, Hernán. Cooperar o desaparecer. El dilema de la comunidad mundial. Buenos Aires, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1984, Tomo I, p. 74.

³¹ Un ejemplo de ello es la demanda interpuesta por Perú en contra de nuestro país el 16 de enero de 2008, y cuya fase oral se llevó a cabo a fines del año 2012. Al respecto, somos conscientes que el hecho de que un país demande a otro no es particularmente un gesto amistoso, pero al menos es un avance en la forma de resolución de conflictos respecto de épocas pasadas, cuya forma usual era el uso de las armas.

con ello la comprensión entre miles de seres que sólo tuvieron en el curso de su historia milenaria la oportunidad de un contacto muy limitado”³².

Junto con la ONU, en nuestra región la Organización de Estados Americanos (OEA)³³, también incluye entre sus objetivos la búsqueda de la paz, disponiendo en el preámbulo de su Carta (adoptada en 1948) lo siguiente:

“Convencidos de que la misión histórica de América es ofrecer al hombre una tierra de libertad y un ámbito favorable para el desarrollo de su personalidad y la realización de sus justas aspiraciones;

Conscientes de que esa misión ha inspirado ya numerosos convenios y acuerdos cuya virtud esencial radica en el anhelo de convivir en paz y de propiciar, mediante su mutua comprensión y su respeto por la soberanía de cada uno, el mejoramiento de todos en la independencia, en la igualdad y en el derecho”.

Asimismo, en parte de su artículo 1º expresa que “los Estados americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia”. Junto a ello, en su artículo 2º menciona, como uno de sus propósitos esenciales el “afianzar la paz y la seguridad del continente”.

2.2. Felipe Herrera y el Banco Interamericano de Desarrollo

Queremos hacer mención en esta sección a una persona muy comprometida con la integración regional, como lo fue Felipe Herrera (1922-1996), abogado, economista, profesor y político. En torno a ello, mencionó, por ejemplo:

³² SANTA CRUZ, Hernán. Cooperar o desaparecer. Op. cit., p. 24.

³³ Organismo que nace en la Novena Conferencia Internacional Americana (relacionada con el Sistema Interamericano, el cual data del año 1889). Sobre el Sistema Interamericano y la OEA, ver: VARGAS, Edmundo. Derecho Internacional Público, op. cit., pp. 401-443.

“América Latina necesita llevar a cabo la gesta de su unidad política, no sólo porque a través de ella podrá dar contenido y efectividad a la integración económica y al bienestar común que de ésta se espera, sino, además, porque esa realización colectiva traerá consigo la creación de fuerzas espirituales dinámicas que nos permitirán consolidar las creencias en nuestros valores culturales y evitar que las expresiones de este Continente sean sólo copia de conceptos foráneos”³⁴.

Asimismo, escribió innumerables libros al respecto, como por ejemplo: América Latina integrada (1964), Nacionalismo latinoamericano (1967), La tarea inconclusa: América Latina integrada (1973), América Latina: viejas y nuevas fronteras (1978), El escenario latinoamericano y el desafío cultural: homenaje a Andrés Bello (1981), Comunidad latinoamericana de naciones: presencia de Chile (1983) y Vigencia de Bolívar (1986). Para Felipe Herrera, en definitiva, era importante conocer y analizar los obstáculos de carácter social, político y sobre todo culturales que frenan la unión de América Latina, pues sólo superándolos es que se puede formar una conciencia integracionista³⁵, tarea a la cual se abocó en gran parte de su vida, para así avanzar desde un nacionalismo excluyente hacia un nacionalismo integrador³⁶. En sus propias palabras:

“La mística del nacionalismo continental hermanará a las masas latinoamericanas cuando ellas tengan conciencia de que la integración no sólo va a darles un mercado común, sino a ampliar sus horizontes hacia el bienestar y la esperanza”³⁷.

Asimismo, Felipe Herrera estuvo muy vinculado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)³⁸, tanto en su creación como en sus primeros años de funcionamiento. Este organismo fue creado en 1959, y se enmarca en la integración del ámbito económico, aunque con incidencia en lo cultural y social. Es así que durante su primera década de funcionamiento,

³⁴ HERRERA, Felipe. Comunidad Latinoamericana de Naciones. Presencia de Chile. Santiago, Chile, Editorial Universitaria, 1983, p. 56.

³⁵ PINEDO, Javier. “Felipe Herrera...”, op. cit., p. 176.

³⁶ *Ibidem*, p. 178.

³⁷ HERRERA, Felipe. Comunidad Latinoamericana de Naciones, op. cit., pp. 63 y 64. Por su parte, en el Capítulo IV veremos cómo diversas ideas de Felipe Herrera fueron plasmadas en la CELAC.

³⁸ Sobre creación del BID, ver: TOMASSINI, Luciano. Felipe Herrera. Idealista y realizador. Santiago, Chile, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 119-132.

coincidiendo con la gestión de Felipe Herrera (1960-1970), financió proyectos industriales, de agricultura, de agua potable, de electrificación rural, de vivienda, de educación, de asistencia técnica para generar proyectos de inversión³⁹, y de desarrollo científico y tecnológico de sus países miembros⁴⁰. Además, dio gran prioridad a la ampliación de la infraestructura física con que contaba la región⁴¹, todo en el marco del principio del desarrollo equilibrado, tanto desde un punto de vista geográfico como sectorial⁴². En definitiva el BID se caracteriza porque financia proyectos orientados no sólo hacia un mayor desarrollo económico, sino que también aquellos de carácter social y de integración⁴³.

2.3. De la ALALC a la ALADI

Otra iniciativa que quisiéramos destacar es la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), cuyo antecedente directo es la “Asociación Latinoamericana de Libre Comercio” (ALALC), la cual nació el 18 de febrero de 1960, ocasión en la cual Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay suscribieron el “Tratado de Montevideo”, a sólo tres años de creada la Comunidad Económica Europea en el viejo continente⁴⁴.

En consonancia con su nombre, el objetivo de esta organización era perfeccionar una zona de libre comercio en un plazo no superior a los doce años desde la entrada en vigor de su Tratado Constitutivo, el cual quedó fijado para fines de 1972. Sin perjuicio de lo anterior, hubo poca voluntad integracionista para llevar adelante este proceso⁴⁵. Es por ello que, al decir de Gustavo Magariños, “[...] los gobiernos involucrados reconocieron ese fracaso y asumieron institucionalmente la responsabilidad de reorientar el proceso integrador con un enfoque pragmático y flexible que superase la rigidez del programa de liberación de la ALALC”⁴⁶.

³⁹ *Ibíd.*, pp. 141-142.

⁴⁰ PINEDO, Javier. Felipe Herrera y su proyecto de integración latinoamericana. Apuntes para una biografía intelectual. *Revista UNIVERSUM*, 1(24):166, 2009.

⁴¹ TOMASSINI, Luciano. Felipe Herrera..., op. cit., p. 167.

⁴² *Ibíd.*, p. 161.

⁴³ PINEDO, Javier. “Felipe Herrera...”, op. cit., p. 168.

⁴⁴ Posteriormente se adherirían Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia.

⁴⁵ GHIGGINO, Gonzalo. A sesenta años de la ALALC: problemática, inicios y fracaso de la primera integración latinoamericana. 9 de marzo de 2011. Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos, p. 9. Disponible en: <<http://www.geic.com.ar>> [consulta: 13 de junio de 2012].

⁴⁶ MAGARIÑOS, Gustavo. Integración económica Latinoamericana, op. cit., pp. 20-21.

Es así como el 12 de agosto de 1980 se dio nacimiento a la ALADI, a través de un nuevo Tratado de Montevideo⁴⁷, en virtud del cual se busca proseguir el “proceso de integración encaminado a promover el desarrollo económico-social, armónico y equilibrado de la región” (Art. 1, Tratado de Montevideo), teniendo como objetivo a largo plazo el “establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano” (Art. 1, Tratado de Montevideo), sin establecer un plazo determinado, a diferencia de la ALALC. Como principios rectores se establecieron los siguientes: pluralismo, convergencia, flexibilidad y multiplicidad, tratamiento diferencial y regionalismo abierto. Destacamos el de la convergencia⁴⁸, el cual si bien ha sido definido en el Tratado de Montevideo de 1980 como la “multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano”⁴⁹, es decir, con un alcance restringido más bien a tratados de carácter económico, lo utilizaremos a lo largo de este trabajo en un sentido más amplio, como un principio que busca expandir y/o tender puentes no sólo a nivel de tratados, sino que también a nivel de organizaciones internacionales. Es de esta forma que podemos observar que la convergencia es un pilar fundamental de Unasur. Efectivamente, esta reciente iniciativa se ha apoyado sobre los pilares de la Comunidad Andina de Naciones y del Mercosur, de su experiencia, institucionalidad, del aprendizaje de sus errores y de sus logros, de sus normativas, buscando que todas estas instancias desarrollen sus actividades de forma armónica y teniendo presente a Unasur como el principal organismo de integración sudamericana.

2.4. La Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR

Como mencionábamos recientemente, la Comunidad Andina y el Mercosur son dos organismos base de la integración regional, cuya progresiva convergencia busca respaldar y reafirmar a Unasur como el principal organismo regional de Sudamérica. Es por ello que nos referiremos brevemente a ambos organismos.

⁴⁷ Actualmente la ALADI está integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Nicaragua está en proceso de constituirse en país miembro. Información obtenida de la página web oficial de la ALADI: <<http://www.aladi.org>> [consulta: 11 de junio de 2012].

⁴⁸ Respecto del cual se ha estimado que no se ha avanzado mayormente en la práctica. Ver: MAGARIÑOS, Gustavo. Integración económica Latinoamericana, op. cit., p. 25.

⁴⁹ Tratado de Montevideo (que crea la ALADI), 12 de agosto de 1980, Art. 3, letra b.

En la creación de la Comunidad Andina de Naciones (ex Pacto Andino), tuvo una destacada labor el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva, como da cuenta una carta que en 1965 dicho gobernante dirigió a destacados economistas de la época⁵⁰, en la cual señaló:

¿Podemos seguir tratando de organizar el desarrollo de nuestras economías en compartimentos estancos, condenando a nuestro continente a un deterioro cada vez más marcado, sin organizar un esfuerzo colectivo entre pueblos afines, indisolublemente unidos por la geografía y la cultura, frente a otros vastos conglomerados que multiplican su progreso precisamente por su espíritu unitario?”⁵¹

La respuesta de estos economistas se conoció como el “Documento de los Cuatro”, en el cual se planteó “el salto hacia adelante” a través de la creación de un mercado común latinoamericano (fundiendo las experiencias de la ALALC y el MCCA), entre otros aspectos⁵².

Asimismo, tuvo una destacada actuación el ex canciller de Chile, Gabriel Valdés, quien relata en sus memorias que en un viaje en avión de vuelta a Santiago desde Montevideo luego de una reunión de la ALALC (en la cual no hubo consenso para nombrar a un secretario ejecutivo), junto a funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores decidieron alejarse de dicha organización y construir un acuerdo rápido y profundo con los países del Pacífico. Una vez en Santiago recibieron el beneplácito del Presidente Frei Montalva, por lo que se abocaron a buscar el apoyo del Presidente de Colombia, Carlos Lleras Restrepo. Una vez obtenido se procedió a preparar la reunión de Presidentes en Bogotá, en cuya cita se convino el texto de esta institución⁵³.

El Acuerdo de Cartagena fue firmado el 26 de mayo de 1969 por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Posteriormente, Venezuela ingresará a esta instancia en el año 1973, y al cabo de tres años, Chile se retirará de dicho organismo por diferencias en torno al régimen de

⁵⁰ A Felipe Herrera (presidente del BID), José Antonio Mayobre (Secretario General de la CEPAL), Raúl Prebisch (Director del ILPES), y Carlos Sanz de Santamaría (Presidente del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, CIAP).

⁵¹ Citado en: VITTINI, Iris. El Convenio Andrés Bello. Instrumento de Integración con Mercosur y Unión Europea. Santiago, Chile, Ril Editores, 2000, p. 33.

⁵² HERRERA, Felipe. Comunidad Latinoamericana de Naciones, op. cit., p. 93.

⁵³ VALDÉS, Gabriel. Sueños y memorias. 3ª edición, Santiago, Chile, Taurus, 2009, pp. 154-157.

inversión extranjera. Asimismo, es en la década de los setenta donde se forman casi todos los órganos e instituciones andinas, mientras que los ochenta fue denominada la “década perdida”, tanto para la integración andina como para los países que lo componen. En vista de lo anterior es que en 1989 se emprenden nuevos rumbos, adoptando un modelo abierto de integración (en reemplazo del modelo de sustitución de importaciones). Posteriormente se profundiza en este modelo, eliminando en 1993 los aranceles de los países miembros y formando una zona de libre comercio. Luego, a través del Protocolo de Trujillo del año 1997, se introducen reformas al Acuerdo de Cartagena, creando la Comunidad Andina de Naciones en reemplazo del Pacto Andino.

Otros avances que podemos mencionar de esta organización es que al despuntar el nuevo milenio, en el año 2000, se aprobó el Protocolo adicional al Acuerdo de Cartagena, denominado “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia”. Por su parte, en el año 2002, se aprobó la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos y la Estrategia Andina de Biodiversidad, y al año siguiente, al observarse limitaciones al modelo abierto de integración (centrado en el comercio), que mantenía intocados problemas de pobreza, exclusión y desigualdad, se dispuso incorporar la vertiente social al proceso de integración a través de un Plan Integrado de Desarrollo Social. Posteriormente, en el año 2006, Venezuela se retiró de la Comunidad Andina e ingresó Chile como Estado Asociado⁵⁴, y al año siguiente, en la Cumbre de Tarija, los Presidentes de la CAN acordaron impulsar una Integración Integral, que abarcara temas políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

En cuanto a su estructura, se contempla el denominado Sistema Andino de Integración (SAI), el cual articula diferentes órganos e instituciones de la Comunidad, los cuales son: el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE), la Comisión de la Comunidad Andina, la Secretaría General, el Tribunal de Justicia, el Parlamento Andino, el Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA), el Consejo Consultivo Empresarial Andino, el Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas, el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo

⁵⁴ Actualmente son Estados Asociados: Chile, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

Latinoamericano de Reservas (FLAR), el Organismo Andino de Salud Convenio Hipólito Unanue (ORAS - CONHU), y la Universidad Andina Simón Bolívar⁵⁵.

En cuanto a los orígenes del MERCOSUR, es con el “Acta de Foz de Iguazú”, de 1985, que se dio un impulso renovador a la integración entre Argentina y Brasil, con miras a una integración amplia, más allá del mero aspecto económico, proceso que continuó profundizándose al año siguiente, con el “Acta para la Integración Argentino-Brasileña”, de 1986. Es en virtud de este eje de integración que posteriormente se firma el Tratado de Asunción de 1991, dando origen a Mercosur, en donde se apuesta a una institucionalidad netamente intergubernamentalista y a un perfil integracionista muy prioritariamente comercial, con el objetivo principal de eliminar progresivamente los aranceles y buscar mecanismos de solución de controversias.

Posteriormente, en 1993, entró en vigor el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias, y al año siguiente se firmó el Protocolo de Ouro Preto, que estableció un régimen definitivo hasta que se produjera la convergencia plena del arancel externo común. Más adelante, en 1998, no sólo se firmó el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, sino que también se desató una crisis económica mundial que impactó con mucha fuerza al Mercosur, profundizando una crisis en dicho organismo que se arrastraba desde hacía un tiempo atrás. Luego, en el año 2002, y con miras a reimpulsar Mercosur, la Secretaría Administrativa del Mercosur se convirtió en la Secretaría Técnica y se firmó el Protocolo de Olivos (sobre Solución de Controversias), que creó el Tribunal Permanente de Revisión. En los años siguientes se realizaron cambios en la estructura de Mercosur, al crearse la Comisión de Representantes Permanentes Mercosur en el 2003, y el Parlamento de Mercosur, en el 2005.

Finalmente, y a diferencia de la crisis económica de 1998, la del año 2008 encontró a una América del Sur (incluyendo a Mercosur) más fortalecida, lo que se manifestó en la forma de afrontar dicha recesión, ya no desde el aislacionismo, sino que a través de un fortalecimiento de la integración regional. Posteriormente, el 2010, se aprobó el Código Aduanero, al año

⁵⁵ Para la confección de esta sección nos hemos basado en las informaciones contenidas en la página web oficial de dicho organismo: <<http://www.comunidadandina.org>> [consulta: 20 de abril de 2012].

siguiente se firmó el Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el Mercosur (Ushuaia II)⁵⁶, y en julio de 2012 Venezuela ingresó como Miembro Pleno.

Como hemos podido observar, ambas iniciativas subregionales de integración cuentan con décadas de funcionamiento, lo cual les ha permitido acumular diversas experiencias que se pueden transmitir a Unasur, como asimismo una larga trayectoria en confección de instrumentos especializados, de normativas, de perfeccionamiento de su institucionalidad. Todo esto permite que Unasur se desarrolle sobre una amplia base de acuerdos en torno a la integración en nuestra región. En efecto, la CAN desde hace años viene trabajando en diversos consejos, y en el establecimiento de diversas normativas, por lo que al decir de Adriana Alegrett, la Comunidad Andina puede aportar a Unasur su “experiencia en el desarrollo del marco jurídico e institucional, en la construcción de instituciones comunitarias, el establecimiento de reglas claras de juego tanto para las relaciones políticas y sociales de los países como para las inversiones extranjeras que puedan llegar a la región”⁵⁷.

Por su parte, Mercosur, eje de integración entre Argentina y Brasil, que comenzó como una instancia marcadamente comercial, destaca hoy en su avance en materia de solución de controversias y en áreas como la defensa de la democracia, los derechos humanos, y en buscar una integración integral, que abarque desde el ámbito económico hasta el político, social y cultural, al igual que la Comunidad Andina de Naciones.

⁵⁶ Para un rápido recorrido por la historia del Mercosur, nos hemos basado en el artículo de CAETANO, Gerardo. Breve historia del Mercosur en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011). En: CAETANO, Gerardo (Coordinador). Mercosur. 20 años. Montevideo, Uruguay, CEFIR, 2011, pp. 21-71.

⁵⁷ ALEGRETT, Adriana. La convergencia institucional en Suramérica: el aporte de la Comunidad Andina al proceso de integración suramericano. Revista de la Integración (Secretaría General de la Comunidad Andina), (2):113, 2008

3. ANTECEDENTES EN EL SIGLO XXI

3.1. Cumbres Presidenciales Sudamericanas

A) Primera Cumbre

Entre el 31 de agosto y el 1 de septiembre del año 2000 se llevó a cabo la “Primera Cumbre Presidencial Sudamericana” en Brasil, convocada por su Presidente Fernando Cardoso, cuyo objetivo era buscar el fortalecimiento de los lazos de integración entre el Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones, Chile, Guyana y Surinam⁵⁸. En otras palabras, se buscaba explorar la creación de una iniciativa que articulase los organismos existentes en la región, que comprendiese sus objetivos y que al mismo tiempo se proyecte más allá de ellas. En ese sentido este encuentro fue un notable avance, pues reunió a los doce gobernantes de Sudamérica en un mismo lugar con el objetivo de trabajar por la integración regional, de buscar puntos en común, de escucharse y de compartir proyectos e ideales sobre dicha materia.

En esta Cumbre se suscribió el “Comunicado de Brasilia”, en el cual se indica que este encuentro “resultó de la convicción de que la contigüidad geográfica y la comunidad de valores conducen a la necesidad de una agenda común de oportunidades y desafíos específicos, en complemento a su tratamiento en otros foros regionales e internacionales”⁵⁹. Es decir, no sólo la contigüidad geográfica llama a la integración, sino que también la “comunidad de valores”, como profundizar en la región la democracia, la paz, y el desarrollo económico y social, buscando establecer una agenda común al respecto. Asimismo, y en relación con la integración latinoamericana, se señala:

⁵⁸ “Presidente Lagos viajó a cumbre regional en Brasil”, Sitio web de noticias online “Emol” (<http://www.emol.com>), 30 de agosto de 2000 (en adelante, Emol). Ver también: “Comenzó reunión de países sudamericanos en Brasilia”, Emol, 31 de agosto de 2000.

⁵⁹ “Comunicado de Brasilia”, 1 de septiembre de 2000, párrafo segundo.

“Los Jefes de Estado reafirmaron el compromiso con la integración en América Latina y el Caribe, meta de política externa que está incorporada a la propia identidad nacional de los países de la región. Manifestaron la convicción de que el refuerzo de la concertación suramericana en temas específicos de interés común constituirá un aporte constructivo al compromiso con los ideales y principios que han orientado su proceso de integración”⁶⁰.

Dicho párrafo es de vital importancia, pues queda enunciado claramente el compromiso de nuestra región con la integración de América Latina, asunto que será reiterado en el Tratado Constitutivo de Unasur. Ello nos permite concluir que el nacimiento de Unasur no se debe mirar como una oposición de Sudamérica con Latinoamérica, sino que todo lo contrario, es en aras de la integración latinoamericana que queremos organizarnos en esta área para así luego seguir avanzando hacia el resto del continente americano⁶¹.

En este Comunicado se destaca, además, la necesidad de crear a futuro una Zona de Paz Suramericana, y la necesidad de que América Latina esté cohesionada para poder enfrentar la globalización. Junto a lo anterior, se establece una “cláusula democrática” en los siguientes términos: “[es] una condición para la participación en futuros encuentros suramericanos el mantener un estado de derecho y pleno respeto al régimen democrático. Además, se acordó realizar consultas políticas en caso de amenaza de ruptura del orden democrático en América del Sur”⁶².

Además, de esta Cumbre Presidencial surgió la “Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana” (IIRSA), la cual se basa en un Plan de Acción de 10 años, cuya coordinación operacional fue delegada y encomendada al BID, a la Corporación Andina de Fomento (CAF), y al Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). En virtud de lo anterior es que se conformó un “Comité de Coordinación

⁶⁰ *Ibíd*em, párrafo octavo.

⁶¹ Volveremos sobre este tema en el Capítulo IV.

⁶² “Comunicado de Brasilia”, 1 de septiembre de 2000, párrafo vigésimo tercero. Profundizaremos este tema en el Capítulo III.

Técnica” (CCT), conformado por BID, CAF y FONPLATA⁶³. Dentro de sus proyectos se destacan especialmente los “corredores bioceánicos”, los cuales consisten en construir carreteras que unan el Océano Pacífico con el Atlántico, a través de diversos ejes (uno de ellos, por ejemplo, involucra al norte de Chile, Bolivia y Brasil).

El IIRSA ha sido destacado por la profesora Iris Vittini, iniciativa a la cual le otorga una gran importancia en nuestro proceso de integración. Asimismo ha mencionado que ya desde el año 1971 existe una Comisión de Integración Física entre Chile y Argentina⁶⁴, lo que da cuenta que muchas iniciativas de carácter sudamericano se apoyan en otras de carácter subregional y/o bilateral, buscando así los gobernantes sudamericanos expandir y proyectar a esta región diversas iniciativas que han resultado exitosas. Otra muestra de ello es la experiencia acumulada por la fuerza binacional de paz “Cruz del Sur”, a la cual nos referiremos más adelante.

B) Segunda Cumbre

Esta segunda “Cumbre Presidencial Sudamericana” fue celebrada en Ecuador, entre el 26 y 27 de julio de 2002, adoptándose la declaración denominada “Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo”, en la cual se hace mención al compromiso con la democracia, con los derechos humanos, con el derecho internacional, con el desarme y la no proliferación de armas de destrucción masiva, con la lucha contra el problema mundial de las drogas, y con la erradicación de la corrupción. Además, se condena al terrorismo, y se expresa la preocupación por el mantenimiento e incremento de los subsidios agrícolas de los países desarrollados, junto con destacar la importancia de la integración energética, y de la ciencia y tecnología.

⁶³ Ver al respecto: Informe del Comité de Coordinación Técnica de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) preparado para la II Reunión de Presidentes de América del Sur, 2002.

⁶⁴ Al respecto, ver: VITTINI, Iris. Chile y Argentina. Una contribución a la Paz Regional. En: LLANOS, Hugo y PICAND, Eduardo (editores). Estudios de Derecho Internacional. Libro homenaje al profesor Hugo Llanos Mansilla. Santiago, Chile, Editorial Thomson Reuters, 2012, Tomo II. Ver también: VITTINI, Iris. La Cátedra Juan Pablo Segundo: Un compromiso con la integración y la paz. Ars Boni et Aequi (Revista Jurídica de la Universidad Bernardo O’Higgins), (6):200-201, 2010.

Asimismo, en dicho “Consenso” se reafirma la vigencia e importancia de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA) y se resalta que en el Informe del CCT presentado a dicha Cumbre se identificaron 162 proyectos de transporte, energía y telecomunicaciones. En este último, por su parte, se destacan diversos avances de la IIRSA en el período de los años 2000-2002: (I) la creación de una Red Sudamericana de Autoridades de Infraestructura a nivel ministerial de los sectores de energía, telecomunicaciones y transportes que se reúne periódicamente para dar dirección conjunta a la Iniciativa; (II) el desarrollo de una metodología común para la selección de proyectos; (III) la identificación de cerca de 300 proyectos de inversión en los tres sectores; (IV) el establecimiento de un equipo de Gerentes para la implementación y acompañamiento de la iniciativa; y (V) la creación de un portal en Internet para informar y movilizar permanentemente a la sociedad civil y al sector privado⁶⁵.

Se adoptó, además, la “Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana”. Respecto de ella, debemos recordar que ya en el “Comunicado de Brasilia” los Presidentes habían acordado crear una Zona de Paz Sudamericana, por lo que habían instruido a sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores que adoptaran las medidas necesarias para poner en práctica dicha decisión. En dicha Declaración se menciona:

“Queda proscrito, en América del Sur, el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados, de conformidad con los principios y las disposiciones aplicables de la Carta de las Naciones Unidas y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Queda proscrito, asimismo, el emplazamiento, desarrollo, fabricación, posesión, despliegue, experimentación y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa, incluyendo las nucleares, químicas, biológicas y tóxicas, así como su tránsito por los países de la región, de acuerdo con el Tratado de Tlatelolco y demás convenciones internacionales sobre la materia. Asimismo, que se comprometen a establecer un régimen gradual de eliminación que conduzca, en el más breve plazo posible, a la erradicación total de las minas antipersonal, según lo dispuesto por la

⁶⁵ Informe del Comité de Coordinación Técnica de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), op cit.

Convención de Ottawa y de aplicar las recomendaciones del programa de acción de Naciones Unidas sobre armas pequeñas y ligeras”⁶⁶.

Como podemos observar, poco a poco se comienza a articular una nueva iniciativa de integración sudamericana, como asimismo poco a poco se comienzan a ver sus frutos, como la Declaración de Paz ya citada, buscando hacer realidad los nobles principios de paz e integración proclamados por las Naciones Unidas desde hace ya varias décadas.

C) Tercera Cumbre

Esta tercera “Cumbre Presidencial Sudamericana” se llevó a cabo entre el 8 y 9 de Diciembre de 2004 en Perú, y es la última que se realizó bajo el nombre de “Cumbre Presidencial Sudamericana”, pues en adelante las reuniones de los presidentes sudamericanos se realizarán en el marco de la Comunidad Sudamericana de Naciones y luego de la Unasur.

Es en esta Cumbre donde se acuerda crear la “Comunidad Sudamericana de Naciones”⁶⁷, a través de la denominada “Declaración de Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones”. En ella se expresa que dicha organización se crea teniendo en cuenta “la historia compartida y solidaria de nuestras naciones”, y el “pensamiento político y filosófico nacido de su tradición”. Asimismo se menciona que la convergencia entre los países sudamericanos en diversos ámbitos permitirá una mejor inserción internacional y se destaca la labor de los pueblos en la labor de integración⁶⁸. Por su parte, se indica que el espacio sudamericano integrado se desarrollará y perfeccionará impulsando los siguientes procesos:

⁶⁶ “Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana”, 27 de julio de 2002.

⁶⁷ Sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, ver: DA SILVA, Carlos y ORSO, Javier. La compleja construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones frente a la dilemática globalización. Estudios Latinoamericanos, (1):44-69, 2009; ALEMÍAN, Carlos. Dónde estamos. Enfoque crítico de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Revista UNIVERSUM, 2(22):289-295, 2007; VILALVA, Mario. La Comunidad Sudamericana de Naciones. En: LEIVA, Patricio (Editor). Hacia una América Latina solidaria. Santiago, Chile, Centro Latinoamericano para las relaciones con Europa, 2006, pp. 113-121; LIRA, Juan Pablo. La Unión de Naciones Suramericanas y sus perspectivas en el proceso de integración regional. En: LEIVA, Patricio (Editor). Los caminos para la integración de América Latina. Santiago, Chile, Universidad Miguel de Cervantes e Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales, 2008, pp. 333-354.

⁶⁸ “Declaración de Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones”, 8 de diciembre de 2004, sección I.

“La profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, apoyándose en lo pertinente en la Resolución 59 del XIII Consejo de Ministros de la ALADI del 18 de octubre de 2004, y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional. Los Gobiernos de Suriname y Guyana se asociarán a este proceso, sin perjuicio de sus obligaciones bajo el Tratado revisado de Chaguaramas”⁶⁹.

En dicho párrafo podemos observar que se hace mención al principio de la convergencia que citáramos precedentemente, y que da cuenta de lo importante que es el profundizar los lazos entre las diversas iniciativas de integración en nuestra región. Junto a lo anterior, se indica que los Ministros de Relaciones Exteriores elaborarán una propuesta de cursos de acción que considere reuniones de Jefes de Estado como instancia máxima de conducción política y de Cancilleres como ámbito de decisión ejecutiva del proceso. Finalmente, se acordó que Perú ejerciera la Secretaría Pro Tempore hasta la Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

En esta Cumbre se suscribió, además, la “Declaración de Ayacucho”, en conmemoración de los 180 años de las batallas de Junín y Ayacucho que sellaron la independencia de América hispana y de la histórica convocatoria desde Lima, del Congreso Anfictiónico de Panamá, en la que se recuerda a Simón Bolívar y a Antonio José de Sucre. Junto a ello se destacó el avance en la consolidación de los derechos humanos y los valores democráticos, como también la creación de la Zona de Paz Sudamericana el año 2002, el compromiso con la Carta Democrática Interamericana, el respaldo a IIRSA y la intención de buscar adoptar una Carta Social de las Américas.

Otro fruto de estas “Cumbres Sudamericanas” fue pasar de ser sólo un foro político a convertirse lentamente en una organización internacional con una institucionalidad en ciernes, denominada “Comunidad Sudamericana de Naciones”, la cual seguirá ampliando y profundizando su estructura hasta llegar a consensuar un Tratado Constitutivo, cambiando además su nombre por el de Unasur, como veremos.

⁶⁹ *Ibíd*em, sección II.

3.2. Cumbres de la Comunidad Sudamericana de Naciones

A) Primera Cumbre

Esta Cumbre se llevó a cabo entre el 29 y 30 de Septiembre de 2005 en Brasil, ocasión en la cual dicho país recibió de Perú la Secretaría Pro Tempore. Junto a ello se adoptaron diversas Declaraciones, de las cuales destacamos la “Declaración Presidencial”, en la cual se indica que la esencia de la Comunidad Sudamericana de Naciones es “el entendimiento político y la integración económica y social de los pueblos de América del Sur”, agregando que “la asociación recíproca de los Estados Partes del MERCOSUR y de la CAN, así como la asociación de Surinam, Guyana y Chile, son esenciales para la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, con miras a la finalidad última de la unión sudamericana”. Asimismo se indica que se busca alcanzar una zona de libre comercio sudamericana⁷⁰.

En relación a su organización se acuerda: las Reuniones de Jefes de Estado constituirán la instancia máxima de la conducción política de la Comunidad y serán anuales; las reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores tendrán una periodicidad semestral y tendrán por objeto primordial el promover el diálogo político, preparar las reuniones de los Jefes de Estado y adoptar las decisiones ejecutivas para implementar las directrices presidenciales; los Viceministros de Relaciones Exteriores coordinarán las posiciones de los países de la Comunidad y prepararán las reuniones de Cancilleres; las Reuniones Ministeriales Sectoriales serán convocadas por los Jefes de Estado; las reuniones en el área de infraestructura promoverán implementación de IIRSA; los pronunciamientos de la Comunidad se adaptarán por consenso; la Secretaría Pro-Témpore de la Comunidad será ejercida en forma rotativa por cada uno de los países miembros, por períodos anuales, que culminarán en la Reunión de Jefes de Estado; la “Troika” de la Comunidad estará constituida por el país-sede de la Reunión de Presidentes, y por los países-sede de las reuniones en el año anterior y en el año siguiente, y apoyará las actividades de la Secretaría Pro-Témpore. Esta estructura es similar a la que se adoptará en definitiva en el Tratado Constitutivo de Unasur, como veremos en el Capítulo III.

⁷⁰ “Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria” (Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones), 30 de septiembre de 2005, párrafo tercero.

Asimismo se mencionan las siguientes áreas de acción prioritaria: el diálogo político, la integración física, el medio ambiente, la integración energética, los mecanismos financieros sudamericanos, las asimetrías, la promoción de la cohesión social, la inclusión y de la justicia social, y las telecomunicaciones.

B) Cumbre Extraordinaria en Uruguay

Esta reunión se llevó a cabo el 9 de diciembre de 2005, y tuvo por objeto establecer, en base a las propuestas de los Presidentes de Uruguay y Venezuela, una “Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano”, integrada por doce Altos Representantes personales designados por los Presidentes de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Se indicó, a su vez, que su misión consistía en elaborar propuestas con el propósito de impulsar el proceso de integración sudamericano en todos sus aspectos, debiendo presentar sus conclusiones en la II Reunión de los Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

C) Carta de Evo Morales

Poco antes de llevarse a cabo la II Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, el Presidente de Bolivia, Evo Morales, dirigió el 2 de octubre de 2006 una carta a los Presidentes y pueblos de Sudamérica, titulada “Construyamos con nuestros pueblos una verdadera Comunidad Sudamericana de Naciones para ‘Vivir bien’”.

En ella se indica que se debe “profundizar este proceso de integración desde arriba y desde abajo. Con nuestros pueblos, con nuestros movimientos sociales, con nuestros empresarios productivos, con nuestros ministros, técnicos y representantes”⁷¹. En otras palabras, menciona que la integración “es y debe ser una integración de y para los pueblos”. Más adelante indica que está impulsando una Cumbre Social para dialogar y construir, de manera mancomunada, una verdadera integración con participación social de los pueblos, y que se debe avanzar hacia un

⁷¹ Carta de Evo Morales titulada: “Construyamos con nuestros pueblos una verdadera Comunidad Sudamericana de Naciones para ‘Vivir bien’”, 2 de octubre de 2006.

tratado que haga de la Comunidad un verdadero bloque sudamericano a nivel político, económico, social y cultural.

Finalmente, propone librar a Sudamérica del analfabetismo, la desnutrición, el paludismo y otros flagelos de la extrema pobreza; construir un sistema público y social sudamericano para garantizar el acceso de toda la población a los servicios de educación, salud y agua potable; impulsar y defender la diversidad cultural; buscar un comercio justo al servicio de los pueblos de Sudamérica; impulsar el Banco del Sur; que la integración física sea para los pueblos y no sólo para exportar; el que se lleven a cabo políticas públicas con participación social para preservar el medio ambiente; y que se profundice en las democracias con mayor participación social.

La propuesta de avanzar hacia un tratado será reiterada en el Informe de la Comisión Estratégica de Reflexión, que veremos más adelante, la cual será adoptada en la II Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Asimismo, veremos que muchas de estas ideas serán recogidas en el Tratado Constitutivo de Unasur.

D) Segunda Cumbre

Poco antes de la realización de la II Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones, el 24 de noviembre de 2006, los cancilleres sudamericanos firmaron un acuerdo para eliminar la exigencia de visas y pasaporte para los turistas⁷², a fin de fomentar el turismo, el intercambio deportivo, social y el conocimiento entre los habitantes de Sudamérica⁷³. Por su parte, nuestro país preparó para dicho encuentro temas de inclusión social y el desarrollo de políticas sociales coincidentes para la región⁷⁴, como asimismo la voluntad de avanzar en este proceso de integración, tal como lo expresó la entonces Presidenta de Chile, Michelle Bachelet, a su llegada a Bolivia el 8 de diciembre: “tenemos dentro de nuestra diversidad desafíos enormes, muchos de los cuales la única manera de resolverlos es trabajando juntos”⁷⁵.

⁷² “Naciones sudamericanas acuerdan eliminar visa y pasaporte para turistas”, Emol, 24 de noviembre de 2006.

⁷³ “Acuerdo de naciones sudamericanas: fin de visas busca alza en turismo regional”, El Mercurio, 25 de noviembre de 2006.

⁷⁴ “Cumbre Sudamericana: Chile lleva propuesta social a Cochabamba”, El Mercurio, 7 de diciembre de 2006.

⁷⁵ “Presidenta Bachelet llega a Bolivia para Cumbre Sudamericana”, Emol, 8 de diciembre de 2006.

Finalmente, esta Cumbre se llevó a cabo entre los días 8 y 9 de diciembre de 2006, recibiendo Evo Morales la Presidencia Pro Témpore de manos de Lula da Silva. En ella se adoptaron muchas declaraciones⁷⁶, de las cuales nos detendremos a analizar la “Declaración de Cochabamba”, y previamente el Informe Final de la Comisión Estratégica de Reflexión (creado el año 2005, según vimos) presentado en esta Cumbre.

i) Informe de la Comisión Estratégica de Reflexión

Esta Comisión se reunió en cinco ocasiones durante el año 2006 e instituyó un grupo de trabajo ad hoc sobre integración financiera, la cual se reunió a su vez en dos ocasiones. Fruto de estas reuniones se elaboró un Informe, denominado “Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones”, en el cual se expresa:

“La región dispone de elementos fundamentales para el futuro de la humanidad: (a) abundantes recursos energéticos renovables y no renovables; (b) grandes reservas minerales; (c) significativos manantiales de agua; (d) enorme potencial de producción de alimentos y (d) riquísima biodiversidad. Dispone además de un importante y diversificado parque industrial, Universidades y centros de investigación científica y tecnológica de excelencia”⁷⁷.

Asimismo, se hace mención a los pocos litigios territoriales existentes en nuestra región, como también al hecho de que América del Sur es una zona de paz, la existencia de una enorme vitalidad democrática, y que más allá de las lenguas de los pueblos originarios, existe una considerable homogeneidad lingüística. Por su parte, se indica que este proceso de integración debe fortalecer la identidad propia de América del Sur, basada en el carácter multiétnico, multicultural y plurilingüe de nuestros pueblos. Además, se mencionan, como principios rectores y elementales de la integración sudamericana, los siguientes: solidaridad y cooperación,

⁷⁶ Declaraciones que se refieren a diversos asuntos, como por ejemplo: la constitución de un espacio parlamentario sudamericano, el respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte relativa a la Cuestión de las Islas Malvinas, y la relevancia de los bosques en el desarrollo sostenible y estabilidad climática.

⁷⁷ Documento Final de la Comisión Estratégica de Reflexión, titulado: “Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones”, 9 de diciembre de 2006, párrafo 1.1.

soberanía y autodeterminación de los pueblos, paz, democracia y pluralismo y armonía con la naturaleza.

Se proponen, a su vez, diversas acciones concretas, y en lo más diversos ámbitos. Una iniciativa es el establecimiento de un marco institucional permanente para el intercambio de experiencias nacionales en el desarrollo de políticas públicas en el campo social; además, se propone el fortalecimiento de la capacidad del Estado de ejecutar políticas públicas eficientes en el campo social; que se precisen los indicadores que van a permitir medir los avances en este modelo de integración sudamericano en lo social; que se definan metas sociales compartidas a ser alcanzadas en la región, en conformidad con los Objetivos del Milenio; que se implementen mecanismos de seguimiento en áreas como erradicación del analfabetismo, combate a la desnutrición, el paludismo, la tuberculosis, las enfermedades tropicales y otros flagelos de la extrema pobreza; que se formule un plan regional de Empleo Decente; que se promueva el acceso universal a los servicios de educación, salud, saneamiento, agua potable y electrificación rural; que se cree una red sudamericana de vigilancia y control de la salud pública; que se estudie la posibilidad de una convención sudamericana del agua, tomando en cuenta la legislación interna de cada país; que se promueva la agricultura familiar y la seguridad alimentaria; que exista una coordinación en el área de educación, con énfasis en el estudio de las lenguas de la comunidad y en el reconocimiento de diplomas y títulos de graduación y de posgraduación; y que se cree una Universidad Sudamericana.

Junto a ello, se propone que la energía, al lado de la infraestructura física, deben cumplir un papel análogo al que el carbón y el acero representaron para la integración europea; que se articulen las políticas energéticas nacionales; que se construyan 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; y que se convoque a una reunión extraordinaria de Presidentes de América del Sur para avanzar en las grandes líneas de una planificación energética continental.

También se propuso actualizar la información sobre los proyectos prioritarios de infraestructura consensuados en agosto de 2003 en el marco de la IIRSA y que se lleve a cabo una evaluación de dicho plan a fin de garantizar su orientación hacia la construcción de redes de

transporte que interconecten los países, atendiendo criterios de desarrollo social y económicos sustentables para acelerar el proceso de integración, preservando el ambiente y el equilibrio de los ecosistemas. Junto a ello se indicó que el primer gran objetivo común debe ser la interconexión entre el Pacífico y el Atlántico, por medio de los llamados corredores bioceánicos, en articulación y en beneficio de los países mediterráneos de la región.

Asimismo, se propuso promover un proceso de integración de cadenas y redes productivas a nivel regional, privilegiando la PyMES, cooperativas y las distintas formas de economía social; la realización de Foros Empresariales y Ruedas de Negocios sudamericanos, así como la realización de talleres y seminarios en temas que aporten soluciones para la cuestión de las asimetrías; que se avance en la integración financiera sudamericana; en una identidad cultural; que haya más participación ciudadana; que exista una coordinación en el área de defensa; que se promueva una política migratoria sudamericana; que exista una integración en el plano subnacional; que se luche contra la corrupción y que exista una coordinación sudamericana para derrotar el narcotráfico; que se genere una política de información sudamericana y una política de ciencia y tecnología; y que exista una coordinación de políticas ambientales.

En relación a la arquitectura institucional se indicó que se debe ir más allá de la convergencia de los esquemas de integración existentes. Es por eso que se propuso establecer una Comisión de Coordinación, la cual debiese contar con una Secretaria Permanente. Además, se propuso crear grupos de trabajo permanentes, grupos de trabajo ad hoc, establecer un observatorio social de América del Sur, avanzar hacia un parlamento sudamericano y promover la participación de la sociedad civil. Junto a esto, se propuso considerar la negociación de un Tratado Fundacional y constitutivo de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que otorgue una nueva densidad jurídica a la iniciativa y que apunte a la creación de una Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

Finalmente, en un anexo se indicó que se debe construir la institucionalidad de un Sistema de Integración Financiera de Sudamérica, implementar un Sistema Multilateral de Pagos con moneda local para la región, constituir un fondo de estabilización macroeconómica y contemplar la propuesta de creación del Banco del Sur.

Hemos citado extensamente las propuestas contenidas en este Informe, dado que se proponen bases de trabajo reales y concretas, las cuales poco a poco se irán plasmando en las futuras Comisiones de Unasur, como por ejemplo en materia de salud, defensa y energía. Asimismo, cabe destacar que la totalidad de las propuestas en torno a la arquitectura institucional de Unasur serán adoptadas con el paso del tiempo.

ii) Declaración de Cochabamba y su Plan Estratégico

En esta Segunda Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones se adoptó, además, la “Declaración de Cochabamba: colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana”, en la cual se habla de un nuevo modelo de integración para el siglo XXI, que sea pluralista, “en medio de la diversidad y las diferencias, reconociendo las distintas concepciones políticas e ideológicas, que corresponden a la pluralidad democrática de nuestros países”⁷⁸. Por su parte, se establecieron como principios rectores de la integración sudamericana (en un sentido muy similar a los propuestos en el Informe Final de la Comisión Estratégica de Reflexión), los siguientes: solidaridad, soberanía, respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los pueblos, paz, democracia y pluralismo, derechos humanos y armonía con la naturaleza.

Junto a ello, se mencionaron como objetivos de la integración: la superación de las asimetrías para una integración equitativa; un Nuevo Contrato Social Sudamericano; integración energética para el bienestar de todos; infraestructura para la interconexión de nuestros pueblos y la región; cooperación económica y comercial; integración financiera sudamericana; integración industrial y productiva; el avanzar hacia una ciudadanía sudamericana; políticas sobre migración; fomentar una identidad cultural; cooperación en materia ambiental; participación ciudadana; y cooperación en materia de defensa. Como veremos en el Capítulo III, todos estos objetivos serán incorporados al Tratado de Unasur.

Además, se incluyó en esta Declaración un “Plan Estratégico”, que establece (acogiendo la propuesta de la Comisión Estratégica de Reflexión) una “Comisión de Altos Funcionarios”

⁷⁸ “Declaración de Cochabamba: colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana”, 9 de diciembre de 2006, numeral 1.

para “asegurar en el plano ejecutivo la implementación de las decisiones presidenciales y ministeriales y la coordinación de las iniciativas existentes, evitando la duplicidad de esfuerzos y sugiriendo iniciativas concretas en el marco de los grandes objetivos regionales y las acciones de impacto inmediato”⁷⁹. Esta Comisión contará con el apoyo de las organizaciones regionales pertinentes y establecerá Grupos de Trabajo en las áreas de infraestructura, integración energética y políticas sociales. Además, se acordó que estos Grupos de Trabajo deberán proponer, a consideración de los Cancilleres y Ministros sectoriales, las agendas e iniciativas concretas en estas áreas. Asimismo, esta Comisión deberá asegurar la profundización de los vínculos institucionales entre el Mercosur y la CAN, con plena participación de Chile, Guyana y Surinam, y sus propuestas se aprobarán por consenso. Junto a ello, dicha Comisión se abocará “al estudio de los elementos de un Acuerdo Constitutivo que conduzca a la afirmación, en el plano internacional, de una verdadera identidad y ciudadanía sudamericana, fundada en los valores comunes de respeto a la democracia y a los derechos humanos y en la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social”⁸⁰. Es decir, se le asigna a esta Comisión un mandato para comenzar el estudio de un Tratado Constitutivo, que se hará más explícito durante el año 2007.

Finalmente, la “Comisión de Altos Funcionarios”, y en particular el Grupo de Trabajo de políticas sociales, estarán a cargo de promover un diálogo con diferentes actores de la sociedad civil. A su vez, dicha Comisión trabajará sobre los siguientes temas a partir de las propuestas que harán llegar los países miembros: convergencia institucional, desarrollo económico y generación de empleo, integración comercial, integración energética, integración en infraestructura para el transporte y comunicaciones, asimetrías, integración productiva, innovación, investigación y desarrollo, tecnologías de la información y comunicaciones, mecanismos sudamericanos de financiamiento, agenda social sudamericana, medioambiente, ciudadanía sudamericana, identidad cultural y participación ciudadana en el proceso de integración.

Esta “Comisión de Altos Funcionarios” es claramente no sólo un antecedente de lo que será el futuro “Consejo de Delegados” de Unasur, sino que también de los futuros “Consejos

⁷⁹ *Ibíd*em, “Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana”, numeral 2.

⁸⁰ *Ibíd*em, “Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana”, numeral 7.

Suramericanos” del mismo organismo, los cuales abarcan actualmente áreas tan diversas como la economía, la defensa, la energía y la salud.

En cuanto al desarrollo mismo de la Cumbre, y en consonancia con lo señalado en el Informe Final de la Comisión Estratégica de Reflexión, el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, expresó que había que dar pasos firmes en la composición de la primera arquitectura de la Unión Sudamericana, pasos que al parecer los demás países aún no estaban dispuestos a dar⁸¹. Es por esto que al término de la Cumbre Chávez estaba molesto porque su propuesta no se incluyó en la “Declaración de Cochabamba”, expresando: “sin estructura ¿cómo caminamos?, ¿para cuándo vamos a dejarlo?”⁸² Como veremos, habrá que esperar hasta la Cumbre Energética en Venezuela, que trataremos a continuación, para seguir observando avances concretos en esta naciente organización de integración regional.

Por otra parte, Lula da Silva expresó que “la integración energética al lado de la de infraestructura será uno de los motores de la Comunidad Sudamericana de Naciones, lo mismo que el carbón y el acero lo fueron para la Unión Europea en los años ‘50”⁸³. En vista de esto es que se anunció que el próximo año Venezuela organizaría una cumbre energética⁸⁴ (reunión que también había sido propuesta por la “Comisión Estratégica de Reflexión”).

E) Cumbre Energética Suramericana en Venezuela

Esta Cumbre se llevó a cabo en Venezuela, entre los días 16 y 17 de abril de 2007, adoptándose una Declaración el 16 de abril, en la cual se acordó reemplazar el nombre de la Comunidad Sudamericana de Naciones por el de Unasur. Al respecto, cabe recordar que ya en el año 2004 Hugo Chávez había propuesto el nombre de Unasur en la Cumbre del Mercosur en

⁸¹ “Presidente venezolano: Chávez pide dar pasos firmes para la unidad regional”, El Mercurio, 9 de diciembre de 2006.

⁸² “Comunidad Sudamericana: quejas de Chávez marcan cierre de Cumbre”, El Mercurio, 10 de diciembre de 2006.

⁸³ “Cumbre Sudamericana comienza con llamado a la integración energética”, Emol, 9 de diciembre de 2009.

⁸⁴ “Cumbre Sudamericana finaliza con compromisos para concretar integración regional”, Emol, 9 de diciembre de 2006.

Ouro Preto⁸⁵. Además, este nombre se vuelve a mencionar en el Informe Final de la “Comisión Estratégica de Reflexión”, como vimos. Junto a ello, se designó una Secretaría Permanente, con sede en Quito, Ecuador. Finalmente, se encomendó a los Ministros de Relaciones Exteriores que designaran la Secretaría Permanente y que la Comisión de Altos Funcionarios se transformara en un Consejo de Delegados o Comisión Política, esta última a cargo de la redacción de un proyecto de Acuerdo Constitutivo de Unasur a ser presentado en su próxima Cumbre.

Posteriormente, el 17 de abril, se adoptó la “Declaración de Margarita”, en la cual los Presidentes Suramericanos acordaron crear el Consejo Energético de Suramérica. Junto a esto, se indicó que buscarán promover el desarrollo y la expansión de la infraestructura energética de la región, el trabajar para proyectar una matriz energética regional, e impulsar el desarrollo de las energías renovables. Además, expresaron su reconocimiento al potencial de los biocombustibles para diversificar la matriz energética suramericana, promover el uso eficiente de la energía, y la cooperación entre las Empresas Petroleras Nacionales, asegurando la compatibilidad entre la producción de energía, la preservación del medioambiente, y la preocupación por las consecuencias del cambio climático.

Vemos cómo se sigue avanzando en la institucionalidad de Unasur, quizás no con la rapidez que todos anhelan, pero se avanza, estando cada vez más cercano el momento de ver suscrito el Tratado Constitutivo de Unasur, el cual será analizado en detalle en el Capítulo III.

⁸⁵ “Chávez propone reemplazar Mercosur y Comunidad Andina por unión sudamericana”, Sitio web de noticias online, “La Nación Online” (<http://www.lanacion.cl>), 17 de diciembre de 2004 (en adelante, La Nación Online).

CAPÍTULO II: UNASUR DURANTE LA GESTIÓN DE SUS PRESIDENCIAS PRO TEMPORE

1. UNASUR BAJO LA PRESIDENCIA PRO TEMPORE DE CHILE (2008-2009)

Desde noviembre de 2006 hasta mayo de 2008 la Presidencia Pro Témpore de la Comunidad Sudamericana de Naciones (y desde el 2007, Unasur) había recaído en Bolivia, y luego ésta, por orden alfabético, debía recaer en Colombia. Sin embargo, a raíz de los conflictos de ese país con Ecuador (por una misión militar en contra de las FARC a que haremos alusión más adelante), fue imposible que Colombia encabezara esta naciente organización. Es por esto que se pensó en Chile⁸⁶, cuyos rumores de que iba a asumir venían de hace algunos días⁸⁷. Sin embargo, nuestro país estaba dispuesto a asumir este desafío con dos condiciones: uno, que el mandato fuese por consenso, y dos, que antes de dicha elección se firmara el Tratado Constitutivo de Unasur. Una vez cumplido lo anterior, el mando le fue entregado a Michelle Bachelet por Evo Morales el 23 de mayo de 2008 (mismo día de la firma del Tratado), lo cual fue aplaudido de pie por la concurrencia⁸⁸.

En el discurso que la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, pronunció al asumir la Presidencia Pro Témpore, indicó, entre otros aspectos, que con Unasur se estaba dando un paso mucho más ambicioso que con otras iniciativas, lo que “nos exige mucho más, nos exige

⁸⁶ POLITZER, Patricia. Bachelet en tierra de hombres. Santiago, Chile, Debate, 2010, p. 276.

⁸⁷ “Chile asumiría hoy presidencia de nuevo bloque regional”, El Mercurio, 23 de mayo de 2008.

⁸⁸ “Bachelet se convierte en primer presidente de Unasur”, El Mercurio, 24 de mayo de 2008. El Tratado Constitutivo de Unasur será analizado en el siguiente capítulo.

una responsabilidad mayor, porque son muchos los hombres y mujeres de nuestra América Latina, del Caribe, que nos miran con mucha esperanza, que esperan entusiastas, pero debo decir, también impacientes los resultados de nuestro trabajo como gobernantes”. Luego agregó: “pero para que este paso tenga un efecto real, aún tenemos mucho que caminar. Y la capacidad de Unasur de beneficiar a nuestros pueblos va a depender del compromiso y de la real voluntad de los gobiernos por concertar posiciones que nos permitan seguir avanzando en este camino”⁸⁹.

Al día siguiente de la elección, el Canciller Alejandro Foxley mencionó, en un artículo de opinión publicado en “El Mercurio”, que el enfoque que Chile buscaría dar a Unasur es el de avanzar tanto en la integración energética como en infraestructura, y en “construir una mirada convergente respecto de las políticas sociales más efectivas para ampliar las oportunidades a los sectores excluidos y reducir las desigualdades en la región”⁹⁰.

Al respecto, la periodista Patricia Politzer entrega una versión de lo acontecido al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile sobre la posibilidad de que Chile asumiera como Presidente pro Tempore de Unasur: “En la cancillería lo vieron como un presente griego. América del Sur no es una taza de leche”. En vista de lo anterior –relata Politzer-, es que el Canciller Alejandro Foxley convocó a la plana mayor del Ministerio de Relaciones Exteriores para analizar la situación. La conclusión fue que Chile no debía encabezar Unasur, dado que el riesgo era demasiado grande. Sin embargo, luego de la reunión con el Director de Planificación de la Cancillería, Ángel Flisfisch, este último regresó a la oficina del Canciller y le expuso que Bachelet no iba a aceptar ese planteamiento, ya que estaba fuertemente interesada en América Latina. Al final Ángel Flisfisch se convirtió en secretario pro témpore de la organización, y no hubo costos, sólo laureles⁹¹.

⁸⁹ Discurso de S.E. Michelle Bachelet, al asumir la Presidencia Pro Tempore de la Unasur. Brasilia, 23 de mayo de 2008. Secretaría General de Unasur. Disponible en: <<http://www.unasursg.org>> [consulta: 18 de junio de 2012].

⁹⁰ “Chile preside Unasur”, El Mercurio, 24 de mayo de 2008.

⁹¹ POLITZER, Patricia. Bachelet..., op. cit., pp. 274-277.

1.1. Búsqueda de un Secretario General

Uno de los primeros desafíos de nuestro país fue la búsqueda de un candidato que reuniese las condiciones necesarias para ser electo por consenso como Secretario General de Unasur. Esto, luego que poco antes de la firma del Tratado de Unasur, el entonces electo Secretario General, Rodrigo Borja (ex Presidente de Ecuador), renunciara por no estar conforme con las pocas atribuciones de la Secretaría General.

En vista de lo anterior es que se llevaron a cabo diversas acciones a fin de alcanzar un acuerdo al respecto, pero ninguna daba resultado, como cuando, al finalizar una Reunión Extraordinaria de Unasur en Tucumán, el 1 de julio de 2008, no hubo consenso para nombrar al boliviano Pablo Solón en el cargo⁹². Esto debido a la oposición de Ecuador, Colombia y Perú en contra de dicho candidato⁹³. La actitud de Ecuador se explicaría debido a que hacía no mucho que Bolivia había pedido la destitución del Secretario General de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el ecuatoriano Freddy Elhers, porque supuestamente había actuado en contra de los intereses bolivianos en una negociación del bloque con la Unión Europea⁹⁴.

Sin embargo, los sondeos para nombrar a un Secretario General continuaron, resaltando ya no sólo el nombre de Pablo Solón, sino que también el de Néstor Kirchner (propuesto por Ecuador el 13 de agosto de 2008), e incluso la candidatura de un tercer candidato⁹⁵, dado que Uruguay rechazaba la candidatura de Kirchner⁹⁶ por problemas con Argentina en torno a una planta de celulosa ubicada cerca de la frontera entre ambos países, llegando a mencionar incluso que Uruguay se retiraría de Unasur si Argentina insistía en la postulación de Kirchner⁹⁷. Por su parte, el Canciller Foxley mencionó que Chile no propondría un candidato nacional para la

⁹² “Chile enfrenta difícil escenario por la secretaría ejecutiva de Unasur”, El Mercurio, 17 de julio de 2008.

⁹³ “Unasur sigue en tensión y se complica el papel de Bachelet”, El Mercurio, 7 de noviembre de 2008.

⁹⁴ “¿Qué hay tras la candidatura de Néstor Kirchner a Unasur?”, El Mercurio, 14 de septiembre de 2008.

⁹⁵ “La cancillería inicia sondeo para secretaría de Unasur”, El Mercurio, 19 de agosto de 2008. Ver también: “El intento de Chile por sacar a flote la Unasur”, La Nación, 16 de agosto de 2008.

⁹⁶ “Uruguay rechaza la candidatura de Néstor Kirchner a secretaría de Unasur”, Emol, 23 de octubre de 2008.

⁹⁷ “Uruguay se retirará de la Unasur si Argentina insiste en la postulación de Néstor Kirchner”, El Mercurio, 15 de diciembre de 2008. Volveremos sobre este tema más adelante.

Secretaría de Unasur⁹⁸. Esto, porque en un momento sonaba el nombre del entonces embajador en Argentina, Luis Maira, como candidato⁹⁹. Sin perjuicio de lo anterior, al poco tiempo el Canciller de Perú, José Antonio García Belaúnde, había señalado que Chile “tiene dos o tres candidatos muy buenos a presentar. Tendrían consenso tanto por su nacionalidad como por las personalidades, de gran prestigio internacional”¹⁰⁰. Entre sondeos y sondeos es que se llega a fines de diciembre de 2008, en donde se acoge una propuesta de Hugo Chávez, en el sentido de posponer hasta abril de 2009 la designación del Secretario General de Unasur¹⁰¹, fecha en la cual tampoco se logra consenso alguno al respecto.

Será sólo en el mes de mayo de 2010 (bajo la Presidencia pro Tempore de Ecuador) que se alcanzará el consenso necesario para nombrar a Néstor Kirchner (ex Presidente de Argentina) como Secretario General, asunto sobre el cual nos referiremos en el siguiente subcapítulo.

1.2. Algunas diferencias con la Unión Europea por el tema migratorio

Pero no sólo se asumieron desafíos regionales, sino que también se tuvo que alzar la voz en asuntos extrarregionales que influyeron en Sudamérica, como se hizo el 4 de julio de 2008, oportunidad en la cual Unasur emitió una declaración en la cual se expresaba el “rechazo a la aprobación por parte de la Unión Europea (UE) de la llamada "Directiva de Retorno", y cualquier intento de criminalización de los migrantes que pueda implicar la aplicación de esta normativa. [Más adelante se indica:] Basados en el principio de coherencia, los Estados miembros de UNASUR exigen un trato justo y humanitario para todos sus migrantes en la UE, en consonancia con la generosa acogida brindada a cientos de miles de nacionales europeos y sus descendientes en América del Sur”¹⁰². Posteriormente, el 12 de febrero de 2009, se vuelve a plantear una situación similar, en donde Unasur nuevamente emite una Declaración, en la cual se menciona que:

⁹⁸ “Canciller Foxley: Chile no propondrá un candidato para secretaría de Unasur”, Emol, 20 de agosto de 2008.

⁹⁹ “¿Qué hay tras la candidatura de Néstor Kirchner a Unasur?”, El Mercurio, 14 de septiembre de 2008.

¹⁰⁰ “Perú propone que Chile levante un candidato para secretaría de Unasur”, El Mercurio, 31 de octubre de 2008.

¹⁰¹ “Bachelet acoge propuesta de Chávez para evitar quiebre de Unasur”, El Mercurio, 17 de diciembre de 2008.

¹⁰² “Declaración de la Unión de Naciones Suramericanas sobre la ‘Directiva de Retorno’ de la Unión Europea”, 4 de julio de 2008.

“Ante la inminente aprobación de parte del Consejo de Ministros de la Unión Europea, de la "Propuesta de Directiva para sancionar a empleadores de inmigrantes irregulares", por la cual se establecen sanciones aplicables a los empleadores de migrantes irregulares nacionales de terceros países. 1. Los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) expresan su profunda preocupación frente a la inminente aprobación por el Parlamento Europeo de la propuesta de "Directiva por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países", cuya posterior aplicación tendrá un impacto significativo en las personas migrantes que se encuentran en situación migratoria irregular toda vez que, en lugar de endurecer las sanciones aplicables a sus empleadores, se debiera privilegiar la inserción humana, laboral y productiva de los migrantes en las sociedades de destino. 2. Exhorta a los Estados de la Unión Europea a revisar la Propuesta de Directiva”¹⁰³.

1.3. Actuación de Unasur en la crisis boliviana del 2008

Unasur ya había estado presente en Bolivia en el mes de agosto de 2008, a través de un Comité Electoral que actuó como observador en un referéndum en el cual se buscaba confirmar o revocar a Evo Morales como Presidente. El jefe de dicha misión electoral fue el ex canciller Ignacio Walker, quien señaló que el proceso fue muy exitoso, ya que se llevó a cabo en un marco de tranquilidad y normalidad, con gran participación del pueblo boliviano¹⁰⁴.

Posteriormente, el 11 de septiembre de 2008, se produjeron serios incidentes en Bolivia, los cuales analizaremos tomando como base el Informe que la “Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de Bolivia” elaboró al respecto¹⁰⁵. En dicho documento se mencionan como antecedentes la histórica problemática de la tierra en diversos sectores de Bolivia, indicando que una vez que el Instituto Nacional de Reforma Agraria

¹⁰³ Declaración de la Unasur frente a la Propuesta de Directiva de la Unión Europea para sancionar a empleadores de inmigrantes irregulares, 12 de febrero de 2009.

¹⁰⁴ “Jefe de observadores de Unasur: ‘Se ratificó legitimidad de conducción de Evo Morales’”, Emol, 11 de agosto de 2008. Ver también: “Unasur expresó su satisfacción tras el resultado del referendo en Bolivia”, Emol, 11 de agosto de 2008.

¹⁰⁵ Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia sobre los hechos de violencia ocurridos en Pando, marzo de 2009.

(INRA), había finalizado el saneamiento de diversas tierras, personas del Sector Prefectural y Cívico¹⁰⁶ se “tomaron” dicho Instituto, estando aún pendiente que sus beneficiarios recibieran los títulos de propiedad agraria. Posteriormente, la “Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Pando” había convocado a un “ampliado campesino” a realizarse en Cobija para tratar diversos temas, entre ellos el de la redistribución de tierras fiscales. Es por ello que cientos de campesinos se dirigieron a esa localidad, pero al despuntar el 11 de septiembre se produjeron serios acontecimientos que dividiremos en dos partes para una mejor comprensión de ellos. En el primero, denominado “Incidentes en Tres Barracas”, se produjo un enfrentamiento entre ambas partes, en el cual falleció una persona y otras seis fueron retenidas por los campesinos (todas las víctimas de parte del “Sector Cívico”). El segundo momento se ha denominado “Masacre de El Porvenir”, donde, al cabo de unas horas, y luego de ser liberado el último retenido del “Sector Cívico”, miembros de este último sector comenzaron un ataque indiscriminado en contra de los campesinos, incluyendo disparos masivos, llegando a hacerlo incluso en contra de algunos de ellos que escapaban a nado en un río cercano y a agredir a algunos de ellos que se habían refugiado en un hospital cercano.

Ante dicha situación Unasur emitió una declaración el 12 de septiembre de 2008, en la cual, luego de lamentar las pérdidas de vidas humanas, la destrucción de bienes públicos y privados y riesgos para la democracia, expresó:

"Es el deber de esta Presidencia Pro Témpore señalar la total disposición de UNASUR de colaborar con el Gobierno de Bolivia en el esfuerzo por identificar e implementar vías de diálogo y entendimiento que, bajo la conducción de las legítimas autoridades de la nación boliviana, permitan a las fuerzas políticas sociales retomar la senda pacífica, institucional y democrática, de solución de problemas e impulso al desarrollo"¹⁰⁷.

Por su parte, la Presidenta Michelle Bachelet expresó: “estamos haciendo llegar por un lado nuestros mejores oficios para ser parte y ayudar en todo aquello que creemos que haya que

¹⁰⁶ Dicho sector se contraponen al “Sector de los campesinos”, o campesinos. En adelante “Sector Cívico”.

¹⁰⁷ Ver también: “Unasur repudia violencia y pide diálogo en Bolivia”, Emol, 12 de septiembre de 2008.

hacer en Bolivia”¹⁰⁸, citando luego a una reunión de emergencia de Unasur por los graves acontecimientos internos de Bolivia, para no “permanecer impávidos ante una situación que nos preocupa”¹⁰⁹. El mismo día de la convocatoria, Evo Morales agradeció el apoyo internacional y expresó que compartía la propuesta de Unasur de una reunión de emergencia¹¹⁰, la cual habría sido gatillada en parte, según indicó “El Mercurio”, debido a que Evo Morales reveló a la Presidenta Bachelet la existencia de un informe de inteligencia de su país en que se señalaba que un intento de Golpe de Estado era inminente¹¹¹.

Ante esta convocatoria tanto los Presidentes de los partidos políticos de oposición (UDI más RN), como parlamentarios de dicho sector criticaron a Bachelet por su formulación¹¹², agregando que la votación del Tratado Constitutivo de Unasur en el Senado dependería de los resultados de esta reunión¹¹³. Una actitud diferente asumió el entonces más probable candidato de la oposición para las elecciones presidenciales, Sebastián Piñera, quien expresó que apoyaba con “decisión y total convicción” la convocatoria de Unasur¹¹⁴. Por su parte, el Senador de RN, Sergio Romero, señaló que es la OEA y no la Unasur quien debía hacerse presente en la crisis de Bolivia¹¹⁵.

A) Declaración de La Moneda

De dicha reunión de emergencia se adoptó la llamada “Declaración de la Moneda”, el 15 de septiembre de 2008¹¹⁶, en la cual se indica que Unasur otorga el más “irrestringido” apoyo al Gobierno Constitucional de Evo Morales (nº 1), rechazando cualquier intento de golpe civil (nº

¹⁰⁸ “Presidenta Bachelet llama ‘al cese inmediato de la violencia en Bolivia’”, Emol, 12 de septiembre de 2008.

¹⁰⁹ “Bachelet convoca reunión de emergencia de Unasur por crisis boliviana”, Emol, 13 de septiembre de 2008.

¹¹⁰ “Evo Morales agradece apoyo internacional por la crisis”, Emol, 13 de septiembre de 2008.

¹¹¹ “Advertencia de Morales sobre golpe en Bolivia mueve a Bachelet a citar cumbre de emergencia”, El Mercurio, 14 de septiembre de 2008.

¹¹² “Alianza sale a cuestionar rol de Hugo Chávez y llama a no intervenir en conflicto boliviano”, El Mercurio, 14 de septiembre de 2008.

¹¹³ “Derecha condiciona a Unasur”, La Nación, 16 de septiembre de 2008.

¹¹⁴ “Alianza sale a cuestionar rol de Hugo Chávez y llama a no intervenir en conflicto boliviano”, El Mercurio, 14 de septiembre de 2008.

¹¹⁵ “Senador Romero plantea que es la OEA la que debería ver la crisis en Bolivia”, Emol, 15 de septiembre de 2008.

¹¹⁶ “Unasur da su más irrestringido apoyo a Gobierno de Evo Morales”, Emol, 15 de septiembre de 2008.

2) y exigiendo la pronta devolución de las instalaciones gubernamentales como condición para el inicio de un proceso de diálogo (n° 3). Asimismo, se hizo un llamado al cese inmediato de las acciones de violencia, de intimidación y de desacato a la institucionalidad democrática y al orden jurídico establecido (n° 4). Junto a ello, se condenó firmemente la masacre acontecida en el Departamento de Pando, y se respaldó la iniciativa del Gobierno Boliviano para que una Comisión de Unasur realice una investigación de forma imparcial que permita esclarecer el lamentable suceso, y formule recomendaciones para que el mismo no quede en la impunidad (n° 5). Además, se instó a la unidad nacional (n° 6) y se hizo un llamado al diálogo (n° 7). También se acordó crear una Comisión abierta a todos los miembros de Unasur, coordinada por la Presidencia Pro-Témpore, para que acompañe los trabajos de una mesa de diálogo conducida por el legítimo Gobierno de Bolivia (n° 8), junto con una Comisión de apoyo y asistencia al Gobierno de Bolivia en función de sus requerimientos (n° 9).

Posteriormente, una vez finalizada la reunión, parlamentarios de la oposición (UDI más RN) expresaron que esperaban una declaración más equilibrada y no tan sesgada¹¹⁷, lo que no deja de ser llamativo, ya que lo que buscaba dicho sector no era una declaración “equilibrada”, sino que no hubiese declaración ni reunión alguna en el marco de Unasur por los sucesos acontecidos en Bolivia.

Sin perjuicio de lo anterior, la actuación de Unasur fue reconocida por el propio Evo Morales, quien señaló que “gracias a la Unasur se derrotó a este intento de golpe de Estado civil”¹¹⁸, asunto no menor para una organización recién estrenada. Recordemos, además, lo mencionado por Patricia Politzer, en cuanto a que Unasur se veía como un presente griego en la Cancillería chilena, pero que luego de esta reunión “Evo siguió adelante y nadie dejó de aplaudir a Bachelet”¹¹⁹. Por su parte, nuestro país designó al ex canciller Juan Gabriel Valdés como representante de Unasur en los esfuerzos para apoyar y buscar el diálogo entre el gobierno boliviano y la oposición¹²⁰.

¹¹⁷ “Alianza desestima Declaración de La Moneda y critica a la OEA”, La Nación, 17 de septiembre de 2008.

¹¹⁸ “Evo Morales agradeció a Unasur por mediación de paz y criticó silencio de EE.UU.”, Emol, 23 de septiembre de 2008.

¹¹⁹ POLITZER, Patricia. Bachelet..., op. cit., p. 278.

¹²⁰ “Bachelet nombra a Juan Gabriel Valdés como representante en comisión de Bolivia”, Emol, 16 de septiembre de 2008.

Luego de esta cita el entonces Ministro Secretario General de Gobierno, Francisco Vidal, expresó que vio la reunión y la Declaración como algo muy positivo, pues Evo Morales pudo regresar a su país con la certeza de que un alzamiento armado en su contra sería repudiado por toda la región. En definitiva, lo que se busca –agregó Vidal- es que nunca más hayan Golpes de Estado con el silencio de los demás¹²¹.

B) Reunión en Nueva York e Informe de Unasur

En el marco de la 63° Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, en septiembre de 2008, la Presidenta Michelle Bachelet decidió realizar una reunión extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur, aprovechando que varios mandatarios de Sudamérica se encontrarían en dicha cita anual de la ONU, a fin de hacer un seguimiento de los acuerdos alcanzados por los Jefes de Estado en la reunión del 15 de septiembre de 2008¹²². En dicha reunión los mandatarios decidieron postergar la Cumbre de Unasur a celebrarse en Viña del Mar entre 21 y 22 de octubre para fin de año, ya que de lo contrario sería la tercera reunión consecutiva que se realizaría en poco tiempo. Asimismo, se decidió impulsar la Comisión establecida en el numeral quinto de la “Declaración de La Moneda”, designando por consenso al Dr. Rodolfo Mattarollo de Argentina como coordinador de la misma¹²³. Por su parte, en la Asamblea ya citada de la ONU tanto Lula da Silva como Cristina Fernández y Fernando Lugo, Mandatarios de Brasil, Argentina y Paraguay, respectivamente, destacaron a Unasur como un ejemplo del multilateralismo y como un organismo capaz de superar crisis¹²⁴.

Más adelante, el 7 de octubre de 2008, Juan Gabriel Valdés, coordinador de las Comisiones de Unasur creadas recientemente en Bolivia, informó que todas ellas habían concluido la primera fase de trabajo (una de ellas a cargo del seguimiento del proceso de diálogo en Bolivia, otra establecida para investigar la situación en Pando y la otra creada para otorgar

¹²¹ “Vidal y el balance de Unasur: ‘Nunca más habrá un golpe con el silencio de otros Estados’”, La Nación, 21 de septiembre de 2008.

¹²² “Bachelet aprovecha Asamblea ONU en Nueva York para citar a nueva cumbre de la Unasur”, El Mercurio, 22 de septiembre de 2008.

¹²³ Informe de la Comisión de Unasur sobre los sucesos de Pando, op. cit., p. 18.

¹²⁴ “Para enfrentar crisis financiera iniciado en EE.UU. y reformar la ONU Latinoamérica propone modelo Unasur”, La Nación, 24 de septiembre de 2008.

apoyo logístico a Evo Morales). Además, expresó que el clima político había mejorado y que también hubo avances en el diálogo¹²⁵.

Posteriormente, a principios de noviembre del mismo año, la “Comisión Mattarollo” anunció que había terminado de recolectar información sobre la masacre en la región de Pando en Bolivia¹²⁶, y luego, el 25 de noviembre de 2008, Rodolfo Mattarollo, jurista argentino y jefe de la comisión que investigó los hechos, hizo entrega a Michelle Bachelet del informe sobre la masacre en Bolivia¹²⁷. Posteriormente Mattarollo expresaría que “el 11 de Septiembre de 2008 en la localidad de Porvenir y otros sitios del departamento de Pando se cometió una masacre en el sentido empleado para este término por la organización de las Naciones Unidas”, agregando que se configuraba un crimen de lesa humanidad¹²⁸. Finalmente, en el marco de una reunión extraordinaria de Unasur, se aprobó dicho informe, siendo luego elevado por la Presidenta Michelle Bachelet a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas¹²⁹.

Dicho informe indica que los miembros de dicha Comisión, luego de reuniones sostenidas con altas autoridades del Poder Judicial, del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo, con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia, con el Defensor del Pueblo y con víctimas de ambos lados, acreditaron que quienes buscaron impedir la concentración campesina estaban armados, mientras que sólo algunos de los campesinos lo estaban. Agregaron que murieron dos personas del Sector Prefectural y Cívico, mientras que las demás muertes acreditadas –dieciocho- fueron del lado de los campesinos. Pero aún más impactante fue lo relatado en torno a que varios campesinos fueron torturados, mutilados y luego asesinados por el Sector Cívico, agregando que hubo elementos de carácter racista y de discriminación por motivos étnicos en contra de los campesinos, y que la actuación de la policía, tanto en el origen como durante el desarrollo de los sucesos fue por completo deficiente. Concluye el Informe señalando que se produjo una masacre, y recomienda que las

¹²⁵ “Comisiones de Unasur para enfrentar crisis en Bolivia concluyen primera fase de trabajo”, Emol, 7 de octubre de 2008.

¹²⁶ “Unasur termina recolección de información por muertes en Bolivia”, Emol, 4 de noviembre de 2008.

¹²⁷ “Bachelet recibe informe sobre matanza en Bolivia”, Emol, 25 de noviembre de 2008.

¹²⁸ “Informe de Unasur califica como ‘masacre’ muerte de campesinos en Bolivia”, Emol, 3 de diciembre de 2008.

¹²⁹ “Unasur aprobó informe sobre matanza en Bolivia”, Emol, 16 de diciembre de 2008.

violaciones a los derechos humanos sean investigadas por la justicia ordinaria, que los magistrados actualicen y profundicen su formación teórica y práctica, que exista una reparación tanto individual como comunitaria, y que se perfeccione la formación de la policía¹³⁰.

C) Balance sobre la actuación de Unasur en Bolivia

La actuación de Unasur en Bolivia fue muy reconocida, ya que demostró que los problemas de la democracia en un país sudamericano conciernen a todos los demás¹³¹. Además, se dio cuenta de la autonomía de los países sudamericanos en la resolución de sus conflictos¹³², y de la preparación y disposición de los países sudamericanos en asumir sus responsabilidades colectivas en la región¹³³. Junto a ello, se vieron los frutos de una diplomacia activa¹³⁴ para resolver los conflictos mediante el diálogo. Este fue, sin duda alguna, el primer gran logro político-diplomático de Unasur. Junto a ello, se ha mencionado que:

“Los países del continente, tras la declaración de la Moneda lograron reafirmar su vocación y voluntad de naciones hermanas. La UNASUR demostró como debe ser el multilateralismo, desde la diversidad y de la diferencia que pueden existir legítimamente entre los distintos proyectos políticos al interior de los distintos países. Se logró dar un ejemplo al mundo, al mostrar rapidez y celeridad con que los líderes de la UNASUR aunaron voluntades para defender la democracia de un pueblo hermano, su autonomía y fortalecer la institucionalidad, enviando un mensaje de unidad y de compromiso por los países de la región”¹³⁵.

En definitiva, la actuación de Unasur en Bolivia (solicitada por el propio gobierno boliviano) fue muy positiva, la cual permitió hacer realidad los grandes ideales de paz e

¹³⁰ Informe de la Comisión de Unasur sobre los sucesos de Pando..., op. cit.

¹³¹ PEÑA, Félix. La integración del espacio sudamericano. ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? *Nueva Sociedad*, (219):48, 2009.

¹³² SERBIN, Andrés. América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa? *Nueva Sociedad*, (219):152, 2009.

¹³³ Peña, Félix. La integración..., op. cit., p. 48.

¹³⁴ Ver editorial titulado “Hacia un nuevo liderazgo latinoamericano”, *La Nación*, 17 de septiembre de 2008.

¹³⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores. Hitos de la política exterior durante el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. 2006-2010. Edición del año 2009, p. 29.

integración que han sido proclamados como verdaderos faros que deben guiar a la humanidad no sólo a nivel regional, sino que a nivel mundial. Al mismo tiempo, estos sucesos nos enseñan que no basta contar con una institucionalidad para que los conflictos de nuestra región se resuelvan, sino que quizás más importante aún es contar con un liderazgo político que esté dispuesto a utilizar y a encausar organizaciones e instituciones internacionales hacia el fin por el cual fueron creadas, como lo es en este caso la paz y la integración.

1.4. Crisis en Honduras

Poco antes del traspaso de mando de Unasur se produjo un Golpe de Estado en Honduras, el 28 de junio de 2009, en contra del Presidente José Manuel Zelaya, ante lo cual la Presidenta Michelle Bachelet, a nombre de Unasur, rechazó dicho Golpe de Estado y entregó su respaldo al gobierno constitucional de Zelaya¹³⁶. Además, expresó que había “conversado con el Presidente Zelaya, a quien le transmití el apoyo decidido y enérgico tanto del Gobierno de Chile como de todos los gobiernos de Unasur”¹³⁷.

Esta fue la segunda oportunidad en que Unasur condenó un Golpe de Estado y dio su apoyo al gobierno constitucional (antes sucedió con Bolivia). Sin embargo, esta fue la primera ocasión en que se emitió una condena de este tipo respecto de un país no miembro de Unasur.

1.5. Consejo Suramericano de Defensa

Otro asunto que coordinó Chile fue la creación del Consejo de Defensa Suramericano, el cual había sido propuesto por Brasil con motivo de la firma del Tratado Constitutivo de Unasur en mayo de 2008, desistiéndose luego dicho país de consensuar su creación en dicha Cumbre por falta de apoyo de algunos países¹³⁸, lo que no se vio como un fracaso, ya que, al decir de

¹³⁶ “Unasur dio un decidido respaldo al gobierno de Zelaya”, Emol, 28 de junio de 2009.

¹³⁷ “Bachelet busca asumir rol activo ante crisis por golpe de Estado en Honduras”, El Mercurio, 29 de junio de 2009.

¹³⁸ “En medio de tensiones, Brasil busca una integración militar”, El Mercurio, 23 de mayo de 2008. Ver también: “Mandatarios sudamericanos oficializan creación de la Unasur”, Emol, 23 de mayo de 2008.

Michelle Bachelet: “fracaso hubiera sido si los jefes de Estado y de Gobierno hubiesen decidido no trabajar en eso”¹³⁹.

Más adelante, en una reunión del Grupo de Trabajo sobre dicho Consejo, se alcanzó un consenso en torno a la definición de aquél como “un mecanismo de diálogo político y cooperación en materias de defensa, bajo el principio de preservar a Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo económico y social de los pueblos de la región”¹⁴⁰. Posteriormente, en la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y Gobierno de Unasur celebrada en diciembre de 2008, se formalizó su creación¹⁴¹.

Su primera reunión se llevó a cabo en Chile, entre los días 9 y 10 de marzo de 2009, planteándose como objetivos la búsqueda de acuerdos en torno a la transparencia en el gasto militar y la creación de un ejército combinado de cooperación militar en caso de catástrofes o desastres naturales¹⁴². En dicha reunión los Ministros de Defensa de los países de la Unasur adoptaron una Declaración, en la cual se expresó el respeto irrestricto a la soberanía y se reafirmó la convivencia pacífica de los pueblos. Además, se mencionaron como “Planes de Acción” de dicho Consejo los siguientes objetivos generales: consolidar a Suramérica como una zona de paz; construir una identidad suramericana en materia de defensa y generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa. Además, se acordó impulsar cuatro ejes o lineamientos: políticas de defensa, cooperación militar, acciones humanitarias y Operaciones de Paz, industria y tecnología de la defensa y formación y capacitación¹⁴³. Por último, se implementó un “teléfono rojo” entre los ministros suramericanos para actuar conjuntamente en caso de amenazas a la seguridad regional¹⁴⁴.

Sobre este Consejo se ha expresado que éste no sería una alianza militar convencional (como la OTAN), sino un mecanismo de diálogo y consulta. Asimismo, se destaca la voluntad

¹³⁹ “Lula da Silva y Bachelet niegan fracaso de propuesta de Consejo de Defensa”, Emol, 23 de mayo de 2008.

¹⁴⁰ “Unasur celebra incorporación de Colombia al Consejo de Defensa”, Emol, 24 de julio de 2008.

¹⁴¹ “Unasur aprobó informe sobre matanza en Bolivia”, Emol, 16 de diciembre de 2008.

¹⁴² “Ministros de Defensa de América del Sur se reúnen en Chile”, El Mercurio, 25 de febrero de 2009.

¹⁴³ Ver también: “Consejo de Defensa destaca la inviolabilidad territorial de los países”, La Nación Online, 11 de marzo de 2009.

¹⁴⁴ “Brasil festeja ‘teléfono rojo’ regional”, La Nación Online, 11 de marzo de 2009.

de generar una identidad en materia de defensa que fuera autónoma de Washington¹⁴⁵. Por su parte, John Chipman, Director General del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS), mencionó que este Consejo debía enfrentar varios asuntos importantes, como el promover la publicación y una actualización más regular de los Libros Blancos de Defensa; considerar la posibilidad de poner las cuestiones de seguridad energética y de recursos naturales como parte de su agenda establecida formalmente para todas las reuniones; considerar la elaboración de normas en cuanto a cómo se deben conducir las actividades en sectores fronterizos para hacer frente a las amenazas transnacionales; e invitar a cada Estado miembro a proporcionar a Unasur la información referida a los puntos fuertes y las actividades de los actores no estatales que ellos consideren están involucrados en actividades transnacionales ilícitas como la delincuencia, el narcotráfico y el terrorismo¹⁴⁶.

Creemos que este Consejo es un claro ejemplo de que los gobernantes sudamericanos pueden destrabar conflictos regionales por medio del diálogo, la cooperación y la transparencia en esta área, generando así más confianza entre los diversos actores interesados. Ciertamente se puede indicar que aún persisten conflictos en nuestras tierras, pero ello no es sino una señal de que es más necesario que nunca este Consejo de Defensa, a fin de ayudar a asentar la paz en nuestra región.

1.6. Parlamento Sudamericano y reunión en Salvador de Bahía

El 17 de octubre de 2008, Michelle Bachelet junto con Evo Morales colocaron la primera piedra del futuro Parlamento de Unasur en Cochabamba, Bolivia, junto con presidir la reunión que busca redactar el Protocolo de dicho Parlamento, en concordancia con lo señalado

¹⁴⁵ BARTOLOMÉ, Mariano. Las Fuerzas Armadas sudamericanas y las perspectivas de cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. *Estudios Internacionales*, (164):24-25, 2009.

¹⁴⁶ Junto a los asuntos mencionados, también se hizo mención a otros, como el alentar o incluso requerir el uso de la tecnología de satélites y otros medios a través de los cuales los Estados podrían vigilar eficientemente las zonas fronterizas; elaborar una serie de posibles sanciones que se aplicaran para hacer plenamente aplicables los principios importantes de la Carta y las prácticas operacionales del Consejo de Defensa; y trabajar para coordinar la participación de los Estados miembros en el diseño de medidas de seguridad extrarregionales, coherentes con los objetivos políticos generalmente declarados, como la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (PSI). Ver: CHIPMAN, John. Desafíos estratégicos en América Latina: Evaluación de las amenazas y manejo de las respuestas. *CESIM*, (14):32-33, noviembre, 2009.

en el artículo 17 del Tratado Constitutivo¹⁴⁷. Por su parte, en Chile la oposición rechazó participar en dicho encuentro¹⁴⁸, por cuanto el Senado no habría sido invitado, asunto que también era compartido por algunos senadores oficialistas¹⁴⁹. Sin embargo, el asunto de la no invitación fue luego desmentida por el subsecretario de Relaciones Exteriores, Alberto Van Klaveren, quien también indicó (ante las críticas formuladas por la asistencia de la Mandataria a dicho encuentro) que a Michelle Bachelet le corresponde ir como Presidenta Pro Témpore de Unasur y que “la Presidenta y el gobierno tienen un compromiso muy fuerte con la integración. Nosotros no nos vamos a restar de ninguna iniciativa que sea amplia y representativa como es el caso de Unasur”¹⁵⁰.

Más adelante, en el marco de una Cumbre semestral de Mercosur en Brasil, se celebró una Cumbre Extraordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur, el 16 de diciembre de 2008, cita en la cual se aprobaron tres materias de gran relevancia. En primer lugar, el Informe de la “Comisión Mattarollo” sobre la masacre en Bolivia; en segundo lugar, la creación del Consejo Suramericano de Defensa; y en tercer lugar, la creación de un Consejo Sudamericano de Salud¹⁵¹. En dicho encuentro se planteó, además, que ante la crisis económica internacional en ciernes, “Unasur y también América Latina deben levantar una voz” a fin de modernizar el multilateralismo y los mercados. Es por ello que se solicitó la reforma de la ONU, del FMI, y del Banco Mundial¹⁵².

1.7. Traspaso de mando de la Unasur

Originalmente la Cumbre ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur se iba a celebrar el 6 de julio de 2009 en Viña del Mar. Sin embargo, Chile hizo un gesto hacia Ecuador,

¹⁴⁷ “Bachelet y Evo colocan primera piedra para el Parlamento de Unasur”, El Mercurio, 18 de octubre de 2008.

¹⁴⁸ “Unasur: Alianza rechaza participación en cita parlamentaria”, La Nación Online, 15 de octubre de 2008.

¹⁴⁹ “Viaje de Bachelet a reunión de Unasur en Bolivia provoca rechazo del Senado”, El Mercurio, 16 de octubre de 2008.

¹⁵⁰ “Cancillería desmiente a senadores y asegura que fueron invitados a cita de Unasur”, Emol, 16 de octubre de 2008. Ver también: “Gobierno dice que sí invitó al Senado a cumbre Unasur”, El Mercurio, 17 de octubre de 2008.

¹⁵¹ “Unasur aprobó informe sobre matanza en Bolivia”, Emol, 16 de diciembre de 2008.

¹⁵² “Bachelet llama a gobiernos de Latinoamérica a ‘levantar una voz’ ante crisis financiera”, Emol, 17 de octubre de 2008.

ya que a solicitud de este último país se decidió cambiar la sede de dicha Cumbre, a fin de que ésta fuera realizada en Ecuador el 10 de agosto de 2009, coincidiendo con el día en que Rafael Correa asumiría su segundo período como Mandatario¹⁵³.

El ambiente previo a esta Cumbre fue tenso, ya que hubo un desacuerdo entre los países de la Unasur por las bases militares estadounidenses que se instalarían en Colombia¹⁵⁴. Por su parte, la Presidenta Michelle Bachelet destacó el posicionamiento que ha ganado Unasur en el entorno internacional, a su llegada a Ecuador, el 9 de agosto¹⁵⁵, y al día siguiente pidió que se respaldara el trabajo de José Miguel Insulza en la OEA en relación con Honduras (por el golpe de Estado allí acaecido), junto con destacar la labor del Consejo de Salud Suramericano para hacer frente a la pandemia de la influenza humana. Recordó, a su vez, la creación del Consejo de Defensa Suramericano, junto con los avances de los Grupos de Trabajo sobre integración energética y de inversiones¹⁵⁶. A poco de finalizar esta Cumbre el ambiente se volvió a tensar debido a que Hugo Chávez generó una polémica al tratar el tema del acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos¹⁵⁷, acordándose mencionar dicho tema en una Reunión Presidencial Extraordinaria de Unasur.

En el marco de esta Cumbre se adoptó la “Declaración Presidencial de Quito”, en la cual se hizo presente que la crisis financiera internacional es la peor desde hace más de medio siglo, y en vista de ello es que se exigió un conjunto equilibrado de acciones que estabilizaran el sistema financiero, reactivasen la economía, priorizaren la creación del empleo y el fortalecimiento de la protección social, asegurando la recuperación económica sobre la base de un desarrollo sostenible. También reconocieron que “en el actual contexto mundial, es fundamental profundizar y acelerar la integración y la cooperación regional para enfrentar concertadamente estas preocupaciones”¹⁵⁸. Asimismo, reafirmaron su compromiso con la democracia y reconocieron la importancia y el creciente rol que la Unasur ha adoptado como instancia de

¹⁵³ “Chile hace gesto a Ecuador y no realizará cumbre de Unasur”, El Mercurio, 12 de junio de 2009.

¹⁵⁴ “Bachelet preocupada por ofensiva contra EE.UU. y la OEA en cita de Unasur”, El Mercurio, 6 de agosto de 2009.

¹⁵⁵ “Presidenta Bachelet destaca posicionamiento de Unasur en el exterior”, Emol, 9 de agosto de 2009.

¹⁵⁶ “Bachelet traspasa mando de la Unasur y pide respaldo a labor de Insulza en Honduras”, Emol, 10 de agosto de 2009.

¹⁵⁷ Al respecto, ver: “Reunión en Quito: Chávez enciende la cumbre de la Unasur al advertir de vientos de guerra en la región”, El Mercurio, 11 de agosto de 2009.

¹⁵⁸ “Declaración Presidencial de Quito”, 10 de agosto de 2009. párrafo seis.

generación de consensos en nuestra región. Además, se volvió a condenar el Golpe de Estado en Honduras, y se celebró, por su parte, la creación del Consejo de Infraestructura y Planeamiento, del Consejo de Desarrollo Social, y del Consejo de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación. Junto a ello se acordó examinar la conveniencia de la creación de un Consejo Suramericano de Derechos Humanos.

Finalmente, destacaron “la eficiente labor desplegada por S.E. la Presidenta Señora Michelle Bachelet en la Presidencia Pro Tempore de la UNASUR y resaltan el significativo impulso y el liderazgo que la Presidencia de Chile le ha dado a nuestro proceso de Integración”¹⁵⁹.

¹⁵⁹ *Ibíd*em, párrafo 30.

2. UNASUR BAJO LA PRESIDENCIA PRO TEMPORE DE ECUADOR (2009-2010)

En esta sección revisaremos en detalle los siguientes sucesos: avances en la puesta en marcha del Banco del Sur, la elección del Secretario General de Unasur, los terremotos en Haití y Chile, diversos avances sobre defensa, la crisis entre Colombia y Venezuela del año 2010, el intento de Golpe de Estado en Ecuador, y la Cumbre en Guyana, en donde se llevó a cabo el traspaso de la Presidencia Pro Témpace de Unasur a Guyana¹⁶⁰.

2.1. Banco del Sur

El 26 de septiembre de 2009 fue suscrito, luego de un largo proceso de negociación, el convenio constitutivo del Banco del Sur, en Isla Margarita, Venezuela, el cual contará con un capital autorizado de 20 mil millones de dólares. Siete fueron los países que suscribieron dicho acuerdo: Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, contando además con la presencia de la Presidenta Michelle Bachelet como invitada especial a dicha ceremonia¹⁶¹.

Tal como lo ha indicado Fabiano Crespilho, este banco ha sido impulsado fundamentalmente por el gobierno venezolano encabezado por Hugo Chávez, el cual estuvo en un principio relacionado con las ideas de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y con una marcada crítica al neoliberalismo. Sin embargo, con el tiempo, y a medida que otros gobiernos sudamericanos se fueron sumando a esta iniciativa, el discurso sobre el Banco del Sur se fue volviendo más conservador, buscando resaltar la importancia que nuestra región cuente con una institución financiera propia, lo que no implica necesariamente estar en oposición a otros organismos financieros¹⁶².

¹⁶⁰ Sobre las actividades oficiales de Unasur bajo la Presidencia pro Témpace de Ecuador, ver: ADOUM, Alejandra (Coord. editorial). Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Presidencia Pro Tempore Ecuador. 2009-2010. Quito, Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2010.

¹⁶¹ “Siete países sudamericanos firman convenio para crear Banco del Sur”, Emol, 27 de septiembre de 2009.

¹⁶² CRESPILO, Fabiano. El silencio académico sobre el Banco del Sur. Problemas del desarrollo (Revista Latinoamericana de Economía), 41(160):137-141, 2010. Sobre el Banco del Sur, ver también:

Sus orígenes se remontan desde al menos al 2005, año en el cual el Presidente venezolano Hugo Chávez visitó Argentina, ocasión en la cual propuso crear un “Banco del Sur”¹⁶³. Al año siguiente este asunto fue reiterado por el Presidente de Bolivia, Evo Morales, en una carta dirigida a los gobernantes y pueblos de Sudamérica, titulada “Construyamos con nuestros pueblos una verdadera Comunidad Sudamericana de Naciones para ‘Vivir bien’” (2 de octubre de 2006). Asimismo, en el Informe Final de la Comisión Estratégica de Reflexión, del mismo año, se propuso la creación del Banco del Sur¹⁶⁴.

Sin embargo, durante el curso del año 2007, Brasil no estaba del todo convencido de crear una nueva entidad bancaria sudamericana, prefiriendo fortalecer los mecanismos existentes, como la “Corporación Andina de Fomento” (CAF) y el brasileño “Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social” (BNDES)¹⁶⁵. Esta misma actitud adoptó Chile, prefiriendo apoyar los organismos financieros existentes en la región, como el CAF y el BID¹⁶⁶, llegando a adquirir durante el año 2007 US\$50 millones en acciones de la CAF¹⁶⁷. Pero de todas formas la Presidenta Michelle Bachelet envió observadores a la reunión en la cual se redactó el estatuto del banco¹⁶⁸. Al cabo de un tiempo Brasil optaría por sumarse a este banco, e incluso el Presidente de Colombia, Álvaro Uribe llegó a solicitar formalmente el ingreso de su país a esta iniciativa, expresando: “nuestro ingreso no es un rechazo al BM [Banco Mundial] ni al BID, sino una expresión de solidaridad y lealtad con la hermandad sudamericana a la que no le vayamos a fallar”¹⁶⁹. Pero al poco tiempo –y en medio de una crisis diplomática entre Colombia y Venezuela–, Colombia anunció que no ingresaría al Banco del Sur, pero que no descartaba hacerlo más tarde¹⁷⁰.

SCHAPOSNIK, Carmen y PARDO, Eugenia. Financiamiento y desarrollo en UNASUR. En: MELLADO, Noemí (Editora). Mercosur y Unasur, op. cit., pp. 254 y ss.

¹⁶³ “Argentina y Venezuela sellan acuerdos de integración bilateral”, Emol, 1 de febrero de 2005.

¹⁶⁴ Ambos documentos fueron analizados en el Capítulo I.

¹⁶⁵ “Autoridades brasileñas se oponen a la creación del Banco del Sur”, Emol, 18 de enero de 2007.

¹⁶⁶ “Bachelet no suspende visita a Venezuela, pero plantea molestia a Presidente Chávez”, El Mercurio, 14 de abril de 2007.

¹⁶⁷ “Chile se distancia de banco creado por Chávez y compra acciones de entidad de países andinos”, El Mercurio, 7 de noviembre de 2007. Ver también: “Chile compra US\$ 50 millones de acciones de banco andino”, El Mercurio, 10 de noviembre de 2007.

¹⁶⁸ “Chile atento al Banco del Sur”, El Mercurio, 13 de junio de 2007.

¹⁶⁹ “Uribe realiza gesto a Chávez y pide ingreso al Banco del Sur”, El Mercurio, 13 de octubre de 2007.

¹⁷⁰ “Colombia posterga decisión sobre ingreso a Banco del Sur”, Emol, 5 de diciembre de 2007.

El 8 de octubre de 2007 los siete países fundadores, representados por sus Ministros de Economía y de Hacienda acordaron el Acta Fundacional del Banco del Sur¹⁷¹, y el 9 de diciembre se firmó dicha Acta en Buenos Aires, Argentina, por siete países¹⁷². Sobre el mismo, el Presidente de Bolivia, Evo Morales, expresó que “este banco debe ser el primer paso para que Sudamérica tenga su propia moneda. Nace una esperanza para nuestros países con el Banco del Sur”. Por su parte, el Presidente de Brasil, Lula da Silva, manifestó que el banco “es un paso importante para fortalecer la autonomía financiera de América del Sur”. Asimismo, el Presidente de Ecuador, Rafael Correa expresó que la iniciativa “es un inmenso paso al frente para la integración latinoamericana”, agregando que “tenemos un pasado común, es hora de buscar un destino común”. A su vez, Hugo Chávez, Presidente de Venezuela, expresó que “el banco va a ser determinante para el proceso de independencia de nuestros pueblos”¹⁷³.

Por su parte, en nuestro país algunos partidos integrantes del gobierno criticaron la marginación del Banco del Sur de parte de Chile. Es así que el Senador Jaime Gazmuri (PS) expresó que “no hay ninguna razón atendible que Chile no participe en esta institución financiera multilateral”. En el mismo sentido, el presidente del PPD, Sergio Bitar, manifestó que “este banco tiene un atractivo político que hace que el resto de los países de América Latina hayan manifestado su interés de participar”. Junto a ellos, el Senador Carlos Ominami (PS) expresó que “Chile no debe ponerse en esta condición de marginalidad latinoamericana que no nos ayuda”¹⁷⁴.

Volviendo sobre el “Acta Fundacional” del Banco del Sur, quisiéramos destacar el siguiente párrafo:

“CONSIDERANDO

Que es indispensable diseñar una nueva arquitectura financiera regional orientada a fortalecer el papel del continente suramericano en un mundo caracterizado por la

¹⁷¹ “Ministros acordaron en Río de Janeiro el acta fundacional del Banco del Sur”, Emol, 8 de octubre de 2007.

¹⁷² En realidad fue firmada por seis países (Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela), dado que Uruguay lo firmó al día siguiente, poco antes de participar en la ceremonia de investidura presidencial de Cristina Fernández.

¹⁷³ “Seis países sudamericanos firmaron acta fundacional del Banco del Sur”, Emol, 9 de diciembre de 2007.

¹⁷⁴ “PS-PPD critica a Cancillería por la marginación del Banco del Sur”, El Mercurio, 17 de diciembre de 2007.

globalización financiera y comercial, consolidar la autonomía de las economías regionales, continuar mitigando su vulnerabilidad externa, procurar una mayor estabilidad de las mismas y beneficiar el aparato productivo que priorice las necesidades básicas de nuestros pueblos”.

Como se puede observar, las expresiones de dicho párrafo son bastantes moderadas en cuanto a discurso ideológico se refiere, optando por manifestar objetivos bastante razonables, como es buscar que Sudamérica tenga un rol más relevante en la política mundial, y al mismo tiempo mayor autonomía financiera, a fin de poder enfrentar de mejor manera las crisis financieras internacionales, como la del año 2009, la cual se originó debido a la imprudencia de terceros países. Todos estos objetivos coinciden con el discurso y el actuar de Unasur, por lo que se complementan perfectamente. Queremos resaltar, además, el siguiente párrafo:

“ACUERDAN:

PRIMERO: crear un banco de desarrollo con el carácter de persona jurídica de derecho público internacional que se denominará “BANCO DEL SUR”, el que tendrá por objeto financiar el desarrollo económico y social de los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) miembros del Banco, en forma equilibrada y estable haciendo uso del ahorro intra y extra regional; fortalecer la integración; reducir las asimetrías y promover la equitativa distribución de las inversiones dentro de los países miembros del Banco”.

Quisiéramos destacar el énfasis que se hace en torno a que el banco tiene por objeto financiar no sólo el desarrollo económico de los países miembros de Unasur, sino que también su desarrollo social, no como dos temas desligados entre sí, sino que profundamente vinculados. Por su parte, en otro párrafo del Acta Constitutiva se indica:

“TERCERO: El Banco tendrá por funciones, en beneficio de los países suramericanos miembros del Banco, entre otras: financiar proyectos de desarrollo en sectores claves de la economía, orientados a mejorar la competitividad y el desarrollo científico y tecnológico, agregando valor y priorizando el uso de materias primas de los países miembros; financiar proyectos de desarrollo en sectores sociales para reducir la pobreza

y la exclusión social; así como financiar proyectos que favorezcan el proceso de integración suramericana y crear y administrar fondos especiales de solidaridad social y de emergencia ante desastres naturales, todo ello mediante la realización de operaciones financieras activas, pasivas y de servicios”.

Este párrafo no viene sino a detallar el objetivo principal del Banco del Sur, el cual es buscar el desarrollo económico y social de nuestra región. Finalmente, queremos destacar el párrafo que sigue:

QUINTO: Los órganos de conducción del Banco del Sur tendrán una representación igualitaria de parte de cada uno de los países suramericanos que lo integran, bajo un sistema de funcionamiento democrático.

Con este sistema el Banco del Sur busca diferenciarse del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, en los cuales muchas veces la excesiva influencia de Estados Unidos en sus políticas es muy criticada, buscando crear un sistema más igualitario y democrático.

Creemos que el Banco del Sur es una iniciativa positiva, la cual contribuirá a que como región tengamos más autonomía financiera, asunto de gran relevancia, especialmente por las críticas que se han realizado al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional durante la última crisis económica. Al mismo tiempo, este organismo puede complementarse perfectamente con otras instancias financieras internacionales en la región, por lo que adherirse a él no implica necesariamente que se esté dando una señal de rechazo al BID o a la CAF, por ejemplo. Finalmente, no se puede pasar por alto que gran parte de los países miembros de Unasur son parte de este organismo, por lo que como un gesto a la hermandad regional aún en construcción nuestro país podría considerar su ingreso a esta entidad financiera.

2.2. Elección de un Secretario General

La búsqueda de un Secretario General continuó bajo la Presidencia Pro Témpore de Ecuador, observándose avances luego de que tanto Chile como Uruguay decidieran otorgar su

apoyo a Néstor Kirchner¹⁷⁵, según dio a conocer el Ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador, Ricardo Patiño, en el marco de una gira por los países sudamericanos con el objetivo de buscar la ratificación del Tratado de Unasur¹⁷⁶. Cabe recordar que el ex Presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez había vetado a Kirchner por conflictos con Argentina debido a la instalación de una planta de celulosa, asunto que Argentina elevó a la Corte Internacional de Justicia, dictando ésta su fallo en el año 2010, y coincidiendo con un nuevo Presidente en dicho país, José Mujica, quien manejaba la hipótesis de “no veto pero no voto”¹⁷⁷, asunto de gran importancia, ya que las decisiones en Unasur se adoptan por consenso, y no por unanimidad. Es decir, a fin de destrabar la toma de decisiones sobre temas en los cuales uno o dos países no están del todo convencidos, sus gobiernos pueden optar por abstenerse de la votación respectiva, a fin de no ser un obstáculo para el impulso de materias que una gran mayoría de países busca promover.

Posteriormente, en mayo de 2010, los Cancilleres Sudamericanos se reunieron para debatir los documentos que al día siguiente analizarían los Presidentes en el plenario de la cumbre extraordinaria de Unasur, en Argentina. Los temas a tratar eran: continuidad de la ayuda regional a Haití con motivo del terremoto acaecido en dicho país, la asistencia a Chile por el terremoto de febrero de 2010, la elección del Secretario General de Unasur, y la actualidad política, social y económica de los países que lo integran¹⁷⁸. De esta reunión surgió el acuerdo para elegir a Néstor Kirchner como Secretario General¹⁷⁹, lo que se concretó por consenso el 4 de mayo de 2010 (con la abstención de Argentina, por ser ex presidente de dicho país)¹⁸⁰. Sin embargo, al poco tiempo, el 27 de octubre de 2010, falleció Néstor Kirchner, acordando los Presidentes de Unasur que se le rindiese un homenaje en la Cumbre a realizarse a fines del 2010 en Guyana.

¹⁷⁵ “Chile y Uruguay apoyarán a Kirchner para la Secretaría General de la Unasur”, Emol, 13 de abril de 2010.

¹⁷⁶ “Canciller ecuatoriano hará gira por ratificación Unasur”, Emol, 17 de abril de 2010.

¹⁷⁷ “Unasur: Uruguay no vetaría a Kirchner, pero tampoco le daría su voto”, La Nación Online, 1 de mayo de 2010.

¹⁷⁸ “Cancilleres sudamericanos dan inicio a Cumbre Unasur”, Emol, 3 de mayo de 2010.

¹⁷⁹ “Pleno acuerdo en Unasur para proclamar a Kirchner”, El Mercurio, 4 de mayo de 2010.

¹⁸⁰ “Néstor Kirchner es elegido como Secretario General de la Unasur”, Emol, 4 de mayo de 2010. Finalmente Uruguay optó por no vetar ni abstenerse de la votación para elegir a Néstor Kirchner como Secretario General de Unasur.

De su gestión podemos destacar los esfuerzos realizados en búsqueda de un acercamiento entre Colombia y Venezuela, a raíz de un conflicto que analizaremos más adelante, tal como se lo comentó directamente el Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, al ex Presidente Ricardo Lagos¹⁸¹. Además, se destacó su defensa de la democracia frente al intento de Golpe de Estado en Ecuador, y su prédica a favor de la inclusión de un “compromiso democrático” en Unasur.

Por su parte, Ecuador, como Presidente Pro Témpore de Unasur, asumió las tareas de la Secretaría General hasta el traspaso de mando a Guyana, especialmente para coordinar el “Protocolo sobre compromiso democrático” y la ayuda a Haití¹⁸². Adelantándonos a los sucesos, sólo el 9 de mayo de 2011 se logrará la elección de un nuevo Secretario General, recayendo el cargo en la colombiana María Emma Mejía, como veremos más adelante.

2.3. Avances en materia de defensa

El 28 de agosto de 2009 se celebró una Cumbre Extraordinaria de Unasur en Argentina para tratar las diferencias surgidas en torno a las bases estadounidenses en Colombia, encuentro que fue tenso y que terminó con una Declaración en la cual se instaba al Consejo de Defensa Suramericano a diseñar medidas de fomento de la confianza y de la seguridad en la región¹⁸³. Junto a esto, se indicó que la presencia de tropas extrarregionales no podrá, de manera alguna, amenazar la soberanía de las naciones ni de la paz regional.

Posteriormente, el 14 de septiembre de 2009, Perú envió a Unasur una propuesta para medir gastos militares en la región, asunto que ya había sido planteado a ese país por parte de Chile hacía dos semanas, basándose en un sistema ya existente con Argentina¹⁸⁴. La propuesta de Perú buscaba transparentar el gasto en materia de defensa y firmar, además, un “pacto de no agresión militar”. Sin embargo, el Canciller chileno señaló que nuestro país ya tenía en marcha

¹⁸¹ LAGOS, Ricardo. América Latina y el mundo que viene. Buenos Aires, Argentina, Debate, 2011, p. 143

¹⁸² “Unasur: muerte de Kirchner priva a América Latina de un ‘líder clave’”, Emol, 27 de octubre de 2010.

¹⁸³ “Cumbre de líderes suramericanos termina con varios Presidentes molestos y pobres resultados”, El Mercurio, 29 de agosto de 2009.

¹⁸⁴ “Unasur: Perú envía propuesta para medir gastos militares”, El Mercurio, 15 de septiembre de 2009.

un programa para transparentar el gasto en defensa, y agregó que “nosotros mismos le hemos hecho una oferta a Perú, de la que estamos esperando la respuesta”. En relación con el “pacto de no agresión”, el Canciller agregó que éste “parece de países que están al borde de un conflicto bélico”, por lo que prefería un lenguaje de cooperación, de asociación¹⁸⁵. Al día siguiente, el 15 de septiembre se reunieron los Ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores, cita que terminó sin una declaración de consenso, en medio de la negativa de Colombia para revelar detalles de su acuerdo militar con Estados Unidos.

Más adelante, el 23 de noviembre 2009, Perú manifestó que quería proponer en Unasur la creación de una fuerza de paz sudamericana. Sobre este tema, recordemos que en el Informe Final de la “Comisión Estratégica Reflexiva” del año 2006, se había mencionado que “existe un gran potencial para la participación coordinada de los países de la región en operaciones de paz de las Naciones Unidas y en acciones de solidaridad internacional”¹⁸⁶. Además, cabe mencionar que durante el año 2010 Chile y Argentina presentaron ante la ONU la Fuerza de Paz Binacional “Cruz del Sur” para su reconocimiento oficial, la cual está completamente operativa desde el 2012 como una fuerza de despliegue rápido integrada al Sistema de Fuerzas de Reserva de Naciones Unidas¹⁸⁷. El origen de esta Fuerza de Paz Binacional se remonta al 2005, año en el cual los Ministros de Defensa de Chile y de Argentina suscribieron en Santiago una Declaración Conjunta, en la cual se anunció la próxima conformación de dicha Fuerza de Paz. Este es un esfuerzo concreto de integración bilateral que puede servir como ejemplo para avanzar en la integración de las Fuerzas Armadas en el marco de Unasur¹⁸⁸.

Más adelante, a fines de noviembre de 2009, hubo otra cita entre los Ministros de RR.EE. y de Defensa en el marco de Unasur, en la cual se buscó que los tres planteamientos sobre defensa y seguridad de la región (de Chile, Ecuador y Perú) fuesen estudiados y recibieran

¹⁸⁵ “Canciller desestima propuesta de Alan García de pacto de no agresión militar en Sudamérica”, El Mercurio, 16 de septiembre de 2009

¹⁸⁶ Documento Final de la Comisión Estratégica de Reflexión, titulado: “Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones”, 9 de diciembre de 2006, párrafo 5.

¹⁸⁷ Chile y Argentina presentarán a Naciones Unidas Fuerza de Paz ‘Cruz del Sur’, La Nación, 24 de noviembre de 2010.

¹⁸⁸ Al respecto, consultar: RUZ, María Inés. La Fuerza de Paz Cruz del Sur: cooperación chileno-argentina. *Estudios Internacionales*, (160):107-118, 2008. Ver también: VITTINI, Iris. Chile y Argentina. Una contribución a la Paz Regional, op. cit.

un mismo trato en el Consejo de Defensa de Unasur¹⁸⁹. Además, acordaron transparentar los pactos de defensa y las compras de armamentos¹⁹⁰. Posteriormente, el 3 de marzo de 2010, Unasur pidió una entrevista a la Secretaria de Estado norteamericana, Hillary Clinton, para hablar de defensa (dicha Secretaria de Estado ya había ofrecido dialogar sobre dicho tema en una carta dirigida a Unasur en septiembre de 2009)¹⁹¹. Finalmente, en mayo de 2010 el Consejo de Defensa de Unasur aprobó medidas para fomentar la confianza y la seguridad en la región, junto con el estatuto para el establecimiento de un Centro de Estudios estratégicos de la Defensa de la Unasur en Argentina¹⁹², el cual se encuentra actualmente en funcionamiento.

2.4. Acciones con motivo del terremoto en Haití

El 9 de febrero de 2010 se llevó a cabo una Reunión Extraordinaria de Unasur con motivo del terremoto en Haití (acontecido el 12 de enero del mismo año), y al término de la misma se dio a conocer una Declaración en la cual se indicó que Unasur buscaría contribuir para que la cooperación internacional que llegase a Haití respondiese a las demandas, necesidades y prioridades del país, en el marco del más absoluto respeto a la soberanía nacional y al principio de no intervención en los asuntos internos. Asimismo, se mencionó que se buscaría atender de manera prioritaria a los tres ejes planteados en dicha reunión por el Presidente de Haití, René Préval: infraestructura y energía, agricultura y salud.

Además, se adoptaron otras medidas, como la creación de un Fondo de Unasur para Haití, que en principio sería de 100 millones de dólares; el llevar a cabo las gestiones para solicitar al BID un crédito de hasta 200 millones de dólares, de largo plazo y en el menor interés, el cual sería asumido por los países de la Unasur; y la exhortación a los países miembros de Unasur de eliminar, temporalmente, las tarifas de importación de países Suramericanos para productos haitianos. Asimismo, se respaldó el llamado del Relator Especial de Naciones Unidas

¹⁸⁹ “Defensa y seguridad en la región: Unasur acoge por igual propuestas de Chile, Perú y Ecuador”, El Mercurio, 28 de noviembre de 2009.

¹⁹⁰ “Doctrina de seguridad regional: Unasur acuerda transparentar pactos de defensa y compras de armamentos”, El Mercurio, 29 de noviembre de 2009.

¹⁹¹ “Unasur pide entrevista a Hillary Clinton para hablar de defensa”, Emol, 3 de marzo de 2010. Ver también: “Canciller desestima propuesta de Alan García de pacto de no agresión militar en Sudamérica”, El Mercurio, 16 de septiembre de 2009.

¹⁹² “Consejo de Defensa de Unasur aprueba medidas de seguridad y confianza en la región”, Emol, 7 de mayo de 2010.

sobre Deuda Externa, en relación a condonar la deuda externa de Haití¹⁹³, y posteriormente se expresó la preocupación por la forma en que Estados Unidos hizo frente a ese desastre, ya que estacionó una fuerza de 20 mil soldados y tomó el control terrestre, aéreo y marítimo del país¹⁹⁴. Al cabo de unos meses, en agosto de 2010, se estableció una “Secretaría Técnica Unasur-Haití”, con miras a dar cumplimiento y seguimiento a los acuerdos adoptados¹⁹⁵.

Al igual que como aconteció con Bolivia durante el año 2008, la labor de Unasur respecto de Haití ha sido muy importante, pues nuevamente demuestra que es la región quien se puede hacer cargo de sus desafíos, y no quedarse de brazos cruzados esperando que sea Europa, Estados Unidos u otra región quien resuelva todos sus conflictos.

2.5. Crisis entre Colombia y Venezuela

El 22 de julio de 2010 Venezuela rompió relaciones diplomáticas con Colombia, ante la denuncia de este último país ante la OEA de que existían guerrilleros de las FARC refugiados en territorio venezolano, y junto a ello Colombia solicitó una misión internacional a fin de que corroborara la existencia de dichos campamentos en Venezuela¹⁹⁶.

En vista de lo anterior el Presidente de Brasil buscó que fuese Unasur y no la OEA quien oficiara de mediador en esta crisis, para evitar que la participación de EE.UU. desequilibrara las negociaciones entre ambos países¹⁹⁷. Lo mismo hizo Ecuador, quien ofreció los oficios de Unasur en dicho conflicto (país que detentaba la Presidencia pro Tempore)¹⁹⁸. Asimismo, se anunció que el Secretario General de Unasur, Néstor Kirchner, se reuniría en agosto con Chávez

¹⁹³ Consultar también: “Presidente ecuatoriano llama a condonar la deuda externa a Haití”, Emol, 9 de febrero de 2010.

¹⁹⁴ “Unasur sale en defensa de la soberanía de Haití”, La Nación, 14 de febrero de 2010.

¹⁹⁵ Sobre la relación entre Unasur y Haití, ver: BORDA, Sandra. Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR. *Documentos CRIES*, (18):20-22, abril, 2012.

¹⁹⁶ “Venezuela rompe relaciones con Colombia tras denuncia en la OEA y pone en alerta la frontera”, El Mercurio, 23 de julio de 2010.

¹⁹⁷ “Lula intenta mediación de Unasur en crisis Venezuela-Colombia sin la OEA”, Emol, 23 de julio de 2010.

¹⁹⁸ “El primer gran reto de Kirchner en Unasur”, Emol, 28 de julio de 2010.

y Uribe (mandatarios de Venezuela y de Colombia, respectivamente)¹⁹⁹. Posteriormente, Venezuela expresó que confiaba en Unasur para superar la crisis con Colombia²⁰⁰, pero más adelante el Canciller de Colombia señaló que su país no estaba pidiendo la mediación de nadie para resolver su crisis con Venezuela, sino que un mecanismo eficaz para impedir que las FARC o el ELN encontrasen refugio en Venezuela²⁰¹.

A los pocos días se llevó a cabo una reunión de Cancilleres de Unasur, cita respecto de la cual el Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia expresó que no confiaba mayormente en sus resultados, debido a que no iba el entonces Secretario General de Unasur, Néstor Kirchner, y por el hecho de que varios países enviaron a sus vicecancilleres, y no a sus Cancilleres²⁰². La reunión concluyó, como se veía prever, sin un acuerdo, por lo que se solicitó que se convocara a una Cumbre Presidencial Extraordinaria de Unasur para que fuesen los Mandatarios quienes resolviesen el conflicto²⁰³. Posteriormente, el 7 de agosto, asumió como nuevo Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, y al cabo de tres días, junto con su par de Venezuela, Hugo Chávez, dialogaron y alcanzaron un acuerdo, en cuyo proceso de diálogo estuvo presente Néstor Kirchner, quien ofició de mediador. En dicha cita Hugo Chávez se comprometió ante su par colombiano a no aceptar que guerrilleros de las FARC se escondiesen en territorio venezolano²⁰⁴, y asimismo acordaron restablecer las relaciones diplomáticas.

Al poco tiempo las FARC anunciaron que estaban dispuestas a participar de un diálogo político en el marco de Unasur²⁰⁵, asunto que volvieron a reiterar el 13 de noviembre de 2010²⁰⁶, sin obtener respuesta.

¹⁹⁹ “Néstor Kirchner se reunirá con Chávez y Uribe en agosto para destrabar conflicto”, Emol, 23 de julio de 2010.

²⁰⁰ “Venezuela confía en Unasur para superar crisis con Colombia”, La Nación Online, 27 de julio de 2010.

²⁰¹ “Colombia culpó a Venezuela por fracaso en Unasur”, Emol, 30 de julio de 2010.

²⁰² “Canciller colombiano no tiene expectativas de Unasur por conflicto con Venezuela”, Emol, 29 de julio de 2010.

²⁰³ “Reunión de Unasur concluye sin acuerdo sobre crisis entre Colombia y Venezuela”, Emol, 29 de julio de 2010.

²⁰⁴ “Chávez promete que no aceptará a las FARC en Venezuela y restablece relaciones con Colombia”, El Mercurio, 11 de agosto de 2010.

²⁰⁵ “Unasur: las FARC anunciaron estar dispuestas al diálogo político”, Emol, 24 de agosto de 2010.

²⁰⁶ “FARC reiteran interés en presentar propuestas ante la Unasur”, Emol, 13 de noviembre de 2010.

2.6. Frustrado intento de Golpe de Estado en Ecuador

El 30 de septiembre de 2010 se produjo un intento de Golpe de Estado en Ecuador, siendo retenido el Presidente Rafael Correa durante varias horas por la policía ecuatoriana. En vista de lo anterior el Presidente Sebastián Piñera mencionó, el mismo día, que entregaba su total respaldo al orden constitucional, a la democracia, y al gobierno constitucional del Presidente Correa. Además, conversó con la Presidenta de Argentina, Cristina Fernández, con el propósito de convocar a una reunión de Presidentes de Unasur²⁰⁷, viajando ese mismo día a Buenos Aires, reunión que según Hugo Chávez había sido solicitada por el propio Rafael Correa²⁰⁸. Es así como con cinco mandatarios (Chile, Perú, Bolivia, Uruguay y Argentina) comenzó el mismo 30 de septiembre la cita, celebrándose que el Presidente Correa haya sido liberado por partes de los policías y que se encontrase en buen estado²⁰⁹.

Al día siguiente se adoptó la “Declaración de Buenos Aires”, en la cual se condenó tanto el intento de Golpe de Estado como el secuestro del Presidente Correa, celebrando su liberación. Además, se indicó que se rechazaba enérgicamente y que “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”²¹⁰. Asimismo, acordaron adoptar, en la próxima cumbre de Unasur, a celebrarse en Guyana, un Protocolo adicional al Tratado de Unasur que establezca una cláusula democrática.

2.7. Cumbre en Guyana

El día anterior a la realización de esta Cumbre, el 25 de noviembre de 2010, los Cancilleres Sudamericanos lograron un consenso sobre la cláusula contra golpes de Estado en el

²⁰⁷ “Piñera expresa su ‘absoluto respaldo’ al Presidente Rafael Correa”, Emol, 30 de septiembre de 2010.

²⁰⁸ “Presidentes de la Unasur se reúnen de emergencia por crisis en Ecuador”, Emol, 30 de septiembre de 2010.

²⁰⁹ “Con cinco mandatarios, se inicia Cumbre Unasur en Buenos Aires por conflicto en Ecuador”, Emol, 30 de septiembre de 2010.

²¹⁰ “Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador”, 1 de octubre de 2010, numeral cuatro.

marco de Unasur²¹¹, firmándose al día siguiente el “Protocolo sobre Compromiso Democrático”, el cual analizaremos en el siguiente capítulo. Además, fue en esta Cumbre que Ecuador y Colombia normalizaron sus relaciones diplomáticas (quebradas desde marzo de 2008, tras el bombardeo colombiano a un campamento de la guerrilla de las FARC en Ecuador)²¹².

Finalmente, se realizó el traspaso de la Presidencia Pro Témpore de Unasur de Ecuador a Guyana, ocasión en la cual se adoptó una “Declaración Presidencial”. En ella se expresó un profundo pesar por el fallecimiento de Néstor Kirchner, primer Secretario General de Unasur, y se hizo un reconocimiento a la labor de Rafael Correa, como Presidente Pro Témpore de Unasur en el último año. Además, se destacó la labor desempeñada por varios Consejos Suramericanos, como asimismo por la aprobación de varios de sus estatutos, entre otros aspectos²¹³.

²¹¹ “Cancilleres de Unasur logran consenso en cláusula contra golpes de Estado”, Emol, 25 de noviembre de 2010.

²¹² “Ecuador y Colombia normalizan relaciones diplomáticas en cumbre de Unasur”, Emol, 26 de noviembre de 2010.

²¹³ En dicha Declaración también se destacó la labor desempeñada por el Consejo Suramericano de Defensa en la aprobación de los “Procedimientos de aplicación de las Medidas de Fomento de Confianza y Seguridad”, como por su avance en la elaboración del “Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación de Unasur”. A su vez, instaron a los Estados Miembros a avanzar en la creación de un mecanismo de solución de controversias en materia de inversiones, y se resaltó la labor del Foro Unificado CALC-Grupo de Río, para la redacción del documento de procedimientos de la CELAC. Junto a ello se declaró el compromiso de promover el desarrollo sostenible de sus recursos naturales y se exhortó a los Poderes Legislativos a consensuar el proyecto definitivo de Protocolo Adicional que establecerá el Parlamento Suramericano.

3. UNASUR BAJO LA PRESIDENCIA PRO TEMPORE DE GUYANA (2010-2011)

En este período se suceden diversos acontecimientos, como la entrada en vigor del Tratado de Unasur, la designación de una nueva Secretaria General, reuniones en materia de defensa, la Cumbre Extraordinaria en Perú y la Cumbre Presidencial en Paraguay para el traspaso de la Presidencia pro Témpace a dicho país, los cuales pasaremos a revisar.

3.1. Entrada en vigor del Tratado Constitutivo de Unasur

Cuando Uruguay entregó, el 9 de febrero de 2011, al Canciller ecuatoriano su correspondiente instrumento de ratificación, se activó el artículo 26 del Tratado de Unasur, que dispone: “el presente Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno (9º) instrumento de ratificación”. En consecuencia el 11 de marzo de 2011 Unasur entró en vigor, iniciándose la construcción de su sede en Ecuador²¹⁴. Al respecto, los Cancilleres Sudamericanos expresaron su satisfacción por el hecho de que Unasur esté ahora plenamente constituida como una entidad con personería jurídica internacional²¹⁵, y declararon: “hoy más que nunca Suramérica tiene a la integración suramericana como aspiración concreta y objetivo prioritario que recoge el legado histórico, inspirador de los próceres de la Independencia de las naciones suramericanas”²¹⁶.

Junto a lo anterior, los Cancilleres expresaron su solidaridad y voluntad de cooperación con el pueblo y Gobierno de Japón, ante el terremoto y tsunami acaecidos el mismo día.

²¹⁴ “Tratado de Unasur entra en vigencia”, El Mercurio, 12 de marzo de 2011. Ahora Unasur podrá tener edificios, empleados, cuentas bancarias, entre otros aspectos. Para más información, ver también: “Unasur tendrá validez jurídica el próximo 11 de marzo”, La Nación Online, 9 de febrero de 2011.

²¹⁵ “Resolución del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Unasur”, Quito, 11 de marzo de 2011.

²¹⁶ “Declaración del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Unasur”, Quito, 11 de marzo de 2011.

Quién hubiese pensado que a sólo 11 años desde la I Cumbre Presidencial Sudamericana nuestra región contaría con un Tratado en vigor de una naciente organización internacional, la cual en sí misma es una muestra de lo que es posible realizar cuando existe la voluntad política y la motivación necesaria para profundizar la integración en nuestra región.

3.2. Designación de un nuevo Secretario General de Unasur

Como hemos revisado, la designación del Secretario General de Unasur ha sido un proceso complejo desde el mismo día de la firma del Tratado de Unasur en el año 2008. Además, desde el 27 de octubre de 2010 que Unasur no contaba con un Secretario General (por la muerte de Néstor Kirchner), ante lo cual habían surgido de manera informal diversos nombres como candidatos para el cargo, como el de Lula da Silva, Tabaré Vázquez²¹⁷, y el de Michelle Bachelet²¹⁸. Sin embargo, fueron Colombia y Venezuela quienes presentaron formalmente candidatos²¹⁹, y hubo expectación el 3 de diciembre del 2010, pues se especulaba que en ese día se lograría un consenso en torno a la designación de un Secretario General, cuestión que finalmente no sucedió, acordándose resolver este asunto más adelante²²⁰.

Fue al cabo de algunos meses, el 9 de mayo de 2011, que finalmente asumió como Secretaria General la ex canciller de Colombia, María Emma Mejía, fruto de un acuerdo con Venezuela, en virtud del cual ella asumiría el cargo por un año, al término del cual asumiría el venezolano Alí Rodríguez, también por el período de un año²²¹. Dicho acuerdo da cuenta de la voluntad de superar las diferencias en la región y de apostar por la integración, pues recordemos que hacía no mucho que entre Colombia y Venezuela se había producido una crisis diplomática. Sobre el mismo tema se refirió María Emma Mejía, en un discurso pronunciado al momento de tomar posesión de su cargo, en los siguientes términos: “constituye sin duda un hecho político trascendental que podemos mostrar al mundo, como una prueba palpable de la concertación

²¹⁷ “Lula y Tabaré Vázquez, entre los nombres para reemplazar a Kirchner en Unasur”, Emol, 16 de noviembre de 2010.

²¹⁸ “Rafael Correa”, El Mercurio, 18 de noviembre de 2010.

²¹⁹ “Unasur podría elegir este viernes al sucesor de Néstor Kirchner”, Emol, 3 de diciembre de 2010.

²²⁰ “Tres países presentarían candidatos para suceder a Kirchner en la Unasur”, Emol, 4 de diciembre de 2010.

²²¹ “Ex canciller de Colombia juró como secretaria general de Unasur”, La Nación Online, 9 de mayo de 2011.

política en nuestro continente, y de la convicción de que América del Sur debe ser una zona de paz y de prosperidad compartida”²²². Luego agregó:

“No siempre estaremos en Suramérica de acuerdo en todos los temas o en orientaciones generales. Pero de lo que se trata es de reconocer que justamente porque somos diversos, todos podemos contribuir a la creación de espacios comunes en áreas que sean positivas para nuestros pueblos: respeto por la diversidad, propósitos comunes, y sumar siempre, será nuestra tarea”²²³.

Cierto es –como ha mencionado María Emma Mejía-, que nuestra región no siempre estará de acuerdo en todos los temas, pero creemos que la paz y el bienestar de nuestros pueblos sí son temas que todos compartimos y anhelamos, por lo que bien vale hacer el esfuerzo de dialogar y conversar a fin de hacer realidad grandes temas que son comunes no sólo a Sudamérica, sino que a toda la humanidad.

3.3. Más avances en materia de defensa

En el mes de mayo de 2011 se llevó a cabo una reunión del Consejo de Defensa Sudamericano, ocasión en la cual se buscó avanzar en la transparencia de gastos militares y medidas de confianza mutua en la región²²⁴, asunto que se logró a fines del mismo año, al aprobar dicho Consejo la “Metodología de la Medición de Gastos en Defensa”, junto con diversos acuerdos, como estudiar la posibilidad de construir a futuro aviones de entrenamiento y aviones no tripulados. Asimismo, se acordó que cada país consultaría a sus respectivos programas espaciales a fin de que estudiaran la factibilidad de establecer una agencia espacial sudamericana²²⁵.

²²² Discurso de Posesión de María Emma Mejía Vélez. 9 de mayo de 2011. Secretaría General de Unasur. Disponible en: <<http://www.unasurg.org>> [consulta: 18 de junio de 2012].

²²³ Ídem.

²²⁴ Al respecto, “El Mercurio” dio a conocer que Chile lidera el ranking de Unasur en “Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad. Ver: “Chile lidera ranking de Unasur en Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad”, El Mercurio, 2 de junio de 2011.

²²⁵ “Sudamérica aprueba plan para medir gastos en defensa”, El Mercurio, 12 de noviembre de 2011.

Por su parte, en el mismo mes de mayo fue inaugurado el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) en Buenos Aires. Según un comunicado oficial, dicho Centro “fue creado a partir de la necesidad de consolidar una identidad suramericana en materia de Defensa. Tiene como finalidad la construcción de una visión propia, orientada desde las necesidades específicas y el interés común de los países de la región”²²⁶.

3.4. Reuniones en Perú y Paraguay

Fue Perú el país en el cual se llevó a cabo una Reunión extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur, con motivo de la asunción de mando de Ollanta Humala, el 28 de julio de 2011, adoptándose la “Declaración en contra de la desigualdad”. En ella se asumió el compromiso de implementar y profundizar el Plan de Acción elaborado por el Consejo de Desarrollo Social de Unasur, el establecer una Agenda de Acciones Sociales Prioritarias que contribuya a reducir las asimetrías y brechas de carácter estructural de nuestra región y romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Asimismo, se alentaron los avances del Consejo Suramericano de Desarrollo Social, en particular el Plan de Trabajo 2009-2011.

Posteriormente, la V Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur se llevó a cabo en Asunción, Paraguay, el 29 de Octubre de 2011, ocasión en la cual se adoptó una Declaración en la que se reconoció la labor desempeñada por Guyana en la Presidencia pro Témprore de Unasur, y se aprobó tanto la creación del Consejo Electoral de Unasur como del Estatuto y del Plan de Acción del Consejo Suramericano Economía y Finanzas. Finalmente, fue en esta Cumbre que Paraguay asumió la Presidencia pro Tempore de Unasur.

²²⁶ “Unasur inaugurará en Buenos Aires Centro de Estudios Estratégicos de Defensa”, Emol, 21 de mayo de 2011.

4. UNASUR BAJO LA PRESIDENCIA PRO TEMPORE DE PARAGUAY (2011-2012)

Durante este período destacaremos el primer aniversario del Tratado Constitutivo de Unasur, una reunión en contra del crimen transnacional, la asunción de un nuevo Secretario General de Unasur, y la crisis acontecida en Paraguay que terminó con la destitución del Presidente Fernando Lugo.

4.1. Primer aniversario del Tratado Constitutivo de Unasur

El 11 de marzo de 2012 se celebró el primer aniversario de la entrada en vigor del Tratado Constitutivo de Unasur, ocasión en la cual María Emma Mejía dio a conocer un balance general de las actividades de Unasur²²⁷, entre las cuales se destaca que el 14 de diciembre de 2011 Colombia depositó el instrumento de ratificación del Tratado Constitutivo de Unasur ante el Gobierno de Ecuador, completándose así el ingreso de los doce Estados Partes de Unasur como miembros plenos.

Asimismo, se indicó que el 22 de diciembre de 2011, día en el cual la Cámara de Diputados de Argentina aprobó el Protocolo Adicional sobre Compromiso con la Democracia, dicho país se convirtió en el sexto Estado Miembro en hacerlo (antes lo había hecho Chile, Guyana, Bolivia, Perú y Venezuela). Junto a ello se destacó la inminente entrada en vigor del Banco del Sur, que ya había sido aprobado por cinco de los siete Estados signatarios: Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Uruguay, faltando que lo aprobaran sólo Brasil y Paraguay.

Por su parte, queremos destacar que tan sólo dos meses antes de este aniversario se había llevado a cabo una importante reunión entre los Secretarios Generales de la CAN y de Unasur, cita en la cual se diseñó una hoja de ruta que va a permitir, en un futuro cercano, tener un

²²⁷ Ayuda memoria. Balance. Primer aniversario de entrada en vigor del Tratado Constitutivo de Unasur. Secretaría General de Unasur. 11 de marzo de 2012. Disponible en: <<http://www.unasur.org>> [consulta: 15 de junio de 2012].

documento de consenso al respecto. Se acordó, además, buscar incorporar a este proceso de convergencia al Mercosur y a la ALADI²²⁸.

4.2. Reunión especial en contra del crimen transnacional

Entre los días 3 y 4 de mayo de 2012 se llevó a cabo una reunión entre los Ministros de Defensa, Interior, Justicia y Relaciones Exteriores de los Países Miembros de Unasur, a fin de adoptar medidas concretas en contra del crimen transnacional. Esta reunión fue calificada como “histórica” por la Secretaria General de Unasur, María Emma Mejía, asegurando que es un paso más en la consolidación de la región como una zona de paz²²⁹. Por su parte, el Ministro de Defensa colombiano, Juan Carlos Pinzón, expresó que sólo una visión regional es garantía de éxito para atacar el fenómeno (del crimen transnacional)²³⁰. A su vez, el Ministro de Defensa chileno, Andrés Allamand, expresó que consideraba positiva esta cumbre, ya que el crimen transnacional tiene que ser abordado dentro de las nuevas amenazas que enfrentan los países de la región²³¹.

De esta reunión se adoptó la “Declaración de Cartagena”, en la cual se menciona, entre otros aspectos, que “considerando la importancia de fortalecer a Suramérica como una zona de paz por medio del diálogo y el consenso en materia de defensa, seguridad y cooperación regional multilateral”, es que deciden fortalecer las acciones para la cooperación contra la Delincuencia Organizada Transnacional en todas sus manifestaciones así como los retos en Seguridad Ciudadana, y junto con ello se propone la creación de un Consejo Sudamericano especializado sobre el tema²³².

²²⁸ “Can y Unasur inician identificación de elementos de complementariedad para futura convergencia”. Nota de Prensa de CAN. 23 de Enero de 2012.

²²⁹ “Suramérica debe continuar consolidándose como una zona de paz”. 3 de mayo de 2012, Secretaria General de Unasur. Disponible en: <<http://www.unasur.org>> [consulta: 15 de junio de 2012].

²³⁰ “Unasur apuesta por inédita actuación conjunta contra el crimen transnacional”, El Mercurio, 4 de mayo de 2012. Ver también: “Entrevista al Ministro Colombiano Juan Carlos Pinzón: Queremos que esto que tuvimos que aprender al combatir a la guerrilla ustedes puedan utilizarlo”, El Mercurio, 5 de mayo de 2012.

²³¹ Ídem.

²³² “Declaración de Cartagena. Reunión de Ministros de Defensa, Justicia, Interior y Relaciones Exteriores de Unasur”, 3 y 4 de mayo de 2012.

Esta reunión es una muestra más de la importante labor que realiza Unasur como un organismo que busca asentar la paz en nuestra región, buscando multiplicar los acuerdos entre distintos gobiernos a fin de que de forma mancomunada se haga frente a desafíos de carácter regional, como lo es el crimen transnacional.

Por otra parte, y los pocos días de dicha reunión, en un asunto relacionado también con defensa, Unasur dio a conocer un avance preliminar del primer informe anual sobre gastos militares de la región, con lo que se espera afianzar la confianza mutua y evitar conflictos. Este informe se basa en datos compilados por el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), del Consejo de Defensa Suramericano, en el cual se indica que el 4,14% del gasto fiscal de Sudamérica va a Defensa. Al decir del Ministro de Defensa ecuatoriano, Miguel Carvajal, “es la primera vez que logramos entre los países de América del Sur reunirnos y poner sobre la mesa cuánto son nuestras inversiones en defensa, cuáles son nuestros presupuestos. Eso es fundamental para ir consolidando las condiciones de transparencia, de confianza mutua en la región”²³³.

4.3. Asunción de un nuevo Secretario General de Unasur

El 11 de junio de 2012 asumió el nuevo Secretario General de Unasur, el venezolano Alí Rodríguez, en el marco de una Reunión extraordinaria del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de Unasur, en Colombia. El mismo día, y poco antes del traspaso de la Secretaría General, el Consejo de Ministros aprobó la “Declaración de Bogotá”, en la cual se aprobó el Reglamento General de Unasur, instrumento complementario al Tratado Constitutivo, y el Presupuesto Anual de Funcionamiento de Unasur para los años 2011-2013.

De la gestión de María Emma Mejía destacamos sus esfuerzos en aras de la consolidación de la institucionalidad del organismo, el dejar una Secretaría General con sede de operaciones, con un equipo de funcionarios, canales de comunicación, presupuestos y reglamentos propios, un sitio web y un archivo institucional²³⁴. Asimismo, tuvo una destacada

²³³ “Unasur revela por primera vez un balance de su gasto militar”, El Mercurio, 11 de mayo de 2012.

²³⁴ “María Emma Mejía entrega una Unasur fortalecida”. 8 de junio de 2012. Secretaría General de Unasur. Disponible en: <<http://www.unasur.org>> [consulta: 15 de junio de 2012].

participación en las múltiples reuniones y actividades en el marco de Unasur, que recordemos, no sólo incluye las de los Consejos Suramericanos, sino también las de los Cancilleres y de los Presidentes.

Por su parte, el nuevo Secretario General, Alí Rodríguez, planteó en su discurso de asunción que el principal problema que enfrenta la región es, entre muchos, el tema de la pobreza, y que “un proyecto que nace de la inspiración de nuestros libertadores, debe colocar como eje al ser humano”. Además, destacó que la nuestra es una región que aloja la más grande reserva de recursos naturales del mundo. En vista de lo anterior es que planteó que una forma de hacer frente a la pobreza es trazando una estrategia que tenga como gran objetivo el óptimo aprovechamiento de esos recursos naturales, junto con un plan coherente de industrialización pero al mismo tiempo garantizando el menor impacto ambiental²³⁵.

4.4. Destitución de Fernando Lugo en Paraguay

La Presidencia pro Tempore de Paraguay sobre Unasur finalizó de forma anticipada en el mes de junio de 2012, asumiéndola Perú, a raíz de acontecimientos que culminaron con la destitución del Presidente paraguayo Fernando Lugo, como veremos a continuación.

Fue el 21 de junio de 2012 que la Cámara de Diputados paraguaya aprobó la realización de un juicio político en contra del Presidente Lugo por mal desempeño en sus funciones, constituyéndose el Senado, el mismo día, como Tribunal para dichos efectos. Los cargos que se invocaron para dar lugar a dicho juicio político fueron los siguientes: incumplimiento de sus funciones al permitir una mayor conflictividad social, que tuvieron como consecuencias las muertes de varias personas; la ocupación campesina de predios privados en febrero del mismo año, que según los legisladores, generó un “estado de pánico”, así como la responsabilidad del Mandatario por la “ola de inseguridad” en el país. Como antecedentes de dichos cargos se hizo alusión a un conflicto armado acontecido el 15 de junio del mismo año, a raíz de un desalojo de una reserva forestal en Curuguaty, a 400 km al noreste de la capital, que costó la vida a 6

²³⁵ “Discurso de Alí Rodríguez Araque en la entrega de la Secretaría de Unasur”. 11 de junio de 2012. Secretaría General de Unasur. Disponible en: <<http://www.unasursg.org>> [consulta: 15 de junio de 2012].

policías y a 11 campesinos, y el cual terminó con la renuncia del Ministro del Interior y del Jefe de la Policía. Junto a los anteriores cargos se mencionó el haber suscrito el Protocolo sobre Compromiso Democrático del Mercosur (Ushuaia II), del año 2010, en desmedro de la “soberanía nacional”²³⁶.

Paralelamente a estos acontecimientos, Unasur acordó enviar a sus cancilleres a Paraguay, obedeciendo a la convicción de los Presidentes Sudamericanos en torno a que se “debe preservar la estabilidad y el pleno respeto al orden democrático paraguayo, conservar el pleno cumplimiento de los dispositivos constitucionales y asegurar la defensa del debido proceso”, según expresó el canciller brasileño, Antonio Patriota²³⁷. Como se puede apreciar, no se buscaba “intervenir” en Paraguay ni cuestionar los fundamentos de la acusación, asuntos de orden interno, sino velar para que se resguardase el debido proceso en un juicio político que dicho país decidió llevar a cabo. Este asunto es muy relevante, pues previamente Fernando Lugo había expresado, en relación a dicho juicio político: “me están haciendo un golpe de Estado express porque lo han hecho entre noche y madrugada, se han puesto de acuerdo. Decimos que es incluso anticonstitucional porque no se respeta el debido proceso”²³⁸.

En definitiva, el 22 de junio se llevó a cabo el juicio político, aprobando el Senado la destitución del Presidente Lugo (cuyos abogados sólo tuvieron algunas horas para coordinar y para exponer su defensa), asumiendo en su reemplazo el entonces Vicepresidente de la República, Francisco Franco, hasta completar lo que restaba del mandato de Lugo, es decir, hasta agosto de 2013.

A) Reacciones

Al poco tiempo de la destitución del Presidente Fernando Lugo, el canciller de Venezuela expresó que dicha decisión tenía “visos de golpe de Estado”²³⁹, y posteriormente, su Presidente, Hugo Chávez, mencionó que no reconocería al nuevo gobierno, al igual que lo hizo

²³⁶ “Congreso paraguayo decide hoy destitución de Lugo en medio de gestiones de la Unasur”, El Mercurio, 22 de junio de 2012.

²³⁷ “Unasur envía a sus 12 cancilleres a Paraguay para defender democracia”, Emol, 21 de junio de 2012.

²³⁸ “Congreso paraguayo decide hoy destitución de Lugo en medio de gestiones de la Unasur”, El Mercurio, 22 de junio de 2012.

²³⁹ “Canciller de Venezuela denuncia golpe de Estado en Paraguay”, Emol, 22 de junio de 2012.

el Mandatario de Bolivia²⁴⁰. Por su parte, el Presidente de Ecuador expresó que no reconocería a un nuevo Mandatario en ese país, y llamó a aplicar la “cláusula democrática” de Unasur a ese país²⁴¹. Asimismo, Brasil condenó el “rito sumario de destitución del mandatario de Paraguay, en el que no fue debidamente garantizado el amplio derecho de defensa”, agregando, que “Brasil considera que el procedimiento adoptado (por el Congreso paraguayo) compromete el pilar fundamental de la democracia, condición esencial para la integración regional”, y convocó a su embajador en Asunción para consultas²⁴². A su vez, la Presidenta de Argentina calificó como un “golpe de Estado” lo ocurrido en Paraguay y añadió que el juicio fue una parodia, “donde inclusive una de las acusaciones era justamente haber firmado la cláusula democrática [del Mercosur]”²⁴³.

También se pronunció el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, expresando que “la comunidad internacional ha planteado dudas fundadas sobre el cumplimiento de las normas de la Constitución del Paraguay y en los tratados internacionales suscritos por ese país, que consagran los principios universales del debido proceso y del legítimo derecho”²⁴⁴. Estados Unidos expresó, por su parte: “pedimos a los paraguayos que actúen de manera pacífica, con calma y responsabilidad, según el espíritu de los principios democráticos de Paraguay”²⁴⁵. También el Presidente del Parlamento Europeo, Martin Schulz, manifestó la preocupación de la Eurocámara por la destitución del Presidente paraguayo²⁴⁶.

En Chile, el canciller Moreno mencionó que el proceso “no cumple con los estándares mínimos que requiere la defensa de cualquier persona”²⁴⁷. Al cabo de un par de días, el Presidente de la República, Sebastián Piñera, expresó que no se había respetado el “legítimo

²⁴⁰ “Venezuela, Bolivia, Ecuador y Argentina desconocen a Franco”, El Mercurio, 23 de junio de 2012.

²⁴¹ “Rafael Correa: Ecuador no reconocerá a un nuevo presidente en Paraguay”, Emol, 22 de junio de 2012.

²⁴² “Brasil y destitución de Lugo: La condena, llama a su embajador y estudia medidas”, Emol, 23 de junio de 2012.

²⁴³ “Presidenta de Argentina condenó lo que calificó como “golpe” en Paraguay”, Emol, 22 de junio de 2012.

²⁴⁴ “OEA reconoce “irrespeto al debido proceso” en destitución de Lugo”, Emol, 23 de junio de 2012.

²⁴⁵ “EE.UU. pide respeto a los principios democráticos en Paraguay, tras destitución de Lugo”, Emol, 23 de junio de 2012.

²⁴⁶ “Parlamento Europeo expresa preocupación por destitución Lugo”, Emol, 2 de julio de 2012.

²⁴⁷ “Moreno y destitución de Lugo: El proceso no cumplió con los estándares mínimos”, Emol, 22 de junio de 2012.

derecho a la debida defensa que está contemplado en la propia Constitución del Paraguay, y también en el derecho internacional”. Asimismo, se llamó a consultas al embajador en Paraguay, y tal como había mencionado Brasil, se indicó que no se tomaría ninguna medida que pudiese significar un perjuicio para el pueblo de Paraguay. A su vez, el Mandatario añadió que se tomarían todas las “medidas necesarias para el cumplimiento de los acuerdos de Mercosur y Unasur: defender y proteger la democracia en nuestro continente y en todos los lugares del mundo”²⁴⁸.

Por su parte, el Senador Jorge Pizarro (DC) señaló que lo que hubo fue un “golpe institucional”, y que no hubo debido proceso. En tanto, el Diputado Jorge Tarud (PPD) expresó que tanto Chile como Unasur debiesen congelar las relaciones con Paraguay²⁴⁹. A su vez, el ex Presidente Ricardo Lagos mencionó que “la rapidez de los acontecimientos impidió que hubiera una coordinación y respuesta de los presidentes, a lo cual se agregó –por qué no decirlo- la rapidez con que el presidente Lugo aceptó las circunstancias y se retiró a su casa”²⁵⁰.

De forma diferente se expresó el diario “El Mercurio”, el cual no se mostró crítico del proceso que terminó con la destitución de Fernando Lugo, como se manifiesta en el siguiente Editorial: “no obstante la legalidad y el ejercicio del derecho constitucional del juicio político, los cancilleres de Unasur presionaron hasta último momento y con fuerza para dilatar el trámite constitucional, en aras de obtener garantías para la defensa del Presidente Lugo, cuestionando la rapidez de la destitución y una supuesta transgresión al derecho al debido proceso”²⁵¹. En un sentido similar el ex Canciller Hernán Felipe Errázuriz mencionó que “la intromisión en los asuntos internos de Paraguay por Unasur y Mercosur es irresponsable, abusiva, atenta contra la soberanía y la paz en Paraguay y es contraria al derecho internacional”²⁵². Finalmente, el Senador Juan Antonio Coloma (UDI) expresó que no se debía ideologizar el tema, y que “hay

²⁴⁸ “Presidente Piñera llamó a consultas al embajador chileno en Paraguay”, Emol, 24 de junio de 2012. Ver también: “Crisis paraguaya: Cancillería llama a consultas al embajador en Asunción”, El Mercurio, 25 de junio de 2012.

²⁴⁹ “Canciller anuncia cumbre de Presidentes de Unasur por crisis en Paraguay”, El Mercurio, 24 de junio de 2012.

²⁵⁰ “Ricardo Lagos: Destitución de Lugo pone en jaque eficacia de Carta Democrática de la OEA”, Emol, 1 de julio de 2012.

²⁵¹ Editorial titulado: “Destitución del Presidente de Paraguay”, El Mercurio, 23 de junio de 2012.

²⁵² “Intromisión irresponsable en Paraguay”, El Mercurio, 30 de junio de 2012.

que entender que ése es un evento de excepción, y que por lo tanto lo importante es que la institucionalidad funcionó”²⁵³.

A su vez, los cancilleres de Unasur, junto con el Secretario General de dicho organismo, emitieron un Comunicado el 22 de junio de 2012, en el cual expresaron que habían viajado a Paraguay el día anterior para “conocer in situ todos los aspectos de la situación política del país”. Para ello se reunieron no sólo con Fernando Lugo, sino que también con el entonces Vicepresidente Federico Franco, y también con diversas autoridades de todos los sectores políticos, “de quienes lamentablemente no obtuvieron respuestas favorables a las garantías procesales y democráticas que se les solicitaron”²⁵⁴. En un sentido similar se pronunció el Canciller Alfredo Moreno, al expresar que: “nosotros solicitamos que se diera más plazo y que se le otorgaran al Presidente Lugo todas las garantías. Cuando llegamos, ya estaba todo determinado y hubo poca voluntad para cambiarlo”²⁵⁵.

Del párrafo anterior es que podemos observar que las autoridades paraguayas estaban en pleno conocimiento de que su proceder podría vulnerar diversas garantías procesales que llevarían a que diversos organismos regionales adoptaran sanciones por dicho actuar. Lamentable fue, por tanto, que a pesar de las advertencias no se tomaran las medidas adecuadas para asegurar el pleno respeto al debido proceso.

A raíz de estos sucesos es que creemos que la labor de instituciones como Unasur son importantes para buscar consolidar a Sudamérica como una zona de paz y de respeto y promoción a la democracia y a los derechos humanos, como asimismo lo son diversos instrumentos que se han adoptado al respecto. Sin embargo, no basta sólo con ello, sino que es necesario, además, que cada país busque que tanto sus gobernantes como sus ciudadanos respeten y promuevan dichos principios a nivel interno, de forma tal que se les valore y se viva conforme a ellos cotidianamente. De lo contrario sucederá que grandes tratados se firmarán sin una mayor convicción por los principios que en ellos se enuncian.

²⁵³ “Canciller anuncia cumbre de Presidentes de Unasur por crisis en Paraguay”, El Mercurio, 24 de junio de 2012.

²⁵⁴ “Comunicado de Asunción de Unasur”, 22 de junio de 2012.

²⁵⁵ “Canciller anuncia cumbre de Presidentes de Unasur por crisis en Paraguay”, El Mercurio, 24 de junio de 2012.

Continuando con el análisis del Comunicado, en él se agregó que los cancilleres “reafirman que es imprescindible el pleno respeto de las cláusulas democráticas del MERCOSUR, la UNASUR y la CELAC”²⁵⁶. Junto a ello indicaron que los acontecimientos se encuadran en diversos artículos del “Protocolo sobre Compromiso Democrático” de Unasur, aunque cabe hacer presente que a la fecha de los sucesos en Paraguay, dicho Protocolo no estaba en vigor. Dicho Comunicado termina indicando que la misión de los Cancilleres “reafirma su total solidaridad al pueblo paraguayo y el respaldo al Presidente constitucional Fernando Lugo”²⁵⁷.

B) Medidas adoptadas

Aparte del Comunicado ya citado, los países miembros de Unasur decidieron organizar una “Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno” para el día 29 de junio de 2012, en Mendoza, Argentina, a fin de determinar las medidas que dicho organismo adoptaría en relación con los sucesos ya descritos en Paraguay. En dicha Cumbre se adoptó una Decisión, de la cual destacamos, de su preámbulo, lo siguiente:

“Tomando en cuenta que el Tratado Constitutivo de UNASUR establece que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto a 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 [...]. Considerando que el incumplimiento del derecho al debido proceso y de las garantías para la defensa implica una clara violación de los principios y valores que sostienen el proceso de integración de los Estados Miembros de UNASUR”²⁵⁸.

De este párrafo observamos el énfasis que se realiza del vínculo existente en el Tratado de Unasur entre la democracia y los derechos humanos, por una parte, en conexión con la paz y

²⁵⁶ “Comunicado de Asunción de Unasur”, 22 de junio de 2012. A las cláusulas democráticas a las cuales se hace alusión nos referiremos en el Capítulo III.

²⁵⁷ Ídem.

²⁵⁸ “Decisión N° 26 de Unasur”, Mendoza, Argentina, 29 de junio de 2012.

la integración regional, por la otra. Conexión en la cual se debe incluir el respeto al debido proceso, entendiéndose que su no respeto implica un incumplimiento de principios esenciales sobre los cuales se basa Unasur. Por su parte, en este mismo documento se acordaron las siguientes “decisiones”:

1. Expresar su más enérgica condena a la ruptura del orden democrático en la República del Paraguay, ejecutado mediante un procedimiento sumarísimo que evidenció una clara violación del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de las mínimas garantías para su adecuada defensa.

En este párrafo se vuelve a reiterar la conexión entre democracia y derechos humanos, asunto que no sólo está enunciado en el Tratado de Unasur, sino que también en la Carta Democrática Interamericana del año 2001, que analizaremos en el Capítulo III²⁵⁹. En definitiva, mediante este párrafo se busca hacer efectiva la conexión entre la democracia y los derechos humanos, darle vida a este importante vínculo a través de su aplicación al caso de Paraguay.

2. Adoptar la decisión política basada en el tratado constitutivo de UNASUR, de suspender a la República del Paraguay de participar en los órganos e instancias de la Unión, hasta tanto este Consejo revoque la suspensión.

3. Dar por concluido el ejercicio de la Presidencia Pro Témpore de UNASUR por la República del Paraguay, de acuerdo al consenso alcanzado por los Cancilleres en la Reunión que sostuvieron el 22 de junio de 2012 en Asunción.

4. Designar a la República del Perú para que asuma en la fecha la Presidencia Pro Tempore de UNASUR, por un período de un año, brindándole todo su apoyo y firme voluntad de continuar afianzando juntos la consolidación de Suramérica como zona de paz, sustentada en valores y principios democráticos.

²⁵⁹ Al respecto, el artículo 7° de la Carta Democrática Interamericana expresa: “la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”.

De estos párrafos observamos, en primer lugar, que se señala que se ha adoptado una “decisión política” en el marco del Tratado Constitutivo de Unasur, omitiendo una referencia al “Protocolo sobre Compromiso Democrático”, pues éste no estaba en vigor cuando tuvieron lugar los acontecimientos de Paraguay. En definitiva, se acordó suspender a Paraguay de Unasur, lo cual se vino a sumar a la medida de suspensión de dicho país del Mercosur, adoptada momentos atrás. Esta decisión se mantendrá al menos hasta la realización de las elecciones generales en abril de 2013, momento en el cual se prevé que se restablezcan las condiciones de normalización democrática y de respeto al Estado de Derecho en Paraguay²⁶⁰. En segundo lugar, cabe recordar que era Paraguay quien detentaba la Presidencia pro Tempore, por lo que al ser suspendido de Unasur cesó también su Presidencia, acordándose que fuese Perú quien la asumiera por un año.

5. Promover la suspensión de la República del Paraguay en los foros y mecanismos de diálogo y concertación política e integración de la región, de acuerdo a sus propios estatutos y reglamentos.

7. Reafirmar la solidaridad irrestricta con el pueblo paraguayo y velar para que los efectos de esta Decisión no causen perjuicios al pueblo paraguayo.

La decisión citada precedentemente con el numeral 5 es una sanción prevista en el artículo 4° del “Protocolo sobre Compromiso Democrático de Unasur”, aunque no se hizo mención a dicho Protocolo por cuanto aún no estaba en vigor. Asimismo, las expresiones de “no causar perjuicios al pueblo paraguayo” están contempladas expresamente en el “Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia del Mercosur (2011)”, pero que puede inferirse perfectamente también del Tratado de Unasur, según veremos²⁶¹. Recordemos, a su vez, que Chile fue uno de los países que abogó por la no aplicación de sanciones en contra del pueblo paraguayo.

²⁶⁰ “Unasur también suspende a Paraguay “hasta normalización democrática”, afirmó Piñera”, Emol, 29 de junio de 2012.

²⁶¹ El artículo 6° de dicho Protocolo (que se refiere a diversas medidas que se pueden aplicar), en su inciso final señala: “Las medidas guardarán la debida proporcionalidad con la gravedad de la situación existente; no deberán poner en riesgo el bienestar de la población y el goce efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales en la Parte afectada; respetarán la soberanía e integridad territorial de la Parte afectada, la situación de los países sin litoral marítimo y los tratados vigentes”.

6. Conformar un grupo de alto nivel de UNASUR para el seguimiento y evaluación de la situación en la República del Paraguay en particular dirigidas a la pronta normalización de su orden democrático institucional.

A proposición de Chile, se aceptó crear un grupo de alto nivel que vele y colabore en el proceso para que Paraguay vuelva a su curso democrático, para que realice un seguimiento del futuro proceso electoral y vigile el respeto a los derechos humanos de la población en general y en especial del ex Presidente Lugo²⁶². Lo anterior, no sólo para velar por el proceso político electoral de abril de 2013, sino que también, al decir del Canciller del Perú, para que “Paraguay pueda reintegrarse a Unasur pronto”²⁶³. Recordemos que ya se habían creado comisiones similares durante los sucesos de Bolivia en el año 2008, acontecimientos durante los cuales nuestro país detentó la Presidencia pro Tempore de Unasur.

Finalmente, cabe destacar que la OEA adoptó medidas muy similares a las de Unasur. Es así que el 2 de julio de 2012, una Misión de la OEA encabezada por su Secretario General, José Miguel Insulza, inició sus observaciones en Paraguay²⁶⁴, expresando luego que “la situación política en Paraguay no es grave, pero sí delicada”²⁶⁵. Posteriormente, en una sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA, su Secretario General mencionó que no era partidario de suspender a Paraguay, pues aquello tendría altas implicancias económicas y políticas para ese país, y que causaría “sufrimientos innecesarios” al pueblo paraguayo, sin que con ello se ayudara a mejorar el funcionamiento democrático al que se aspira²⁶⁶. En definitiva, la OEA decidió enviar una delegación a Paraguay para observar las elecciones de abril de 2013 y para promover el diálogo político²⁶⁷.

²⁶² “Unasur suspende a Paraguay y acoge idea de Piñera de crear un grupo de alto nivel para vigilar la situación del país”, El Mercurio, 30 de junio de 2012.

²⁶³ “Comisión de alto nivel de Unasur seguirá la situación política en Paraguay”, Emol, 1 de julio de 2012.

²⁶⁴ “Misión de la OEA encabezada por José Miguel Insulza inicia observaciones en Paraguay”, Emol, 2 de julio de 2012.

²⁶⁵ “Insulza dice que situación política en Paraguay no es grave, pero sí delicada”, El Mercurio, 3 de julio de 2012.

²⁶⁶ “Insulza se manifiesta en contra de suspender a Paraguay de la OEA”, Emol, 10 de julio de 2012.

²⁶⁷ “OEA enviará misión observadora para las elecciones en Paraguay”, El Mercurio, 23 de agosto de 2012.

CAPÍTULO III: ANÁLISIS DEL TRATADO CONSTITUTIVO Y DEL PROTOCOLO DEMOCRÁTICO DE UNASUR

1. ANÁLISIS DEL TRATADO CONSTITUTIVO DE UNASUR

1.1. Origen

Como lo hemos señalado, Unasur se viene construyendo desde el año 2000, ocasión en la cual se inauguraron las primeras “Cumbres Presidenciales Sudamericanas”, y es con el paso de los años que se va avanzando poco a poco hacia una mayor institucionalización, dando lugar, en el año 2004, a la “Comunidad Sudamericana de Naciones”. Posteriormente, en la Cumbre en Bolivia del año 2006 se avanza aún más en este proceso de integración y se dispone que la Comisión de Altos Funcionarios, recientemente creada, comience a estudiar los elementos de un Acuerdo Constitutivo. Al año siguiente, durante una Cumbre Energética en Venezuela, los Presidentes Suramericanos disponen que la Comisión de Altos Funcionarios confeccione derechamente un proyecto de Acuerdo Constitutivo de Unasur.

Es así como llegamos al 27 de enero de 2008, ocasión en la cual los cancilleres suramericanos aprobaron en Colombia el Tratado Constitutivo de Unasur²⁶⁸, el cual debía ser ratificado a su vez por los mandatarios sudamericanos en la Cumbre que se iba a realizar entre el 28 y 29 de marzo de 2008 en Colombia. Sin embargo, dicha reunión no se pudo llevar a cabo en la fecha y lugar programado, dado que a principios de marzo de 2008 se produjo una crisis entre Colombia y Ecuador debido a que Colombia habría violado la soberanía de Ecuador al llevar a cabo una operación militar no autorizada por dicho país para dar muerte a diversos guerrilleros

²⁶⁸ “Cancilleres de Sudamérica aprobaron en Colombia formación de bloque regional”, Emol, 27 de enero de 2008.

de las FARC, entre ellos a uno de sus jefes, Raúl Reyes²⁶⁹. Es por esto que en su reemplazo se acordó programar una Reunión Extraordinaria de Unasur en Brasil, para el mes de mayo de 2008.

Más adelante, poco antes de la firma del Tratado Constitutivo de Unasur, el ex Presidente de Ecuador, Rodrigo Borja, renunció a ocupar Secretaría General de Unasur, la cual le había sido ofrecida el 16 de abril de 2007 en la “Cumbre Energética” en Venezuela. Esta renuncia se debió a que no estaba de acuerdo con la institucionalidad de Unasur, en especial con un órgano ejecutivo de doce miembros (uno por país) contemplada en el Tratado Constitutivo, puesto que dejaría con poco poder a la Secretaría General²⁷⁰.

Finalmente, y luego de doce reuniones del Consejo de Altos Representantes, se logró adoptar el texto del Tratado Constitutivo, consenso que se logró, recordemos, entre doce voluntades políticas diferentes²⁷¹, siendo suscrito por los mandatarios sudamericanos el 23 de mayo de 2008, en Brasilia, Brasil.

1.2. Preámbulo del Tratado

¿Por qué este nuevo organismo se denomina “Unión de Naciones Suramericanas”? Al respecto, Diego Cardona lo explica de forma breve y clara en los siguientes términos:

“Por una parte, se dijo que UNIÓN era más comprometedor que COMUNIDAD. Por otra, que SUDAMÉRICA es una acepción correcta, pero que SURAMÉRICA es más explícita en su referencia al SUR del planeta, y no tiene connotaciones que la asemejan a un anglicismo o galicismo. Por otra parte, se preservó la referencia a las NACIONES, por corresponder más apropiadamente al contenido humano del proceso

²⁶⁹ “Chávez moviliza tropas a frontera con Colombia y cierra embajada en Bogotá”, Emol, 2 de marzo de 2008.

²⁷⁰ “Ex presidente de Ecuador: mi renuncia a ocupar secretaría de Unasur es ‘irrevocable’”, Emol, 23 de mayo de 2008.

²⁷¹ SOLÓN, Pablo. Reflexiones a mano alzada sobre el Tratado de Unasur. Revista de la Integración (Secretaría General de la Comunidad Andina), (2):12, 2008.

que se pretende, que no puede ser sólo Estatal, y porque aún no hemos llegado a una etapa en la cual exista una sola Nación Suramericana²⁷².

Por su parte, en el preámbulo del Tratado de Unasur se indica que tanto la integración como la unión suramericanas se fundan en los siguientes principios: 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. Esta enunciación de principios es muy importante, pues permiten interpretar el Tratado y sus Protocolos conforme a ellos, como asimismo permite que determinadas situaciones se enfrenten inspirándose en ellos, como sucedió con la “Declaración de la Moneda”, del año 2008, a la cual hicimos referencia en el capítulo anterior.

En este preámbulo se indica, además, que la integración sudamericana debe basarse e ir más allá de la convergencia entre el Mercosur, CAN y Chile, Guyana y Surinam (asunto que se viene reiterando desde las cumbres presidenciales sudamericanas, según vimos). Es decir, se busca aprovechar los avances de estos organismos junto con la creación de nuevos mecanismos de integración donde sea posible²⁷³.

1.3. Conformación y objetivos²⁷⁴

En sus primeros artículos el Tratado Constitutivo menciona que los Estados Partes han decidido constituir Unasur como una organización dotada de personalidad jurídica internacional, cuyo objetivo principal es construir un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos en el marco de la soberanía e independencia de los Estados (Arts. 1 y 2). Es decir, se opta por avanzar hacia una integración integral, tal como lo

²⁷² CARDONA, Diego. El ABC de Unasur: doce preguntas y respuestas. Revista de la Integración (Secretaría General de la Comunidad Andina), (2):20, 2008.

²⁷³ *Ibíd*em, p. 24.

²⁷⁴ Para un resumen de la estructura del Tratado, ver los antecedentes del Mensaje del Proyecto de Acuerdo que busca aprobar el Tratado Constitutivo de Unasur, en el cual nos hemos basado en esta sección. Disponible en: <<http://www.camara.cl>>.

acordaron, en relación a la CAN, los Presidentes pertenecientes a dicho organismo durante el año 2007, en la “Cumbre de Tarija”.

Además, se menciona que uno de los objetivos específicos centrales de Unasur es el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros (Art. 3, a), y que esta concertación política 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 (Art. 14). Estos objetivos se han cumplido plenamente en lo que lleva de funcionamiento esta organización, pues Unasur contribuyó al diálogo político en la crisis entre Colombia y Venezuela (2010), como también buscó “afianzar la estabilidad regional”, durante la crisis de Bolivia (2008) y la de Ecuador (2010).

Los otros objetivos específicos del Tratado detallan la integración y cooperación en distintos ámbitos. Dentro de ellos, se incluyen el desarrollo social y humano con equidad e inclusión y una integración que contribuya a superar las asimetrías, así como un acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud (Art.3b, 3h y 3j); la integración energética (Art.3d); la cooperación en materia financiera, económica y comercial (Art. 3f y 3l); la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas (Art. 3g); la cooperación en infraestructura para una mayor interconexión de la región (Art. 3e); una mayor cooperación en materia migratoria (Art. 3k); la cooperación en materia de investigación, innovación y tecnología (Art. 3n); la consolidación de una identidad suramericana promoviendo a su vez la diversidad cultural y la participación ciudadana (Art. 3i, 3o y 3p); una mayor coordinación y cooperación entre los Estados Miembros para una región más segura y libre de amenazas transnacionales (3q); el intercambio de información y experiencias en materia de defensa (Art. 3s), en materia de seguridad ciudadana (Art. 3t) y otros sectores (Art. 3u). Todos estos objetivos específicos no han quedado sólo en el papel, sino que se les ha dado vida en los diversos Consejos Suramericanos existentes en el marco de Unasur, a los cuales haremos referencia en la siguiente sección.

1.4. Órganos de Unasur y sus funciones

- 1) **El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.** Corresponde al órgano máximo de Unasur, y es el que establece y adopta los lineamientos políticos y planes de acción, convoca a reuniones Ministeriales Sectoriales, crea consejos a nivel Ministerial, y decide sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (Art. 6).
- 2) **El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.** Le corresponde adoptar resoluciones para implementar las decisiones del órgano máximo y, a su vez, le propone proyectos de decisión; coordina posiciones en temas centrales de la integración suramericana y promueve el diálogo político entre los Estados Miembros; realiza el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto y aprueba tanto el programa anual de actividades como el presupuesto anual y de las iniciativas comunes de Unasur; implementa lineamientos políticos en relaciones con terceros, aprueba resoluciones y reglamentos de carácter institucional y crea Grupos de Trabajo según las prioridades establecidas por el órgano máximo (Art. 8).
- 3) **El Consejo de Delegadas y Delegados.** Le compete implementar 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, además de apoyar el trabajo del Consejo de los Cancilleres en todos sus ámbitos; da seguimiento a los Grupos de Trabajo y promueve los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana (Art. 9). Este Consejo nace, recordemos, en el año 2006, siguiendo las recomendaciones que hiciera la “Comisión Estratégica de Reflexión”.
- 4) **La Secretaría General.** Ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de Unasur y apoya a todos sus órganos en el cumplimiento de sus funciones; además, es la encargada de coordinar, con otras entidades de integración y cooperación en América Latina y el Caribe, actividades que le encomienden los órganos de Unasur (Art. 10).

Cabe hacer presente que en el Tratado Constitutivo de Unasur se menciona primero el Consejo de Delegados y luego la Secretaría General, lo cual no es casual, dado que al decir de Pablo Solón, Unasur está en una fase de construcción predominantemente intergubernamental, por lo que se busca que el órgano de funcionamiento regular cuente con la participación de los doce Estados Miembros²⁷⁵.

Junto a lo anterior, quisiéramos mencionar los distintos “Consejos Suramericanos de Unasur”, que en la actualidad son numerosos y realizan una fructífera y profunda labor: Consejo Energético Suramericano (creado en el 2007), Consejo Suramericano de Defensa (creado el 2008), Consejo Suramericano de Salud (creado en 2008), Consejo Suramericano de Desarrollo Social (creado en 2009), Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (creado en 2009), Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (creado en 2009), Consejo Suramericano Sobre el Problema Mundial de las Drogas (creado en 2009), Consejo de Economía y Finanzas (creado el 2010), y el Consejo Electoral (creado el 2011).

Por su parte, en el Tratado de Unasur se dispuso que la Presidencia Pro Tempore fuese ejercida por cada uno de los Estados Miembros por orden alfabético y por períodos anuales para los efectos de preparar las reuniones y actividades del calendario de Unasur, su representación en eventos internacionales, y para asumir compromisos y firmar declaraciones con terceros, previa aprobación de los Estados Miembros (Art. 7).

Además, se indica que el Parlamento Suramericano tendrá su sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, y será materia de un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo (Art. 17). Al respecto, cabe destacar que se pensó en la existencia de un Tribunal Suramericano, mas, se acordó no mencionarlo en el Tratado y, tal como en el caso del Parlamento Suramericano, tratarlo por medio de un protocolo adicional si se alcanza un consenso sobre dicha materia²⁷⁶.

²⁷⁵ SOLÓN, Pablo. “Reflexiones...”, op. cit, p. 16.

²⁷⁶ *Ibidem*, p. 17.

1.5. Normas, políticas, instituciones, programas y solución de diferencias

Toda la normativa de Unasur se adoptará por consenso, estando presente al menos tres cuartas partes de los Estados Miembros. Para aquellas decisiones, resoluciones o disposiciones que se adopten sin la presencia de todos los Estados Miembros, el Secretario General deberá someterlas a consulta con aquellos ausentes en un plazo máximo de 30 días. Las normas que emanen de los órganos de Unasur serán obligatorias para los Estados Miembros una vez que éstas hayan sido incorporadas en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos (Art. 12).

En cuanto a la adopción de la normativa de Unasur por consenso, alguien podría criticar que es un sistema que podría dificultar la toma de decisiones de forma expedita, por lo que forzaría a largas negociaciones. Sin embargo, debemos recordar que Unasur es una organización reciente, por lo que parece prudente que al menos en sus primeros años de funcionamiento se avance a través del consenso, para que así todos los Estados Miembros puedan incidir en el proceso de integración. Además, según Pablo Solón, sin esta fórmula de consenso no hubiese sido posible la elaboración del Tratado de Unasur²⁷⁷. Junto con ello, y a pesar de la regla del consenso (o en base a ella) es que Unasur ha sorteado con éxito diversas y complejas situaciones, como la crisis de Bolivia (2008), de Ecuador (2010), el conflicto entre Colombia y Venezuela (2010), y la elección de un Secretario General (2010). Asimismo, se han instaurado diversos Consejos Suramericanos y se ha consensuado un Protocolo sobre Compromiso Democrático, el cual analizaremos más adelante. Además, debemos recordar que la implementación de dichas decisiones puede ser de forma gradual y flexible, como lo señala el artículo 13 del Tratado de Unasur. Finalmente, queremos hacer presente que consenso no es lo mismo que unanimidad, por lo que si un Estado Miembro no desea participar de una decisión en particular, se puede abstener de la respectiva votación, a fin de no obstaculizar el proceso de integración sudamericana.

Continuando con el análisis del Tratado, uno o más Estados Miembros podrán presentar una propuesta de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes a ser adoptado de manera consensuada, sobre la base de criterios flexibles y graduales

²⁷⁷ *Ibíd.*, p. 14.

de implementación. Estas propuestas deberán ser presentadas al Consejo de Delegadas y Delegados; luego de su aprobación, pasarán al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y, subsecuentemente, al Consejo de Jefes y Jefas de Estado. Cuando no se alcance el consenso, la propuesta sólo podrá ser sometida al Consejo de Delegadas y Delegados luego de seis meses de su última inclusión en la agenda. Finalmente, cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada por un tiempo definido o indefinido, lo que no le impedirá incorporarse en forma posterior, total o parcialmente, a la política en cuestión. Para el caso de las instituciones, organizaciones y programas, cualquier Estado Miembro podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente por tiempo definido o indefinido (Art. 13).

Por último, las diferencias respecto de la interpretación o aplicación de las disposiciones del Tratado se resolverán mediante negociaciones directas entre los Estados Partes. Si no se llega a un acuerdo, la diferencia se someterá al Consejo de Delegadas y Delegados, el cual dentro de 60 días emitirá recomendaciones para la solución de la misma. En caso de no alcanzarse una solución, se elevará la diferencia al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores para su consideración (Art. 21).

1.6. Relaciones de Unasur con otros organismos o Estados

Con el objeto de establecer relaciones con terceros, Unasur promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional e internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y organizaciones internacionales (Art. 15). Asimismo, los demás Estados de América Latina y el Caribe que expresen su interés en participar como Estado Asociado, lo podrán hacer previa aprobación del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (Art. 19). A partir del quinto año de la entrada en vigor del Tratado y en pos del fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe, el mismo Consejo podrá examinar la adhesión de nuevos miembros entre aquellos Estados que hayan mantenido su status de Asociados por al menos cuatro años (Art. 20).

Tal como revisamos en el capítulo anterior, el Tratado de Unasur entró en vigencia el 11 de marzo de 2011, por lo que a partir del 11 de marzo del 2016 el Consejo de Jefas y Jefes de

Estado y de Gobierno podrá examinar la adhesión de nuevos miembros, siempre y cuando hayan mantenido un status de “Asociados” por al menos cuatro años desde la entrada en vigencia del Tratado de Unasur.

Este tema, según Pablo Solón, fue muy debatido, ya que esta organización dice relación con la “Unión de Naciones Suramericanas”, por lo que la incorporación de “nuevos miembros del resto de América Latina y el Caribe podría cambiar su propia esencia; y segundo, porque podría ser una complicación ampliar el proceso de integración cuando éste no está aún consolidado a nivel suramericano”²⁷⁸. Sin embargo, agrega Solón, el “proceso de integración suramericano siempre fue pensado como una contribución para el fortalecimiento de la unidad de toda América Latina y el Caribe”²⁷⁹. Es por lo anterior que se logró un consenso en este tema, en el sentido de dar tiempo para que Unasur se consolide, y luego de esto abrir este organismo al resto de América Latina y el Caribe²⁸⁰.

Sin perjuicio de lo anterior, entre los años 2010-2011 se puso en funcionamiento la “Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe”, CELAC²⁸¹, la cual cuenta con una institucionalidad propia y está integrada por los 33 países de América Latina y el Caribe. Cabe hacer presente que este organismo no existía en los meses durante los cuales se redactó el Tratado Constitutivo de Unasur, por lo que cabe preguntarse si sería más conveniente fortalecer a la CELAC como principal organismo regional de América Latina y el Caribe²⁸², y que Unasur quede como la principal organización sudamericana, a fin de evitar una duplicidad de organismos. En vista de ello es que a futuro se podría considerar permitir el ingreso de Estados no sudamericanos sólo en calidad de “asociados”.

Por su parte, este proceso de integración promueve la participación ciudadana a través del diálogo amplio y abierto. Los Estados Miembros y los órganos de Unasur generarán espacios

²⁷⁸ *Ibídem*, p. 17.

²⁷⁹ *Ídem*.

²⁸⁰ *Ídem*.

²⁸¹ La cual será analizada en el Capítulo IV.

²⁸² Cabe destacar que este organismo ha señalado que es el que representa a América Latina y el Caribe, según el documento aprobado en la Cumbre de Caracas durante el 2011, “Procedimientos para el funcionamiento orgánica de la CELAC”, redactado por Chile y Venezuela.

innovadores que incentiven la discusión de los distintos temas por parte de la ciudadanía y considerarán las propuestas que de ella emanen (Art. 18).

1.7. Financiamiento, entrada en vigor e idiomas

En el Tratado se dispone que el Consejo de Delegadas y Delegados propondrá al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el Proyecto de Presupuesto ordinario anual para el funcionamiento de la Secretaría General. Además, este presupuesto se realizará sobre la base de cuotas diferenciadas de los Estados Miembros y tomará en cuenta la capacidad económica de sus miembros, la responsabilidad común y el principio de equidad (Art. 16).

Por su parte, se dispuso que el Tratado entrara en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno instrumento de ratificación, estableciéndose que para el Estado Miembro que lo ratifique con posterioridad al noveno, el Tratado entrará en vigor treinta días después de la fecha en que tal Estado Miembro haya depositado el instrumento de ratificación en la Secretaría General (Art. 25). Además, el Tratado tiene duración indefinida y podrá ser denunciado por cualquiera de los Estados Miembros mediante notificación escrita al Depositario. Ello no eximirá al Estado Miembro de la obligación de pago de las contribuciones ordinarias que tuviere pendientes (Art. 24). Por otra parte, cualquier Estado Miembro de Unasur puede proponer enmiendas, las que deberán ser sometidas a consideración de los otros Estados Miembros y aprobadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno para su entrada en vigencia (Art. 26). Finalmente, se establecieron como idiomas oficiales de Unasur el castellano, el inglés, el portugués y el neerlandés (Art. 23).

Como podemos observar, gran parte de lo dispuesto en el Tratado Constitutivo de Unasur ya existía en la institucionalidad de la “Comunidad Sudamericana de Naciones”, y era además parte de la práctica misma de los Estados Miembros, por lo que más que innovar, el Tratado de Unasur vino a consolidar una situación ya existente. Indudablemente que es un gran avance y un logro el haber consensuado un Tratado entre doce países, lo cual le otorgará mayor estabilidad a este naciente organismo internacional. Sin embargo, esperamos que ello no se vea como la culminación de una etapa, sino que sólo como su comienzo.

2. TRAMITACIÓN DEL TRATADO CONSTITUTIVO DE UNASUR EN EL CONGRESO CHILENO

Con fecha 19 de agosto de 2008, ingresó el Proyecto de Acuerdo a la Cámara de Diputados, por medio de un Mensaje de la entonces Presidenta de la República, Michelle Bachelet, el cual consta de un artículo único, que señala:

“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”²⁸³.

Entre los antecedentes de dicho Proyecto, se hace presente que Unasur “puede contribuir a fortalecer el diálogo político en la región y permitir participar unidos en el escenario internacional. Asimismo, puede contribuir a promover una mayor integración cultural, social, económica y política, y a eliminar las desigualdades, a lograr una mayor inclusión social, a fortalecer las democracias y a reducir las asimetrías”. Además, se hace mención a cuatro principios fundamentales sobre los cuales nuestro país procuró fundar Unasur: respeto al pluralismo y a la diversidad, visión latinoamericana de la integración, gradualidad e inexistencia de elementos de supranacionalidad²⁸⁴.

2.1. Tramitación en la Cámara de Diputados

El Proyecto de Acuerdo fue analizado en la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana de la Cámara de Diputados, en dos sesiones que pasaremos a revisar.

²⁸³ Mensaje 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. N° 533-356. Fecha de ingreso: 19 de agosto de 2008. Boletín N° 6035-10.

²⁸⁴ Ídem.

En la primera de ellas, celebrada el 2 de septiembre de 2008²⁸⁵, asistió el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Alejandro Foxley, quien destacó a Unasur como un esquema de integración que tiene la virtud de fortalecer nuestra relación de forma especial con nuestros vecinos y con toda la región. Aseveró, además, que Chile tiene grandes expectativas en torno a que en Sudamérica tengamos un esquema de integración y una sola voz en temas internacionales. Asimismo, indicó que tanto en el texto del Tratado de Unasur como en diversas decisiones que se adopten en el camino, será necesario el consenso, evitando así intentos por hegemonizar este proceso de integración. También intervino Ángel Flisfisch, Director de Planificación de la Cancillería, quien se refirió a los distintos Grupos de Trabajo existentes en el marco de Unasur, como asimismo a la integración energética y en infraestructura, entre otros temas. Intervino luego el diputado Pedro Pablo Álvarez-Salamanca, expresando que esperaba que Unasur no significara un freno a las relaciones comerciales de Chile. Por su parte, el diputado Iván Moreira expresó que porqué, en vez de crear Unasur no se potencia a la OEA. A su vez, el diputado Juan Masferrer señaló que tal vez sería necesario escuchar al Secretario General de la OEA, mientras que el diputado Osvaldo Palma opinó que es mejor potenciar las organizaciones existentes²⁸⁶. Posteriormente el diputado Marcelo Díaz expresó que la OEA tiene una naturaleza distinta de Unasur, el cual será un organismo regional, razón por la cual pueden ser complementarios, y entiende esta iniciativa como una convergencia entre la CAN y Mercosur. Por su parte, el diputado Renán Fuentealba manifestó su preocupación por la posible superposición de funciones de Unasur con otros organismos en los cuales participa Chile. Luego de dichas intervenciones el Canciller Foxley expresó que el proceso de integración era muy importante en relación con el comercio, y que a pesar de las dificultades para Chile, América Latina es importante, tanto por tener una comunidad de intereses y cultura, como por una estrategia de desarrollo y globalización.

La segunda reunión se celebró el 9 de septiembre de 2008²⁸⁷, a la cual asistió el ex canciller Hernán Felipe Errázuriz, entonces Presidente del Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales, quien señaló que veía problemas en que Unasur funcionara por consenso, ya que

²⁸⁵ Al respecto, consultar el Acta de la Sesión N° 97°, del 2 de septiembre de 2008, de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana de la Cámara de Diputados.

²⁸⁶ Sobre las críticas a Unasur y su posible conflicto con la OEA, remitirse a la parte final de esta sección.

²⁸⁷ Ver el Acta de la Sesión N° 98°, 9 de septiembre de 2008, de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana de la Cámara de Diputados.

éste sería difícil de alcanzar en una región tan fragmentada económica, política e ideológicamente. Además, mencionó que tiene un enorme escepticismo sobre esta organización. Una vez finalizado el debate, la Comisión procedió a votar este Proyecto de Acuerdo, siendo aprobado con 10 votos a favor²⁸⁸ y 1 abstención²⁸⁹, despachándose el Informe respectivo el 11 de septiembre.

Posteriormente, la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados despachó su informe el 29 de octubre de 2008, en el cual se indica que asistieron a dicha Comisión Gonzalo Arenas, Subsecretario Subrogante del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ángel Flisfisch, Director de Planificación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Patricio Pradel, Subdirector de Planificación de la Cancillería. En el debate de la Comisión, Ángel Flisfisch señaló que Unasur no ha implicado gastos fijos, sólo variables y en relación con la celebración de reuniones presidenciales, de grupos de trabajo y de la comisión permanente de delegados, gastos que han sido solventados por los países anfitriones de cada una de dichas reuniones. Agregó que la postura del Gobierno es que la arquitectura institucional de Unasur sea mínima, de una burocracia pequeña y que irroge un gasto menor para los doce Estados miembros que la componen. Luego expresó que los gastos fijos radicarían más que nada en la Secretaría General, que es básicamente un órgano de apoyo. Una vez finalizada su intervención se procedió a votar el Proyecto de Acuerdo, siendo aprobado con 3 votos a favor²⁹⁰ y 2 abstenciones²⁹¹.

Más adelante, el 30 de octubre de 2008, se dio cuenta tanto del informe de la Comisión de Relaciones Exteriores como del de Hacienda, quedando el Proyecto de Acuerdo “en Tabla”. A los pocos días, el 5 de noviembre de 2008, el gobierno decidió postergar la votación del Tratado de Unasur en la Cámara de Diputados, luego que la oposición, liderada en este aspecto por el diputado Marcelo Forni y el Senador Hernán Larraín, expresara su intención de votar en contra del Proyecto de Acuerdo, debido al excesivo protagonismo de Hugo Chávez en el

²⁸⁸ Votaron a favor los siguientes diputados/as: Enrique Accorsi, Isabel Allende, Marcelo Díaz, Marcelo Forni, Renán Fuentealba, Carlos Jarpa, Juan Masferrer, Iván Moreira, Osvaldo Palma y Jorge Tarud.

²⁸⁹ El diputado Maximiano Errázuriz se abstuvo.

²⁹⁰ Votaron a favor los diputados Carlos Jarpa, José Miguel Ortiz y Raúl Sunico. Sobre el detalle de esta votación, consultar el Acta de la Sesión N° 193°, 28 de octubre de 2008, de la Comisión de Hacienda.

²⁹¹ Se abstuvieron los diputados Roberto Delmastro y Gastón Von Mühlenbrock.

organismo, como por estimar que la creación de Unasur perjudicaría a la OEA²⁹². Al respecto, el Ministro de Relaciones Exteriores, Alejandro Foxley, mencionó que el Proyecto no se frenó, sino que más bien fue una pausa a fin de poder dialogar más a fondo con parlamentarios de diversos partidos políticos²⁹³.

Junto a las críticas anteriores, el diputado Marcelo Forni expresó, que era “inaceptable que un tratado internacional que requiere ser ratificado por este Congreso, empiece a actuar de hecho en la práctica, en forma paralela cuando el proyecto está en tramitación”²⁹⁴. Sin embargo, hacía sólo algunos días que se había producido un intercambio de opiniones a través de columnas de opinión y “Cartas del Director” en “El Mercurio”, en la cual el profesor Hernán Salinas se había referido al tema en términos similares a los expresados por Marcelo Forni²⁹⁵, en contraposición a lo sustentado por el entonces Subsecretario de Relaciones Exteriores, Alberto Van Klaveren. Este último mencionó que “dentro de la facultad presidencial de definir y conducir la política exterior de nuestro país está incluida la prerrogativa específica de participar en instancias, mecanismos o referentes que, como es el caso del Grupo de Río o la actual Unasur, carezcan de personalidad jurídica e internacional. [...] Es inexacto que los únicos actores relevantes en el ámbito de las relaciones exteriores sean organizaciones premunidas de personalidad jurídica internacional en virtud de tratados o convenciones, como son por ejemplo la OEA, la CAN y Mercosur”. Finalmente, indicó que si bien Unasur no poseía aún personalidad jurídica internacional, aquello no implica que “no pueda funcionar como una instancia de concertación en materias políticas y otras.”²⁹⁶ Sobre el mismo tema se referirá el Canciller Foxley en la Sala de la Cámara de Diputados.

Luego de varias semanas de estar el Proyecto de Acuerdo “en pausa”, el gobierno le introdujo suma urgencia, por lo que al día siguiente, el 21 de enero de 2009, se procedió a votar

²⁹² “Ante adverso escenario Gobierno posterga votación para adherir a Unasur”, 5 de noviembre de 2008. Comentaremos diversas críticas que se han formulado en contra de Unasur al final de esta sección.

²⁹³ “Foxley dice que ‘pausa’ en proyecto de Unasur es para lograr acuerdo con parlamentarios”, Emol, 7 de noviembre de 2008.

²⁹⁴ “UDI satisfecha por retraso de votación de proyecto que incorpora a Chile a Unasur”, Emol, 5 de noviembre de 2008.

²⁹⁵ Ver la columna de opinión titulada: “Tratado de Unasur y legalidad”, El Mercurio, 20 de octubre de 2008. Ver también la “Carta al Director” del mismo autor titulada “Unasur y legalidad”, del 22 de octubre de 2008 en El Mercurio.

²⁹⁶ Carta al Director titulada: “Unasur y legalidad”, El Mercurio, 21 de octubre de 2008.

el Proyecto en la Sala de la Cámara de Diputados. En dicha ocasión intervino el diputado informante Osvaldo Palma, por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana, quien señaló, entre otros aspectos, que Unasur tiene como propósito el fortalecimiento de la “identidad y gravitación internacional de América del Sur”. Posteriormente intervino el diputado informante Gastón Von Mühlenbrock por parte de la Comisión de Hacienda, haciendo un resumen del informe de dicha Comisión, que citáramos precedentemente. A continuación intervino el diputado Iván Moreira, expresando que Unasur “es un foro más”, para luego agregar que “no por eso debemos negarnos a participar en un nuevo foro internacional. Hay que estar”. Es por eso que decide votar a favor.

Más adelante intervino el diputado Jorge Tarud, quien expresó: “Unasur sirvió para contribuir a la pacificación de Bolivia”, y que “la convocatoria de la Presidenta Bachelet, que reunió a los presidentes de la Unasur en Santiago, en menos de 72 horas, prueba que se trata de un organismo realmente eficiente”²⁹⁷. Luego agregó que “es un organismo que realmente sirve para los intereses de Sudamérica. No se trata de anteponerlo a la OEA, que cumple otra función, pues se ocupa de las Américas, América del Norte y América del Sur, mientras que la Unasur comprende los países de América del Sur”. En un sentido similar se pronunció el diputado Renán Fuentealba, quien señaló que la actuación de Unasur respecto de Bolivia fue un buen estreno de la organización, aunque hizo sus reparos sobre la adopción de decisiones vía consenso y al hecho que aún no se haya nombrado a un Secretario General. A su vez, el diputado Marcelo Díaz expresó que “Unasur representa una herramienta fundamental para Chile de cara a su propia agenda internacional”, agregando que “América del Sur está en el camino de intentar construir una personalidad política propia en el mundo y en la región, tarea de la cual Chile no puede restarse”. Además, estimó que “es un error pensar que la Unasur va a ser antagónica con otros organismos internacionales. No será así; por el contrario, puede llegar a ser tremendamente complementaria”.

Luego, el diputado Claudio Alvarado señaló que a la bancada de la UDI no les “parece razonable suscribir un nuevo tratado, en que el patrocinio de países con capacidad para empujarlo política y económicamente aún es dudoso”, agregando que “para fortalecer la integración regional de Chile debiéramos promover un plan que busque potenciar a la

²⁹⁷ Sobre la actuación de Unasur en Bolivia durante el año 2008, ver Capítulo II.

Organización de Estados Americanos”. Es por lo anterior, expresó, que rechazarán la aprobación del Tratado mencionado. Intervino luego el diputado Enrique Jaramillo, que entre otros aspectos destacó que Unasur busca ser un bloque desde el cual se avance en la integración de la región, para luego llegar a toda Latinoamérica, agregando que “la creación de Unasur debemos entenderla como una oportunidad para la integración y el desarrollo –esa es la idea fundamental– y un mecanismo de cooperación para la resolución de conflictos a nivel subregional, que constantemente tenemos. No estamos mirando una vitrina diferente. Por lo demás, es muy difícil que alguien pueda guiar la toma de decisiones al interior del organismo, puesto que sus resoluciones se adoptan por consenso”.

Intervino también el diputado Pedro Araya, expresando que “la preocupación que pueden tener algunos parlamentarios, a mi juicio, queda absolutamente resuelta, porque con el criterio de los consensos, es evidente que no habrá personalismos”, agregando que “Chile nunca podrá cambiar su ubicación geográfica, eso demanda que tengamos buena relación con nuestros vecinos y Unasur será el instrumento que generará esos espacios de diálogo”. Por su parte, el diputado Antonio Leal mencionó: “este organismo no se contrapone con la OEA, sino que es complementario [...]; Unasur se refiere a nuestra región, que tiene problemas especiales y perspectivas de desarrollo distintas”. Finalmente expresó que “Unasur será un excelente lugar de diálogo, una excelente instancia para la integración”. Intervino también el diputado Patricio Hales, quien expresó que “la razón para votar a favor [de] este tratado nace, en primer lugar, de la necesidad de fortalecer la identidad sudamericana”, agregando que “nuestra región ha tenido la ilusión de que basta el desarrollo de la economía para que exista integración. No es así”. Luego resalta la formación del Consejo Suramericano de Defensa, el cual permitirá “crear una identidad sudamericana en materias de defensa”. Posteriormente intervino el diputado Marco Antonio Núñez, quien señaló que es necesario ratificar el Tratado Constitutivo de Unasur en virtud de la integración energética, en defensa y en salud. Por su parte, el diputado Carlos Abel Jarpa, expresó que “dado que vivimos en un mundo globalizado, es muy importante todo el trabajo que se hace a nivel regional”.

Finalmente intervino el Canciller Alejandro Foxley, quien expresó: “el interés nacional de un país debe tomar en cuenta la geografía, como primerísimo factor para su desarrollo económico”. En relación a la regla del consenso señaló que las diferencias se resuelven a través

del diálogo y de la capacidad de persuasión, relatando luego un episodio con motivo de la elección del Secretario General de Unasur, en el cual algunos países dijeron que se aplicara una especie de mayoría especial, a fin de no estar paralizados, ante lo cual Chile junto a Brasil y otros países dijeron: “no, señor, aquí aceptamos la diversidad. Cada uno puede pensar y decir lo que quiera; pero en el momento de tomar decisiones, tiene que ser por consenso”. Finalmente, ante la pregunta aparecida en los medios de comunicación acerca de “¿cómo es que la Unasur se atreve a funcionar si el tratado constitutivo no está aprobado?”, expresó que “los procesos de integración son así”, citando el caso de la Unión Europea, ya que su Tratado Constitutivo no está aprobado, pero funciona de todas formas.

Una vez finalizado el debate, se procedió a realizar la votación respectiva, cuyo resultado fue de 75 votos a favor²⁹⁸, 9 en contra²⁹⁹, 4 abstenciones³⁰⁰ y 2 pareos³⁰¹. En virtud de lo anterior es que el canciller Foxley agradeció a todos los diputados que ratificaron el Tratado Constitutivo de Unasur, y agregó que Chile es uno de los países más globalizados en el mundo, por lo que aquello exige estar presentes “siempre en todas las instancias multilaterales y sobre todo en la de los países más cercanos”³⁰².

²⁹⁸ Votaron a favor los siguientes diputados/as: Enrique Accorsi, René Aedo, Sergio Aguiló, Isabel Allende, Lily Pérez, Pedro Araya, Gabriel Ascencio, Germán Becker, Jorge Burgos, Marcelo Schilling, Guillermo Ceroni, Francisco Chahuán, Alfonso De Urresti, Roberto Delmastro, Marcelo Díaz, Julio Dittborn, Gonzalo Duarte, Francisco Encina, Marco Enríquez-Ominami, Alvaro Escobar, Marcos Espinoza, Fidel Espinoza, Ramón Farías, Renán Fuentealba, Pablo Galilea, René Manuel García, Guido Girardi, Joaquín Godoy, Carolina Goic, Patricio Hales, Jorge Insunza, Marta Isasi, Enrique Jaramillo, Carlos Abel Jarpa, Tucapel Jiménez, Juan Carlos Latorre, Antonio Leal, Roberto León, Pablo Lorenzini, Juan Masferrer, Fernando Meza, Manuel Monsalve, Carlos Montes, Iván Moreira, Jaime Mulet, Adriana Muñoz, Claudia Nogueira, Antonio Núñez, Sergio Ojeda, Carlos Olivares, José Miguel Ortiz, Clemira Pacheco, Osvaldo Palma, Denise Pascal, José Pérez, Jaime Quintana, Alberto Robles, Manuel Rojas, Karla Rubilar, Jorge Sabag, Eduardo Saffirio, Alejandra Sepúlveda, Gabriel Silber, Laura Soto, Alejandro Sule, Raúl Súnico, Jorge Tarud, Eugenio Tuma, Ximena Valcarce, Esteban Valenzuela, Patricio Vallespín, Alfonso Vargas, Samuel Venegas, Ximena Vidal y Patricio Walker.

²⁹⁹ Votaron en contra los siguientes diputados/as: Claudio Alvarado, Ramón Barros, Marcela Cubillos, Marcelo Forni, Alejandro García-Huidobro, José Antonio Kast, Patricio Melero, Iván Norambuena y Jorge Ulloa.

³⁰⁰ Se abstuvieron: Sergio Correa, Juan Lobos, Roberto Sepúlveda y Germán Verdugo.

³⁰¹ Los pareos fueron de Sergio Bobadilla con Iván Paredes y de Mario Venegas con Eduardo Díaz.

³⁰² “Canciller agradece a todos los diputados que ratificaron el Tratado Constitutivo de Unasur”, Emol, 21 de enero de 2009.

2.2. Tramitación en el Senado

El 21 de enero de 2009 se dio cuenta del Proyecto en el Senado, y a los pocos días, el 30 del mismo mes, se dio cuenta del Mensaje del Ejecutivo por medio del cual retiró la urgencia suma. Al cabo de más de un año, entre los días 6 y 7 de julio de 2010, el Secretario General de Unasur, Néstor Kirchner, visitó nuestro país a fin de promover la ratificación del Tratado de Unasur, reuniéndose con diversas autoridades, entre ellos con el Presidente de la República, Sebastián Piñera, quien le planteó a Kirchner la necesidad de establecer una “cláusula democrática” en la cual se hiciera mención al respeto a los derechos humanos y a la libertad de expresión³⁰³. Kirchner expresó que “lo que abunda no daña”, y en relación con la pluralidad al interior del organismo, agregó que “esto no es la construcción de una internacional partidaria, es una unidad de naciones de la región”³⁰⁴.

A las pocas semanas de esta visita, en agosto de 2010, el Canciller Alfredo Moreno se reunió con los Senadores de la UDI Hernán Larraín y Jovino Novoa, quienes se abrieron a aprobar el Tratado sobre Unasur, pero buscando al mismo tiempo la inclusión de una cláusula democrática en el mismo (tal como se lo había planteado el Presidente Sebastián Piñera al Secretario General de Unasur, Néstor Kirchner, según vimos)³⁰⁵. Luego, en el mismo mes el Canciller asistió a la Comisión de RR.EE. del Senado para explicar y promover el Tratado Constitutivo de Unasur. Al término de dicha reunión, y según indicó “El Mercurio”, quedó la sensación de que existía voluntad para aprobar dicho Tratado, aunque los partidos oficialistas

³⁰³ Sobre los instrumentos regionales que contienen una “cláusula democrática” en la región, ver siguiente sección.

³⁰⁴ “Piñera pide a Kirchner cláusula democrática para ratificar el ingreso de Chile a la Unasur”, El Mercurio, 7 de julio de 2010.

³⁰⁵ “Senadores UDI se abren a aprobar tratado de Unasur tras cita con Moreno”, El Mercurio, 10 de agosto de 2010. No deja de ser llamativo el repentino cambio en la postura de la mayoría de los parlamentarios de la UDI, de estar en contra de la aprobación del Tratado Constitutivo de Unasur bajo el gobierno de Michelle Bachelet (bajo el cual eran oposición), a allanarse a aprobarlo durante el gobierno de Sebastián Piñera (partido que integra el gobierno). De lo anterior, y de los argumentos utilizados para votar en contra del Tratado, que no compartimos (como veremos más adelante), es que nos surge la pregunta de si el partido político de la UDI se opuso a aprobar el Tratado de Unasur en la Cámara de Diputados sólo por un tema político-electoral, en el sentido de buscar rechazarlo sólo porque era un proyecto auspiciado por un gobierno del cual no formaban parte, y debido a que durante ese año la entonces Presidenta de la República, Michelle Bachelet, detentaba la Presidencia pro Témpace de ese organismo.

reiteraron su intención de buscar acordar observaciones o una declaración previa a su ratificación, específicamente en relación con una cláusula democrática³⁰⁶.

Posteriormente, el 31 de agosto de 2010, la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado evacuó su Informe, en el cual se indica que se contó con la asistencia de las siguientes personas: del Ministerio de Relaciones Exteriores: el Ministro, Alfredo Moreno; el Director General de Política Exterior, Alfonso Silva; el Director General Adjunto para Asuntos Multilaterales y Globales, Adolfo Carafi; el Encargado de la Unidad de Integración Regional de la Dirección General de Política Exterior, Alberto Rodríguez, y el Jefe de Gabinete del Ministro, Milenko Skoknic; del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, el Director, José Morandé, y el profesor, Roberto Durán. Asimismo, asistió el Director del Centro de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Juan Emilio Cheyre, como también el Director del Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales de la Universidad Miguel de Cervantes, Patricio Leiva. También lo hizo la Profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad Adolfo Ibáñez y de la Universidad de Chile, Ximena Fuentes.

En dicho Informe se menciona que la Comisión solicitó una opinión académica a la profesora Ximena Fuentes sobre la posibilidad de incluir una cláusula democrática en el Tratado de Unasur. En su Informe confeccionado para el Senado, la profesora analizó las denominadas “cláusulas democráticas”, indicando que existen dos versiones de ellas, una de ellas es la Europea, la cual es una condición impuesta por la Unión Europea para sus tratados y programas de cooperación con países en general, y otra es la Americana (la cual se encuentra en diversos instrumentos internacionales elaborados en nuestra región). Luego mencionó que la cláusula democrática fue recogida originalmente por la OEA cuando en 1991 la Asamblea General aprobó la Resolución 1080, en la cual los gobiernos se comprometieron a establecer los mecanismos apropiados para defender la democracia representativa. Posteriormente, la OEA aprobó el Protocolo de Washington, que reformó el artículo 9 de la Carta de la OEA, incorporando una cláusula democrática. Más adelante, durante la Cumbre de las Américas, en Quebec, se acordó recurrir a la facultad de suspender a un miembro de participar en las Cumbres

³⁰⁶ “Alianza busca incluir cláusula democrática antes de aprobar el ingreso a Unasur”, El Mercurio, 11 de agosto de 2010.

en una hipótesis más amplia de quebrantamiento de la cláusula democrática (no sólo golpes de Estado). Al poco tiempo, nuevamente en el marco de la OEA, se aprobó la denominada “Carta Democrática” (2001).

Luego, la profesora Fuentes, analizando la posibilidad de incluir una cláusula democrática que permita a los respectivos órganos de Unasur suspender a un Estado Parte, concluye que aquél no es el medio idóneo para hacerlo, como tampoco a través de una declaración interpretativa. Por lo tanto, señala, la única manera de obtener una cláusula democrática con la facultad de suspensión es a través de una enmienda del Tratado de Unasur, pero al ser ésta una prerrogativa de los Estados Partes, le correspondería promoverla al Presidente de la República luego de la ratificación del Tratado respectivo. Procedimiento, que como veremos, es el que finalmente adoptaron los países de la Unasur, al suscribir, en noviembre de 2010, el “Protocolo sobre Compromiso con la Democracia”.

Posteriormente intervino Juan Emilio Cheyre, Director del Centro de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, quien mencionó que el Tratado de Unasur se debe aprobar y que “nuestro país se encuentra en un nivel de desarrollo político, económico y de integración al mundo que le exige dar señales claras de que esa situación no constituye un obstáculo ni resulta antagónica con su profunda vocación en el fortalecimiento de los vínculos vecinales, en especial, con el Cono Sur de América”. Agregó que el enunciado del Tratado, las características, sus organismos, y su concepción, llevan a pensar que el grado de efectividad en el logro de sus propósitos es dudoso y permiten prever que el éxito del mismo se encuentra lejos de estar asegurado. Finalmente, manifestó que no obstante ser importante la aprobación, es mucho más relevante la forma de actuar al interior del Tratado, para detectar, aprovechar y proponer acciones vinculadas a las oportunidades que en el mismo se vislumbran.

También intervino el Director del Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales de la Universidad Miguel de Cervantes, Patricio Leiva, quien expresó que el proceso de integración es necesario para alcanzar un mejor desarrollo en América Latina y el Caribe. Agregó que se ha creado una institución estrictamente intergubernamental y, por lo tanto, se avanzará en la medida en que todos los Gobiernos estén dispuestos a marchar. En síntesis, indicó que el Tratado de Unasur reúne a un grupo de países que, considerados como

conjunto, podrían representar una potencia de nivel mundial. Por su parte, el Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, José Morandé, expresó que el Tratado presenta fortalezas que apuntan a transformar esta organización subregional en una importante instancia de concertación política, económica, estratégica y social de los doce países signatarios. Además, recordó que en su corta existencia ha ejercido exitosamente parte de las tareas encomendadas, como por ejemplo, a través de la superación de la crisis institucional de Bolivia en el año 2008 y la Declaración de rechazo al quiebre democrático en la República de Honduras en el año 2009. En cuanto a sus debilidades mencionó el que sus acuerdos se adopten por consenso, y a la incertidumbre y desinformación sobre la creación de un Parlamento Suramericano. Intervino también el profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Roberto Durán, quien indicó, entre otros aspectos, que Unasur se perfila en el mismo ámbito del Grupo de Río, donde la deliberación política tiene más importancia que la económica, resaltando, entre las materias específicas que considera Unasur, los temas de energía, medio ambiente, los programas sociales y el que la defensa y la política exterior deben estar ligadas entre sí.

Por su parte, el Senador Hernán Larraín planteó que en el Tratado de Unasur no existe una cláusula democrática, y se pregunta si Chile debiese insistir en incluir al menos una mención a ella. Además, se pregunta si Unasur debiese ser un foro o una entidad con una institucionalidad, y que se debería visualizar la relación de Unasur con otros organismos internacionales con los cuales se podría complementar si se institucionaliza. A continuación el Senador Ignacio Walker indicó que aunque tenía cierto escepticismo respecto del Tratado, hay razones para no excluirse del mismo, y que a su juicio es el modelo europeo el que debería tenerse presente al momento de pensar en una integración, el cual partió con un ámbito de trabajo muy concreto (el carbón y el acero) y luego se fue ampliando a una realidad mayor, a diferencia de Unasur, el cual inmediatamente trata de construir un aparato institucional. Posteriormente, el Senador Carlos Kuschel expresó que existían grandes oportunidades económicas para el continente, las cuales no se estarían aprovechando.

A su vez, el Ministro de Relaciones Exteriores, Alfredo Moreno, 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 el de Mercosur y la CAN, y expresó que si bien el

ratificar el Tratado no generaba beneficios cuantificables en el corto plazo, el no hacerlo significaría un costo político mucho mayor, y un retroceso mediáticamente visible en nuestra inserción regional. Además, en lo que dice relación con las ventajas que representa para Chile la pertenencia a Unasur, mencionó las siguientes: en primer lugar, que la integración regional es una prioridad de la política exterior de Chile; enseguida, que desde el año 2000 se ha participado activamente en los distintos referentes de la integración suramericana, que se iniciaron con las Cumbres de Jefes de Estado Sudamericanas, siguieron con la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004) y concluyeron con la posterior negociación y firma, junto a los otros 11 países de la región, del Tratado Constitutivo, el 23 de mayo de 2008; en tercer lugar, agregó que en Unasur están presentes todos los países suramericanos, en un proyecto esencialmente político que busca incluir los logros y lo avanzado por los procesos del Mercosur y de la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam; luego destacó que en Unasur Chile sería miembro pleno, en contraste con el Mercosur y la CAN, donde nuestro país es asociado, lo que restringe nuestra participación en diferentes ámbitos, reservados exclusivamente a los países miembros; hizo presente, en quinto lugar, que nuestro país asumió un importante compromiso con la institucionalidad de Unasur en el ejercicio de la Primera Presidencia Pro Tempore de la organización, desde mayo de 2008 hasta agosto de 2009, y ha cooperado con Ecuador en el ejercicio de su Presidencia Pro Tempore, desde agosto de 2009 a la fecha; también enfatizó que Unasur es el foro donde se está avanzando en el desarrollo de temas que son de especial interés para nuestro país, como la integración física, energética, y también en materias de defensa. Añadió que una vez aprobado el Tratado, en forma gradual Unasur pasará a ser el referente regional en los temas de desarrollo social, educación, salud, ciencia y tecnología, entre otros, y será el organismo donde se impulsará la cooperación regional en las áreas antes identificadas; por su parte, en el tema de la integración física, destacó los corredores bioceánicos, uno de los cuales se inaugurará con la presencia de los Presidentes de Brasil, Bolivia y Chile; también destacó que la importancia de la Unasur como foro político regional quedó demostrada con motivo de la última crisis vivida entre Venezuela y Colombia. En ésta, Unasur fue nuevamente el órgano en el cual se radicó la solución del conflicto, instancia que fue reconocida por los propios Presidentes de Mercosur y Estados Asociados, y que permitió a Colombia y Venezuela disminuir tensiones y visualizar perspectivas de diálogo; agregó que la participación de Chile en la Unasur es concordante con nuestros objetivos de política exterior, en orden a promover procesos de integración que respeten la pluralidad de sus miembros y de sus diversos modelos de

desarrollo, sin restringir el principio del regionalismo abierto; finalmente, precisó que la regla del consenso impide que se impongan decisiones que puedan ir contra nuestros intereses.

Posteriormente, la Comisión, por la unanimidad de sus miembros, aprobó tanto el Proyecto de Acuerdo sobre el Tratado de Unasur como un Proyecto de Acuerdo en el cual se recomienda al Gobierno de la República promover un Protocolo Adicional que postule la defensa de la democracia y de los derechos humanos en Unasur³⁰⁷. Dicho proyecto de acuerdo es del siguiente tenor:

“El preámbulo del Tratado constitutivo de la UNASUR expresa la voluntad de las naciones que lo integran, de ratificar “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”. Sin embargo, en su contenido no se incorporan conceptos que garanticen el compromiso con la “Cláusula Democrática”, que ha acogido la región en diversos acuerdos internacionales, y, además, en las fuentes jurídicas de este Tratado no se hace mención a los instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos ya existentes, tanto en el ámbito regional como en el universal

En virtud de lo anterior, el Senado de Chile, recomienda al Gobierno de la República promover un Protocolo Adicional que:

1. Explícite que los tratados e instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos, vigentes tanto en el ámbito regional como en el universal, deben considerarse como aspectos integrantes del Tratado de la UNASUR. Lo anterior, en el entendido que dichas normas, en tanto conforman el paradigma ético de las sociedades democráticas, deben ser incorporadas al mecanismo de integración que se crea por consenso tal como lo dispone el artículo 12 de dicho Tratado, asumiéndolas como el mínimo común que todos los Estados Miembros deben obligarse a promover y respetar, para ser parte en el nuevo mecanismo de integración instaurado.

³⁰⁷ La unanimidad fue alcanzada por los votos de los senadores Hernán Larraín, Carlos Kuschel, Juan Pablo Letelier, Eugenio Tuma e Ignacio Walker.

2. Apruebe una Cláusula Democrática del siguiente tenor: “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 Jefas 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 sectoriales, Consejos de Nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales que se hayan creado”.

Como veremos más adelante, parte de esta propuesta del Senado fue incorporada en el “Protocolo de Unasur sobre Compromiso Democrático”, especialmente en lo que dice relación con una alteración o ruptura del orden democrático en un Estado.

A los pocos días, el 7 de septiembre de 2010, la Comisión de Hacienda del Senado presentó su Informe, en el cual se hizo presente que el Tratado Constitutivo de Unasur involucra gasto fiscal, asociado al establecimiento de una Secretaría General, cuyo presupuesto anual de funcionamiento será financiado por cuotas diferenciadas de los Estados Miembros, tomando en cuenta su capacidad económica, la responsabilidad común y el principio de equidad, por lo que sólo una vez que el Tratado sea ratificado por los países integrantes será posible saber el monto de la cuota que deberá solventar Chile. Dicho Informe fue aprobado por 3 votos a favor³⁰⁸ y una abstención³⁰⁹.

Al día siguiente se procedió a votar el Proyecto de Acuerdo en la Sala del Senado, ocasión en la cual intervino el Senador Hernán Larraín, quien expresó que “el texto que nos ocupa es importante. Ha sido objeto de mucho debate, no solo en Chile, sino también en el resto de los países del continente, en la medida en que la aspiración de integración en este y, en general, en América Latina ha sido más retórica que real. Hemos enfrentado reiteradas dificultades para concretarla, a diferencia de lo ocurrido en otras latitudes. El ejemplo europeo ha sido bastante sólido en orden a cómo Estados distintos y con diversas historias y conflictos han logrado una unidad que les da provecho y progreso a sus pueblos”. Luego agregó que en la Comisión se avanzó, por su iniciativa, “en la presentación de un proyecto de acuerdo tendiente a

³⁰⁸ A favor, los Senadores Camilo Escalona, Eduardo Frei, Ricardo Lagos.

³⁰⁹ La Senadora Evelyn Matthei se abstuvo.

pedir al Ejecutivo -y queremos que sea el Senado el que lo apruebe- el establecimiento de un Protocolo Adicional, para garantizar que la integración de Chile a UNASUR no es pasiva. Queremos aprovechar realmente esta instancia para múltiples objetivos en ese aspecto, en todos los sentidos”.

A su vez intervino el Senador Alejandro Navarro, quien expresó que Unasur “se ha constituido, por la vía de los hechos y, en particular, por la amplitud de la integración, en un referente decisivo a nivel de América del Sur”, y que “ha desempeñado un esencial rol cautelar de la democracia. Emerge como una instancia que garantiza la integración, el resguardo de los valores democráticos, y, en especial, como un foro permanente de coordinación de todos los países de América del Sur, que buscan el desarrollo frente a problemas comunes”. Intervino luego el Senador Ignacio Walker, quien reiteró las opiniones expresadas en la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado en agosto del mismo año, en torno a que creía que la integración debía seguir el camino de la Unión Europea, en el sentido de avanzar de menos a más, comenzando, por ejemplo, por la infraestructura, tal como lo había hecho la Comunidad Sudamericana de Naciones. Sin embargo, al cambiar de nombre esta iniciativa por el de Unasur, cambió el enfoque de integración sudamericana, dando ahora una gran prioridad a la integración política, sin avanzar previamente en temas concretos, como una zona de libre comercio, y/o en infraestructura. También intervino el Senador Jovino Novoa, quien expresó que “a pesar de nuestro escepticismo respecto del Tratado, nos pronunciaremos a favor del proyecto que lo aprueba. ¿Escepticismo por qué? La integración latinoamericana se halla, básicamente, en la retórica. Se observa una multiplicidad de alianzas, tratados, instrumentos y pactos, pero no se registran avances reales en la materia. El que nos ocupa constituye un texto que incrementará esa frondosa práctica. Pienso que los esfuerzos para integrar a nuestros países deben hacerse desde abajo y no con estos acuerdos grandilocuentes y cupulares”. Luego intervino el Senador Andrés Allamand, quien mencionó que compartía “los puntos de vista que aquí se han expresado, a fin de evitar la proliferación de este tipo de organismos internacionales en la región y, de alguna manera, “rayar la cancha” para que todos ellos cumplan sus funciones sin que se sobrepongan las de unos y otros”.

Puesto en votación el resultado fue de 25 votos a favor³¹⁰ y una abstención³¹¹. A su vez, se acordó aprobar con la misma votación el Proyecto de Acuerdo sobre la “Cláusula Democrática”.

2.3. Gestiones del Poder Ejecutivo

Finalmente, el 22 de noviembre de 2010 se depositó, ante el Gobierno de Ecuador, el Instrumento de Ratificación de dicho Tratado, y luego, con fecha 20 de abril de 2011 el Presidente de la República promulgó el Tratado Constitutivo de Unasur³¹², ordenando que se publicara su texto en el Diario Oficial (lo cual se hizo el 5 de septiembre de 2011).

2.4. Comentarios

Durante la tramitación del Proyecto de Acuerdo que aprueba el Tratado Constitutivo de Unasur surgieron diversas críticas a este naciente organismo, varias de las cuales fueron rebatidas durante la misma tramitación. Sin embargo, quisiéramos hacer algunos comentarios sobre dichas críticas, que nos parece pertinente tener en consideración.

Se expresó que Unasur se contrapondría a la OEA. No estamos de acuerdo, pues de seguir esta lógica, se podría argumentar que la Unión Europea o que la misma OEA han nacido como una forma de oposición a la ONU, lo cual no es así. Cada región tiene el derecho a organizarse si así lo estima conveniente, sobre todo si ello lleva a asentar la paz entre los países miembros de esas iniciativas. Creemos que las instancias de integración suman y no restan en torno al objetivo de buscar una convivencia armónica entre las distintas naciones, y es natural que países con intereses afines busquen organizarse entre sí.

³¹⁰ Votaron a favor los/las siguientes Senadores/as: Isabel Allende, Soledad Alvear, Lily Pérez, Ximena Rincón, Andrés Allamand, Carlos Bianchi, Francisco Chahuán, Camilo Escalona, Eduardo Frei, José García, Guido Girardi, Carlos Kuschel, Ricardo Lagos, Hernán Larraín, Pablo Longueira, Pedro Muñoz, Jovino Novoa, Víctor Pérez, Jorge Pizarro, Baldo Prokurica, Mariano Ruiz-Esquide, Eugenio Tuma, Ignacio Walker, Patricio Walker y Andrés Zaldívar.

³¹¹ De la Senadora Evelyn Matthei.

³¹² A través del Decreto Supremo N° 63 del 20 de abril de 2011.

La OEA es un organismo para toda América, un foro que reúne a los más variados países en aras de hacer realidad en nuestro continente objetivos muy similares a los enunciados en las Naciones Unidas. Por su parte, Unasur nace como una iniciativa de países sudamericanos que han estimado conveniente organizarse en distintos temas, principalmente por la paz regional, todos los cuales buscan ser abordados desde nuestros propios intereses y visiones, no en contraposición a otras organizaciones internacionales, sino más bien para que Sudamérica logre tener una voz común en los más variados temas en los distintos foros internacionales existentes.

Por su parte, el propio Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, ha expresado que no cree en una supuesta competencia entre dichos organismos, pues cada uno tiene sus propias atribuciones (en respuesta a la pregunta si Unasur le resta protagonismo a la OEA)³¹³, y que “los organismos subregionales pueden ser más efectivos que la OEA para mediar en problemas entre países de América del Sur”³¹⁴. Junto a lo anterior, y frente a la pregunta de si Unasur era o no una amenaza para la OEA, ha expresado: “no, yo he sido ferviente partidario de la Unasur, y ojalá siga funcionando bien”³¹⁵.

Se ha criticado también el excesivo protagonismo de Hugo Chávez³¹⁶, quien estaría orientando Unasur hacia la realización de sus propios ideales políticos. Sin embargo, debemos recordar que en Unasur las decisiones se adoptan por consenso, por lo que un país no puede “obligar” a los demás a seguir un determinado curso de acción. En segundo lugar, si se llegase a consensuar una política sobre la cual un país tiene dudas al respecto, el artículo 13 del Tratado de Unasur menciona que “cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada por un tiempo definido o indefinido, lo que no le impedirá incorporarse en forma posterior, total o parcialmente, a la política en cuestión”. En tercer lugar, en Sudamérica siempre han existido diversas corrientes políticas, por lo que el desafío es

³¹³ “José Miguel Insulza: la Unasur no ha desplazado a la OEA, no existe competencia”, El Mercurio, 28 de agosto de 2009.

³¹⁴ “Insulza destaca rol de la Unasur para resolver problemas en la región”, El Mercurio, 21 de septiembre de 2010.

³¹⁵ “Hay que calificar con precisión cuáles son rupturas graves de la democracia”, El Mercurio, 4 de diciembre de 2010.

³¹⁶ Por ejemplo, ver: “Alianza sale a cuestionar rol de Hugo Chávez y llama a no intervenir en conflicto boliviano”, El Mercurio, 14 de septiembre de 2008.

encontrar puntos de encuentro para avanzar en la integración y así resguardar la paz en nuestra región, más que enfocarnos en aquello que nos separa.

También se ha hecho alusión al exceso de Cumbres en nuestra región³¹⁷. Sin embargo, recordemos que en la década de los '90 muchos países venían saliendo de dictaduras militares, por lo que las reuniones han permitido ir retomando lazos y diversos cursos de acción sobre integración regional que habían sido abandonados, asunto que no se logra en poco tiempo. Las cumbres permiten, por tanto, que los Jefes de Estado se conozcan, que se genere un respeto mutuo, se reduzcan los prejuicios y se avance en puntos de encuentro³¹⁸.

Al respecto, la profesora Iris Vittini ha mencionado que “mientras más instancias se establezcan entre los países latinoamericanos para conocernos mejor y tomar mejores decisiones políticas, benditas sean todas las instancias”, agregando que “uno de los obstáculos más importantes en la integración es la ignorancia. Eso de estar frente a frente en las cumbres ayuda al conocimiento y la integración”³¹⁹.

En vista de lo anterior es que creemos que las reuniones sirven para realizar encuentros bilaterales, para hacer frente a crisis regionales (como se hizo con motivo de los terremotos en Haití y en Chile durante el año 2010), para respaldar a determinados países frente a crisis internas (como en los casos de Bolivia y Ecuador durante los años 2008 y 2010, respectivamente) y para buscar solucionar de forma pacífica y a través del diálogo conflictos entre los Estados (como el surgido entre Colombia y Ecuador por una incursión en contra de la FARC en territorio ecuatoriano durante el año 2008 y aquel otro entre Colombia y Venezuela por la acusación de que grupos de las FARC estaban refugiadas en territorio venezolano, durante el año 2010). Asimismo, las cumbres permiten ir avanzando poco a poco en la construcción de nuevas organizaciones, como lo demuestra la historia de la Comunidad Sudamericana de Naciones, de Unasur, y de la CELAC, entre otras.

³¹⁷ Opinión generalmente expresada usualmente en los editoriales de “El Mercurio”. Ver, por ejemplo: “Cumbre sudamericana”, 1 de agosto de 2002; La semana internacional”, 18 de diciembre de 2004; “Retórica de las cumbres”, 1 de abril de 2009. Ver también: “Andrés Oppenheimer. Llegó la hora de las video cumbres latinoamericanas”, El Mercurio, 14 de octubre de 2005.

³¹⁸ Al respecto, ver: FEINBERG, Richard. La exclusión no es la respuesta. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10(3):13-14, 2010.

³¹⁹ “Chile se puede arrepentir de no haber ingresado al Mercosur”, La Nación, 3 de octubre de 2005.

3. ANÁLISIS DEL PROTOCOLO SOBRE COMPROMISO DEMOCRÁTICO

3.1. Antecedentes

El Protocolo sobre Compromiso Democrático de Unasur (en adelante, Protocolo de Unasur), adoptado en una Cumbre de Unasur en Guyana, el 26 de noviembre de 2010, se suma a una larga lista de instrumentos regionales que han incorporado las denominadas “cláusulas democráticas” en sus disposiciones, sea de forma exclusiva o junto a otras materias. Estos instrumentos, según veremos, han ido evolucionando desde contemplar sólo declaraciones en torno a la democracia hasta la incorporación de mecanismos específicos de respuesta regional frente a amenazas o ruptura de la democracia en un Estado. Es por esto que previamente a analizar el Protocolo de Unasur, revisaremos los instrumentos regionales ya existentes, y luego, una vez analizado dicho Protocolo, mencionaremos otros instrumentos regionales posteriores al Protocolo de Unasur que también incorporan una “cláusula democrática” en sus disposiciones.

A) La resolución 1080 y el Protocolo de Washington

La resolución 1080, adoptada el 5 de junio de 1991, en la sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, tiene como antecedente el denominado “Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano”, el cual había sido adoptado el día anterior por los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación de los países miembros de la OEA, con ocasión de su 21° Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General³²⁰.

³²⁰ En dicho “Compromiso” se menciona que los Ministros de RR.EE y los Jefes de Delegación respectivos declaran en nombre de sus pueblos “su más firme compromiso político con la promoción y protección de los derechos humanos y la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, así como para el éxito del proceso de cambios y renovación que requiere el sistema interamericano en el umbral del siglo XXI”.

Por su parte, la Resolución 1080 establece que en caso de ocasionarse hechos que interrumpan abrupta o irregularmente un proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder de un gobierno democráticamente electo perteneciente a la OEA, el Secretario General deberá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para que examine la situación y opte por convocar a una reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores o a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro del plazo de 10 días. Cualquiera de las vías por las cuales se haya optado, ambas tendrán por objeto analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estime apropiadas.

Este instrumento, a pesar de establecer de forma muy concisa el camino a seguir en caso de configurarse la hipótesis ya mencionada, fue aplicado en varias oportunidades, tanto en Haití (1991), como en Perú (1992), en Guatemala (1993), y en Paraguay (1996), país en el cual se frenaron las intenciones de un Golpe de Estado con la simple alusión a su posible aplicación³²¹.

A su vez, el Protocolo de Washington fue suscrito el 14 de diciembre de 1992, durante el decimosexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, entrando en vigencia el 25 de septiembre de 1997. Este instrumento reemplazó al artículo 9° de la Carta de la OEA, observándose un avance respecto de la “Resolución 1080”, pues se contempla un curso de acción más detallado a seguir en caso de que un gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza, contemplándose las gestiones diplomáticas como principal medida en busca del restablecimiento de la democracia representativa en el Estado Miembro afectado, y sólo en caso de que éstas fuesen infructuosas se podrá suspender al Estado del derecho a participar en los órganos de la OEA, sin perjuicio de que se puedan emprender nuevas gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado afectado.

B) Protocolos del Mercosur y de la CAN

El “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático” (en adelante, “Protocolo Mercosur 1998”), fue suscrito por los Miembros Plenos de Mercosur (Argentina, Brasil,

³²¹ DE LA CALLE, Humberto (Coord. editorial). Carta Democrática Interamericana. Documentos e interpretaciones. Washington, DC, Estados Unidos, OEA, 2003, p. 105.

Paraguay y Uruguay) junto con Chile y Bolivia, el 24 de julio de 1998³²², contemplando avances respecto del Protocolo de Washington, como veremos. En él se menciona que en caso de ruptura del orden democrático de un Estado Parte, se promoverán consultas entre los países y el Estado afectado, y si éstas no resultaren, se considerarán las medidas a aplicar (por consenso, sin el Estado afectado).

Como se puede observar, este instrumento es muy similar al Protocolo de Washington. Sin embargo, su novedad radica en que amplía las medidas a adoptar, las cuales “abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos”.

Por su parte, el “Protocolo sobre Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia” (en adelante, “Protocolo Andino”), fue suscrito por los cancilleres andinos el 10 de junio de 2000 (Gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). En él se menciona que “ante acontecimientos que puedan ser considerados como ruptura del orden democrático en un País Miembro, los demás Países Miembros de la Comunidad Andina realizarán consultas entre sí y, de ser posible, con el país afectado para examinar la naturaleza de los mismos”. Si después de las consultas pertinentes se estima necesario aplicar medidas, éstas podrán consistir en: A) La suspensión de la participación del País Miembro en alguno de los órganos del Sistema Andino de Integración; B) La suspensión de la participación en los proyectos de cooperación internacional que desarrollen los Países Miembros; C) La extensión de la suspensión a otros órganos del Sistema, incluyendo la inhabilitación para acceder a facilidades o préstamos por parte de las instituciones financieras andinas; D) Suspensión de derechos derivados del Acuerdo de Cartagena y concertación de una acción externa en otros ámbitos; y, E) Otras medidas y acciones que de conformidad con el Derecho Internacional se consideren pertinentes³²³.

³²² Durante el año 2011 el Mercosur aprobará otro Protocolo sobre Compromiso Democrático, al que haremos mención más adelante.

³²³ Estas medidas se diferencian de las del “Protocolo Mercosur 1998”, pues aquí se mencionan con más detalle.

C) Declaración de Quebec

Esta Declaración fue adoptada el 22 de abril de 2001, en el marco de la Tercera Cumbre de las Américas, en Canadá. En ella se menciona “que los valores y prácticas de la democracia son fundamentales para avanzar en el logro de todos nuestros objetivos. El mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho y el respeto estricto al sistema democrático son, al mismo tiempo, un propósito y un compromiso compartido, así como una condición esencial de nuestra presencia en ésta y en futuras Cumbres. En consecuencia, cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas. Tomando debidamente en cuenta los mecanismos hemisféricos, regionales y subregionales, existentes, acordamos llevar a cabo consultas en el caso de una ruptura del sistema democrático de un país que participa en el proceso de Cumbres”. Junto a esto, se acuerda instruir a los Ministros de Relaciones Exteriores para que preparen una Carta Democrática Interamericana.

Como veremos, este instrumento es similar al “Comunicado de Brasilia”, aunque la suspensión de la participación de un Estado en las Cumbres de las Américas se basa en hipótesis más amplias que las del “Comunicado”, pues se refiere a la “alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático”. Sin embargo, en relaciones a las consultas, su hipótesis es más restringida que la del “Comunicado de Brasilia”, pues sólo habla de “ruptura del sistema democrático” y no de amenazas a aquél.

D) Carta Democrática Interamericana

Este Instrumento (en adelante, “Carta Democrática”) fue aprobado el 11 de septiembre de 2001, en el marco de la Primera Sesión Plenaria del XXVIII Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA.

Su artículo 1 menciona que: “los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el

desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas”. Esto constituye una novedad, pues se habla del “derecho a la democracia”³²⁴.

Además, queremos resaltar el artículo 7, que expresa: “la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”. En este artículo se expresan asuntos de grandes alcances, pues se resalta de forma expresa y clara el vínculo entre la democracia y los derechos humanos, de forma que tal que una democracia sin una protección y promoción efectiva de los derechos humanos difícilmente podrá denominarse como tal, y asimismo, será difícil alcanzar un respeto profundo por los derechos humanos en un régimen no democrático³²⁵.

Por su parte, el artículo 17 menciona: “cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática”. Esto es una novedad, ya que hasta el momento sólo se contemplaban acciones específicas a seguir en caso de amenazas o ruptura del orden democrático de un país, pero no se había detallado el curso a seguir en caso de que fuese el propio Estado quien solicitase asistencia en los casos detallados en dicho artículo.

Además, cabe destacar que se contempla la posibilidad de efectuar gestiones diplomáticas de forma amplia y reiterada, siguiendo en esto al artículo 9 de la Carta de la OEA (reformado por el Protocolo de Washington), tanto antes de adoptar medidas como durante la aplicación de éstas. Asimismo, antes de suspender a un Estado Parte de la OEA, es necesario que las gestiones diplomáticas hayan fracasado. Junto a lo anterior, también se dispone que contando

³²⁴ Al respecto, el mismo día en que se aprobó la Carta, la Ministra de Relaciones Exteriores, Soledad Alvear, mencionó en la OEA que “el reconocimiento del derecho de los pueblos a la democracia es una nueva contribución del derecho internacional americano al desarrollo progresivo del derecho internacional” (DE LA CALLE, Humberto (Coord. editorial). Carta Democrática..., op. cit., p. 133).

³²⁵ *Ibidem*, sección: “Reflexiones de los Estados miembros sobre la Carta Democrática Interamericana”, p. 273.

con el consentimiento del gobierno afectado, se puedan realizar visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación en el país afectado (arts. 18-22).

E) Comunicado de Brasilia y otros

El “Comunicado de Brasilia”, que ya revisamos en el Capítulo I, es fruto de la I Cumbre Presidencial Sudamericana, del año 2000, y en él se menciona que “la plena vigencia de las instituciones democráticas representa así una condición esencial para el fortalecimiento de los procesos de integración regional”³²⁶. Asimismo, se indica que por inspiración del Protocolo del Mercosur (1998) y del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena (2000), deciden “que el mantenimiento del estado de derecho y el pleno respeto al régimen democrático en cada uno de los doce países de la región constituyen un objetivo y un compromiso compartidos, tornándose desde hoy condición para la participación en futuros encuentros suramericanos. Respetando los mecanismos de carácter regional existentes, acordaron, en ese sentido, realizar consultas políticas en caso de amenaza de ruptura del orden democrático en América del Sur”³²⁷.

Como se puede observar, en la redacción de la oración que se refiere al “compromiso con el mantenimiento del estado de derecho y el pleno respeto al régimen democrático” se deja entrever una cierta influencia del “Compromiso de Santiago”, mientras que el condicionar la participación de los Estados en dichas Cumbres al compromiso anterior es algo que viene del Protocolo de Washington, del Protocolo de Mercosur 1998, y del Protocolo Andino. En relación con las “consultas políticas”, esto ya se había mencionado en el Protocolo de Washington, en el Protocolo de Mercosur 1998 y en el del Protocolo Andino, aunque en este instrumento se expresa de forma más amplia, pues se habla de “amenaza de ruptura del orden”, y no sólo “ruptura del orden”.

Por su parte, en el “Consenso de Guayaquil” (documento que ya revisamos, y el cual fue consensuado en el marco de la II Reunión de Presidentes de América del Sur, del 27 de julio de 2002), se hace mención al compromiso de los Jefes de Gobierno y de Estado de Sudamérica con “la democracia y con los principios democráticos adoptados en la región y consagrados en el

³²⁶ “Comunicado de Brasilia”, 1 de septiembre de 2000, párrafo veinte.

³²⁷ *Ibíd*em, párrafo veintitrés.

Derecho Internacional, en sus propias Cartas Constitucionales, en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y más recientemente en la Carta Democrática Interamericana adoptada en Lima en septiembre de 2001, en cuyo contexto reafirmaron su decisión de coordinar acciones cuando ella corra peligro en cualquiera de sus países”³²⁸. Las coordinaciones de acciones cuando “corra peligro la democracia” es una medida muy similar a lo dispuesto en el “Comunicado de Brasilia”, por lo que no se contempla un mayor avance en este instrumento.

Asimismo, en las declaraciones adoptadas en las citas de los Presidentes Sudamericanos durante los años 2004 y 2005 también se habla de la democracia, aunque de manera más genérica, a diferencia de la Declaración de Cochabamba, emanada de la II Cumbre Presidencial de la Comunidad Sudamericana de Naciones (2006), en la cual se menciona que:

“Nuestro modelo de integración, recogiendo los postulados de las Declaraciones de Cusco, Ayacucho y Brasilia tiene como principios rectores: [...] IV. Democracia y Pluralismo para consolidar una integración sin dictaduras y respetuosa de los derechos humanos y de la dignidad humana, de los pueblos originarios, de los afrodescendientes y migrantes, con igualdad de género y respeto a todas las minorías y sus manifestaciones lingüísticas y culturales, reconociendo el aporte de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil y su derecho a una participación democrática en cada uno de los países sudamericanos y en el proceso de integración”³²⁹.

Esta Declaración sigue la línea declarativa del “Compromiso de Santiago”, junto con aspectos que se pueden relacionar a su vez con la Carta Democrática (en relación con el derecho a participación democrática y al proceso de integración).

F) El Tratado Constitutivo de Unasur y otros documentos

En el Preámbulo del Tratado Constitutivo de Unasur se indica que tanto la integración como la unión suramericanas se fundan en los siguientes principios rectores: irrestricto respeto a

³²⁸ “Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo”, 27 de julio de 2002, párrafo 2, a.

³²⁹ “Declaración de Cochabamba: colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana”, 9 de diciembre de 2006, numeral 2.

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. Más adelante, se ratifica 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”. En definitiva, se sigue una línea muy similar al “Compromiso de Santiago” y a la “Declaración de Cochabamba”.

Por su parte, en la “Declaración de La Moneda” del año 2008, que revisamos con detalle en el Capítulo II, se toma en consideración que el Tratado de Unasur “consagra los principios del irrestricto respeto a la soberanía, a la no injerencia en asuntos internos, a la integridad e inviolabilidad territorial, a la democracia y a sus instituciones y al irrestricto respeto a los derechos humanos”, y luego advierten “que sus respectivos Gobiernos rechazan enérgicamente y no reconocerán cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometan la integridad territorial de la República de Bolivia”³³⁰.

La relevancia de esta Declaración radica en que se ampara en los principios del Tratado Constitutivo de Unasur para mencionar que se rechazarán los intentos de golpe civil y las rupturas al orden institucional (que ya estaban contemplados en otros instrumentos regionales, en relación a “amenazas o ruptura del orden democrático”), como también las situaciones que comprometan la integridad territorial de un país.

Asimismo, en la “Declaración de Buenos Aires”, del año 2010, también vinculada con Unasur, y que revisamos en el Capítulo II, se reafirma el “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”³³¹. Además, se indica que “sus respectivos Gobiernos rechazan enérgicamente y no tolerarán, bajo ningún concepto, cualquier nuevo desafío a la autoridad

³³⁰ “Declaración de La Moneda”, 15 de septiembre de 2008, preámbulo y numeral segundo.

³³¹ “Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador”, 1 de octubre de 2010, numeral uno.

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”³³².

Como se puede observar, la primera parte del párrafo es similar a la “Declaración de La Moneda”, mientras que la segunda parte constituye una novedad regional, puesto que se mencionan medidas específicas que se pueden adoptar, como el cierre de fronteras. Además, en esta Declaración se acordó adoptar, en el marco de IV Reunión Cumbre Ordinaria de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur, un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo que estableciese una Cláusula Democrática, el cual pasaremos a revisar.

3.2. Análisis del “Protocolo de Unasur”

Este instrumento, denominado “Protocolo sobre Compromiso Democrático de Unasur”, fue adoptado en la Cumbre de Unasur en Guyana, el 26 de noviembre de 2010. Sin embargo, ya se había hecho alusión a él en la “Declaración de Buenos Aires”, según vimos.

En su preámbulo se indica que el Tratado de Unasur establece que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos son condiciones esenciales de los procesos de integración, y se subraya la importancia de la Declaración de Buenos Aires, junto con reiterar que la promoción, defensa y protección del orden democrático, del Estado de Derecho, y de los derechos humanos, son requisitos esenciales para participar en Unasur.

A) Ámbito de aplicación y procedimiento

El artículo 1º menciona que el Protocolo se aplicará en caso de “ruptura o amenaza del orden democrático, de una violación al orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos”.

³³² *Ibíd*em, numeral cuatro.

Este ámbito de aplicación es el más amplio de todos los otros instrumentos anteriores que revisamos, siendo el más cercano o similar el de la “Carta Democrática Interamericana”.

En cuanto a su procedimiento, se indica que en caso de contemplarse la situación del artículo 1º, la Presidencia Pro Tempore convocará, de oficio, o a solicitud del Estado afectado o a petición de otro Estado miembro de Unasur, a una sesión extraordinaria del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno (o en su defecto, del Consejo de Ministros de RR.EE.). En este Consejo, se considerarán, de forma consensuada, la naturaleza y el alcance de las medidas a ser aplicadas, respetando la soberanía e integridad territorial del Estado afectado (Arts. 2 y 3).

B) Medidas

Las medidas tienen por objeto restablecer el proceso político institucional democrático, contemplándose en el artículo 4 las siguientes:

- a) La suspensión del derecho a participar en los distintos órganos, e instancias de Unasur, así como del goce de los derechos y beneficios conforme a su Tratado Constitutivo.

Esta es la medida más común de todas, pues se contempla en casi todos los instrumentos regionales analizados (Protocolo de Washington, Protocolo Mercosur 1998, Protocolo Andino, Comunicado de Brasilia, Declaración de Quebec y Carta Democrática).

- b) El 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.

Esta es la primera vez que se estipulan estas medidas en un Protocolo (antes habían sido mencionadas, pero sólo en un documento con carácter de “Declaración”, como lo fue la “Declaración de Buenos Aires”, según vimos).

- 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 fueran parte.

Las letras c y d también constituyen una novedad, pues no se habían mencionado con anterioridad en los instrumentos regionales analizados.

- e) La adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales.

Además, cabe señalar que conjuntamente con la adopción de las medidas ya señaladas el Consejo respectivo interpondrá sus buenos oficios y realizará gestiones diplomáticas para promover el restablecimiento de la democracia en el país afectado (Art. 5). Esto último ya se había contemplado en el Protocolo de Washington y en la Carta Democrática. Por su parte, en este Protocolo se establece que las medidas cesarán a partir de la fecha de comunicación que los Estados que adoptaron tales medidas realicen al Estado afectado, una vez verificado el pleno restablecimiento del orden democrático constitucional.

Finalmente, el Protocolo también se aplica en caso de que el gobierno constitucional de un Estado Miembro estime que existe una amenaza de ruptura o alteración de su orden democrático que lo afecte gravemente, pudiendo recurrir al Consejo de Jefes de Estado y Gobierno, o en su defecto, el Consejo de Ministros de RR.EE. (a través de la Presidencia Pro Tempore y/o de la Secretaría General) a fin de requerir acciones concretas concertadas de cooperación y pronunciamiento por parte de Unasur para la defensa y preservación de su institucionalidad democrática (Art. 6). Al respecto sólo cabe hacer presente que este curso de acción ya venía delineado en la Carta Democrática.

3.3. Otros instrumentos regionales

Con posterioridad al Protocolo de Unasur, surgen otros instrumentos que están relacionados con las “Cláusulas Democráticas”, y que pasaremos a analizar.

A) Declaración de la Cumbre Iberoamericana de 2010

En la XX Cumbre Iberoamericana, celebrada en 4 de diciembre de 2010, los Jefes y los Jefes de Estado y de Gobierno de los países Iberoamericanos adoptaron una Declaración especial sobre “la defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica”, en la cual se menciona que “toda ruptura o amenaza de ruptura del orden constitucional y del Estado de Derecho en uno de los Estados Miembros de la Conferencia Iberoamericana pone en riesgo su normal desarrollo y constituye un hecho grave que amerita la acción enérgica de la comunidad iberoamericana”³³³.

En vista de lo anterior es que se acuerda adoptar “una cláusula de compromiso con la promoción, defensa y protección del Estado de Derecho, del orden democrático, de la soberanía de los pueblos, de los Derechos Humanos”³³⁴, agregando que “cuando el gobierno constitucional de un Estado miembro considere que existe una amenaza de ruptura o alteración del orden democrático que lo afecte gravemente, podrá notificar la situación a la Secretaría Pro Tempore, la que se encargará dar a conocer la situación a todos los Estados Miembros, para que éstos adopten las acciones concretas concertadas de cooperación”³³⁵. Esta situación también está contemplada en la Carta Democrática y en el Protocolo de Unasur.

Luego se menciona: “en caso de ruptura del Orden Constitucional o del Estado de Derecho, la Secretaría Pro Tempore, convocará una Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros, para que con plena participación del Gobierno legítimo afectado, decidan por consenso, adoptar, entre otras, las siguientes medidas: 1. Realizar gestiones diplomáticas en el Estado afectado con el objeto de contribuir a la restitución del

³³³ Declaración especial sobre “La Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional en Iberoamérica”, XX Cumbre Iberoamericana, 4 de diciembre de 2010.

³³⁴ Ídem.

³³⁵ Ídem.

proceso político institucional democrático y del Estado de Derecho a la brevedad posible; 2. Suspensión del Estado afectado a participar en los distintos órganos e instancias, así como del goce de los derechos y de los beneficios que se derivan de ser miembro de la Conferencia Iberoamericana, hasta que el orden constitucional sea restablecido”³³⁶.

Cabe hacer presente que se habla de “ruptura”, y no de “amenaza”, restringiendo así su ámbito de aplicación respecto de otros instrumentos regionales. En relación con las medidas a adoptar, tampoco se contemplan avances.

B) Mecanismo de Consulta Urgente de la CELAC

La “Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños” (CELAC) será analizada en el Capítulo IV. En esta sección sólo queremos revisar algunos de los documentos de dicho organismo que están relacionados con una “cláusula democrática”. En primer lugar, en la denominada “Declaración de Cancún” (2010) se menciona como uno de los objetivos de la CELAC el promover la democracia, y en ella se expresa, además, que “la preservación de la democracia y de los valores democráticos, la vigencia de las instituciones y el Estado de Derecho, el compromiso con el respeto y la plena vigencia de todos los derechos humanos para todos, son objetivos esenciales de nuestros países”³³⁷.

Por su parte, en la “Declaración de Caracas” (2011) se hace mención a la “protección y promoción de los derechos humanos y de la democracia” como uno de los valores y principios comunes que se deben tomar en cuenta en los procesos de diálogo, intercambio y negociación política que se activen desde la CELAC. A su vez, en el documento denominado “Procedimiento para su funcionamiento orgánico” (2011), se indica que se reafirma “nuestro compromiso indeclinable con la paz, el fortalecimiento de la democracia y el impulso al desarrollo social y económico de nuestros pueblos, convencidos que una mayor integración entre nuestras naciones es una garantía para concretar dichas aspiraciones y promover la convivencia pacífica entre

³³⁶ Ídem.

³³⁷ “Declaración de Cancún”, 23 de febrero de 2010, decisiones, párrafo 3.

nuestras naciones”³³⁸. Asimismo, en el mismo documento se incluye un “Mecanismo de Consulta Urgente” en los siguientes términos:

“Con el propósito de emitir con celeridad y oportunidad pronunciamientos de la CELAC ante hechos imprevistos que merecen atención urgente, la Presidencia Pro Tempore o cualquier Estado miembro, por intermedio de la Presidencia Pro Tempore, podrá proponer un proyecto de declaración o comunicado, el cual será circulado por la Presidencia Pro Tempore a los miembros de la Troika, los cuales emiten una opinión sobre la conveniencia o inconveniencia de dar un pronunciamiento sobre un tema específico. De contar con la opinión favorable de la Troika, el proyecto de declaración o comunicado deberá ser consultado y consensuado con todos los Estados miembros, por medio de los Coordinadores Nacionales, manteniendo en la medida de lo posible, un plazo mínimo de doce horas para las consultas entre la Presidencia Pro Tempore y la Troika y el mismo plazo para las consultas con los Estados miembros. La consulta se efectúa con base en el principio de que si no se manifiesta dentro del plazo señalado alguna observación u objeción, ello constituye la aprobación tácita de la propuesta. Es obligación de la Presidencia Pro Tempore cursar la solicitud formulada por el Estado miembro”³³⁹.

Como se puede observar, se hace mención a “imprevistos que merecen atención urgente”, no especificando cuáles son, pero que por su naturaleza creemos que se deben incluir aquellos acontecimientos que dicen relación con la amenaza o ruptura del orden democrático en algún país, según lo expresado en los documentos recientemente citados. En definitiva, debido al alto número de Estados que integran la CELAC -33 países-, es que se acordó disponer de un mecanismo que permitiese consensuar declaraciones en casos urgentes de la manera más rápida posible, entendiéndose, en casos calificados, que el silencio de los Estados puede constituir una aprobación del documento que se busca consensuar.

³³⁸ “Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC”, 3 de diciembre de 2011, preámbulo.

³³⁹ *Ibíd*em, sección segunda “Mecanismo de consulta urgente”.

C) Protocolo de Mercosur de 2011

Este instrumento, denominado “Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el Mercosur” (Ushuaia II), fue suscrito por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (Estados Partes del Mercosur), y por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, el 20 de diciembre de 2011, el cual es casi idéntico al Protocolo de Unasur, por lo que nos remitimos a lo señalado en relación a ese protocolo, aunque haciendo presente lo que sigue.

En primer lugar, en este instrumento se indica que cuando sea el Estado quien solicite colaboración para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática, los Presidentes de las Partes -o en su defecto los Ministros de Relaciones Exteriores en sesión ampliada del Consejo del Mercado Común- podrán disponer, entre otras medidas, la constitución de: a) Comisiones de apoyo, cooperación y asistencia técnica y especializada a la Parte afectada; b) Comisiones abiertas para acompañar los trabajos de mesas de diálogo entre los actores políticos, sociales y económicos de la Parte afectada. Estas Comisiones ya se habían contemplado en la “Declaración de La Moneda” con motivo de la crisis interna de Bolivia durante el año 2008.

En segundo lugar, entre las medidas que pueden adoptar los Presidentes de los demás Estados Partes -o en su defecto los Ministros de RR.EE. en sesión ampliada del Consejo del Mercado Común- en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático de un Estado Parte del Protocolo, junto con aquellas contempladas en el Protocolo de Unasur, se agrega el “respaldar los esfuerzos regionales e internacionales, en particular en el marco de las Naciones Unidas, encaminados a resolver y a encontrar una solución pacífica y democrática a la situación acaecida en la Parte afectada”.

En tercer lugar, otra diferencia y novedad es que en este instrumento se menciona que “las medidas guardarán la debida proporcionalidad con la gravedad de la situación existente; no deberán poner en riesgo el bienestar de la población y el goce efectivo de los derechos humanos

y libertades fundamentales en la Parte afectada; respetarán la soberanía e integridad territorial de la Parte afectada, la situación de los países sin litoral marítimo y los tratados vigentes”³⁴⁰.

Sin embargo, el Protocolo de Unasur también menciona, en su artículo 3º, que las medidas que se adopten deberán respetar la soberanía e integridad territorial del Estado afectado. Por su parte, y en relación a “no poner en riesgo el goce efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales”, podemos agregar que también dicha oración se puede entender incorporada al Protocolo de Unasur, en virtud de los principios mencionados en el Tratado Constitutivo de Unasur (y también en el preámbulo de dicho Protocolo). En torno a la “debidamente proporcionalidad con la gravedad de la situación existente”, es algo que si bien no se contempla en el Protocolo de Unasur, parece lógico que se actué en base a este criterio, aún cuando no se exprese. Por su parte, en cuanto a que las medidas “no deberán poner en riesgo el bienestar de la población” podríamos señalar que también se encuentra incluida en el Protocolo de Unasur de forma tácita, toda vez que en el preámbulo del Tratado de Unasur se menciona que “la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos”. En otras palabras, Unasur busca el bienestar de los pueblos, por lo que esto se infringiría si se adoptan medidas que pongan en riesgo el bienestar de la población. Sin perjuicio de lo anterior, creemos que en estos asuntos no está de más que se mencionen de forma expresa materias que requieren de un esfuerzo interpretativo para entenderlas incorporadas al texto respectivo.

³⁴⁰ Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el Mercosur (Ushuaia II), 20 de diciembre de 2011, artículo 6.

4. TRAMITACIÓN DEL PROTOCOLO DE UNASUR EN EL CONGRESO CHILENO

Con fecha 29 de junio de 2011, ingresó el Proyecto de Acuerdo a la Cámara de Diputados, por medio de un Mensaje del Presidente de la República, Sebastián Piñera, el cual consta de un artículo único, que señala:

“Apruébase el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre Compromiso con la Democracia, suscrito en Georgetown, República Cooperativa de Guyana, el 26 de noviembre de 2010”³⁴¹.

Entre los antecedentes de este Proyecto de Acuerdo se expresa que “el presente Protocolo, que ratifica la importancia de la defensa y protección al orden democrático, fue impulsado decididamente por el Gobierno que me honro en presidir”³⁴².

4.1. Tramitación en la Cámara de Diputados

La Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana de la Cámara de Diputados celebró una sesión el 12 de julio de 2011, a la cual asistió el Subsecretario Subrogante del Ministerio de Relaciones Exteriores, Alfonso Silva, quien manifestó que el Protocolo constituye un avance respecto del Protocolo de Ushuaia y de la Carta Democrática de la OEA, ya que establece sanciones específicas. Acto seguido los diputados René Saffirio y José Manuel Edwards le consultaron al Subsecretario Subrogante sobre la interpretación de expresiones tales como “violación al orden constitucional” y “los valores y principios democráticos”, a lo que señor Silva respondió, según lo registrado en el acta de dicha sesión, que “durante la discusión del Protocolo se acordó interpretar dichas expresiones no solo

³⁴¹ Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un Proyecto de Acuerdo que aprueba el Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre Compromiso con la Democracia, suscrito en Georgetown, República Cooperativa de Guyana, el 26 de noviembre de 2010. N° 030-359. Fecha de ingreso: 29 de junio de 2011. Boletín N° 7754-10.

³⁴² Ídem.

como la limitación de las garantías individuales de los ciudadanos, sino también como la amenaza al equilibrio de los tres poderes del Estado, no necesariamente por una amenaza externa al gobierno políticamente constituido, sino que incluso podría interpretarse como la interrupción o usurpación de las atribuciones de alguno de los poderes del Estado por otro”. Luego se procedió a votar dicho Proyecto, el cual fue aprobado por unanimidad³⁴³, despachando la Comisión el Informe respectivo el mismo día.

Posteriormente, en la Sala de la Cámara de Diputados, en sesión del 6 de octubre de 2011, se trató el Proyecto de Acuerdo, siendo diputado informante René Saffirio. Intervino, además, el diputado José Manuel Edwards, quien expresó que el Protocolo “es una defensa contra la idea de ruptura o amenaza del orden democrático y favorece el ejercicio legítimo del poder”, agregando que, “por consiguiente, todos quienes quieran efectuar, por ejemplo, un golpe de Estado, en Unasur se encontrarán con una nueva valla. Eso rige también para los presidentes que, de manera ilegal, utilizan resquicios legales para obtener de a poco el poder total”. Luego mencionó que “en el futuro, sería importante que los chilenos interpusiéramos nuestros buenos oficios para lograr que esto no se limite a la Presidencia Pro Tempore, sino que se faculte, por ejemplo, a los poderes del Estado que se vean afectados en su independencia. Así, por ejemplo, que el poder judicial de un país que vea afectada su independencia, podría llamar al Consejo de la Unasur para solicitar la aplicación de medidas a su presidente de la República si éste afecta la independencia de los poderes”. Una vez finalizado el debate en la Sala, se sometió el Proyecto a votación, siendo aprobado por 77 votos a favor³⁴⁴, ninguna negativa y una abstención³⁴⁵.

³⁴³ Votaron los diputados/as: Andrea Molina, Mónica Zalaquett, Eugenio Bauer, José Manuel Edwards, Carlos Jarpa, Iván Moreira, René Saffirio, Jorge Tarud y Guillermo Teillier.

³⁴⁴ Votaron a favor los siguientes diputados/as: Enrique Accorsi, Osvaldo Andrade, Pedro Araya, Gonzalo Arenas, Gabriel Ascencio, Pepe Auth, Nino Baltolu, Ramón Barros, Eugenio Bauer, Germán Becker, Mario Bertolino, Sergio Bobadilla, Pedro Browne, Jorge Burgos, Giovanni Calderón, Cristián Campos, Lautaro Carmona, Guillermo Ceroni, Aldo Cornejo, María Angélica Cristi, Fuad Chahín, Roberto Delmastro, José Manuel Edwards, Edmundo Eluchans, Marcos Espinosa, Enrique Estay, Issa Kort, Cristina Girardi, Joaquín Godoy, Rodrigo González, Hugo Gutiérrez, Romilio Gutiérrez, Felipe Harboe, Gustavo Hasbún, María José Hoffmann, Carlos Abel Jarpa, José Antonio Kast, Luis Lemus, Roberto León, Fernando Meza, Andrea Molina, Cristián Monckeberg, Carlos Montes, Celso Morales, Iván Moreira, Adriana Muñoz, Iván Norambuena, Marco Antonio Núñez, Sergio Ojeda, José Miguel Ortíz, Clemira Pacheco, Denise Pascal, José Pérez, Leopoldo Pérez, Ricardo Rincón, Jorge Sabag, Marcela Sabat, René Saffirio, Alejandro Santana, Marcelo Schilling, Alejandra Sepúlveda, Ernesto Silva, Arturo Squella, Jorge Tarud, Guillermo Teillier, Víctor Torres, Marisol Turre, Jorge Ulloa, Ignacio Urrutia, Patricio Vallespín, Enrique Van Rysselberghe, Pedro Velásquez, Germán Verdugo, Ximena Vidal, Gastón Von Mühlenbrock, Matías Walker y Felipe Ward.

³⁴⁵ Del diputado Felipe Salaberry.

4.2. Tramitación en el Senado

Posteriormente, el 29 de noviembre de 2011, la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado evacuó su informe, en el cual se indica que asistió a dicha Comisión el Director subrogante de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Álvaro Arévalo, quien expresó que el Tratado Constitutivo de Unasur no explicitó una cláusula que destacara la protección del sistema democrático, y que es por eso que fue necesario el Protocolo adicional, agregando que a la fecha ha sido ratificado por tres países. Intervino después el Senador Hernán Larraín, quien recordó que cuando se discutió el Tratado de Unasur se pidió al Ejecutivo que negociara la inclusión de una cláusula democrática en el mismo. Sin embargo, el Protocolo no le satisface totalmente, pues no se incluye en su articulado el respeto a los derechos humanos, tal como se establece en su preámbulo. Es por esto que estima que la intervención de este organismo también debería producirse cuando se produzcan violaciones sistemáticas a los derechos humanos, y no sólo en eventos de ruptura o amenazas de ruptura del sistema democrático.

Luego intervino el Senador Eugenio Tuma, quien señaló que la cláusula de protección del régimen democrático constituye un avance, aunque agregó que para preservar la democracia se constituyeron órganos antidemocráticos, pues se requiere de unanimidad para adoptar resoluciones, por lo que el veto de un miembro podría producir un efecto paralizador en el referido organismo. Sobre este asunto el Senador Jorge Pizarro tuvo una visión distinta, afirmando que la unanimidad es la forma más adecuada para adoptar decisiones, a fin de que éstas no respondan a intereses de determinados países, lo que, en su opinión, otorga mayor consistencia a las decisiones que se adopten, como elemento de protección contra ciertas minorías. Intervino finalmente el Senador Larraín, quien concordó con el Senador Pizarro en relación a las reglas de consenso establecidas. Una vez finalizado el debate, la Comisión procedió a votar el Proyecto de Acuerdo respectivo, el cual fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes³⁴⁶.

³⁴⁶ Estaban presente los Senadores Eugenio Tuma, Hernán Larraín, Carlos Kuschel y Jorge Pizarro.

Posteriormente, el Proyecto fue tratado en la sesión de Sala del Senado de fecha 13 de diciembre de 2011. En dicha ocasión intervino el Senador Eugenio Tuma, quien recordó que el Proyecto de Acuerdo nació a iniciativa del Senado, destacando “la observación y preocupación que mereció a la Comisión el Preámbulo del Protocolo Adicional, por cuanto en él se consigna el irrestricto respeto que se debe tener con los derechos humanos, lo que no se encuentra establecido en forma expresa en el Artículo 1”. A su vez, indicó que “nosotros deseamos hacer presente, para la historia fidedigna de la aprobación de este proyecto de acuerdo, que de la misma manera con que se va a fortalecer y respetar el orden democrático cuando este se encuentre amenazado también deben respetarse los derechos humanos.”

A continuación intervino el Senador Hernán Larraín, quien expresó que “efectivamente, este Protocolo Adicional, que establece la cláusula democrática en UNASUR, fue producto de una inquietud que se manifestó en el Senado cuando se discutió el tratado constitutivo de dicho organismo, que no la incorporaba”, agregando que “fue así que la Cámara Alta acordó aprobar dicho instrumento pidiéndole al Ejecutivo solicitar, al interior de la Unión de Naciones Suramericanas, su inclusión. Y eso ocurrió a raíz del conflicto que hubo en Ecuador, oportunidad en que el Presidente Piñera representó la situación. Luego se redactó este Protocolo, que de alguna manera recoge lo que nosotros queríamos cautelar.” En relación al Protocolo mismo, mencionó que “en lo fundamental, busca intervenir y manifestar actos de repudio cuando se produzca una ruptura del orden democrático. Eso, por cierto, es evidente, pero no [se] condice con la forma en que están teniendo lugar hoy día los conflictos democráticos en la región. Desde hace tiempo, afortunadamente, no hay golpes de Estado, sino solo situaciones muy especiales, como la registrada en Honduras. Sin embargo, sí hay amenazas al orden democrático, muchas veces por parte de gobiernos que son legítimos en su origen, pero que, por una razón u otra, devienen en actos reñidos con el concepto latinoamericano, americano o aceptado universalmente de lo que son la democracia, los derechos y libertades y los derechos humanos, como bien señaló recién el Senador Tuma”. A su vez, agregó que “la idea es que la UNASUR actúe no solo ante la ruptura, sino también ante amenazas de rupturas”.

Luego intervino el Senador Jorge Pizarro, quien mencionó que sobre Unasur “se manifestaron dudas y muchas inquietudes respecto de si iba a ser un instrumento de promoción ideológica de un gobierno determinado, específicamente del que planteó la iniciativa en un

principio. Finalmente, después de un debate bastante largo, acordamos ratificar el Tratado de Unasur. Sin embargo, faltaba la referencia a una cláusula democrática”. En relación con el Protocolo, estimé que es importante que “cuando se produzca algún quiebre o alteración del orden democrático también terceros países puedan solicitar la intervención o la preocupación prioritaria de UNASUR, de manera de no quedar supeditados a la petición del gobierno de la nación respectiva, porque podría ocurrir que fuera el mismo gobierno el que estuviera alterando las normas de convivencia democrática, los derechos individuales o las libertades esenciales. Si ese fuera el caso, este, por supuesto, nunca solicitaría la intervención de la entidad regional. Pero, como digo, eso queda despejado con la posibilidad de que sea un tercer Estado el que también pueda pedir la intervención de los órganos competentes”.

Una vez finalizado el debate, el Proyecto de Acuerdo fue puesto en votación, siendo aprobado con 29 votos a favor³⁴⁷, ningún voto en contra ni ninguna abstención.

³⁴⁷ Votaron a favor los/as siguientes senadores/as: Soledad Alvear, Lily Pérez, Ximena Rincón, Ena Von Baer, Carlos Bianchi, Carlos Cantero, Francisco Chahuán, Juan Antonio Coloma, Camilo Escalona, Alberto Espina, Eduardo Frei, José García, Alejandro García-Huidobro, Guido Girardi, Carlos Kuschel, Hernán Larraín, Juan Pablo Letelier, Jovino Novoa, Jaime Orpis, Jorge Pizarro, Baldo Prokurica, Jaime Quintana, Mariano Ruiz-Esquide, Hosaín Sabag, Eugenio Tuma, Gonzalo Uriarte, Ignacio Walker, Patricio Walker y Andrés Zaldívar.

CAPÍTULO IV: OTRAS INSTANCIAS DE INTEGRACIÓN RELACIONADAS CON UNASUR

El impulso de la “integración integral”, es decir, el buscar puntos de encuentro en el ámbito político, económico, social y cultural no sólo se ha visto reflejado en Unasur, sino que también en diversas instancias de integración que han surgido en los últimos años. Sin duda que Unasur ha sido de gran influencia para ellas, como también dichas instancias han influido en Unasur, a través de un continuo flujo de intercambio de ideas y experiencias, que ha dado como resultado el potenciar más la integración en nuestra región. Es por ello que para poder tener una mirada más amplia sobre los actuales procesos políticos de carácter internacional que buscan hacer realidad y asentar definitivamente la paz en nuestra región, deseamos hacer una breve referencia a los procesos del ALBA-TCP, de la CELAC y de la Alianza del Pacífico.

1. ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA³⁴⁸

Sus orígenes se remontan al año 2001, con motivo de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, celebrada en Venezuela, ocasión en la cual el Presidente Hugo Chávez formuló por primera vez la propuesta del ALBA. Posteriormente, el 14 de diciembre de 2004, durante una reunión celebrada en Cuba, Hugo Chávez y Fidel Castro acordaron crear el ALBA. En dicha oportunidad adoptaron una Declaración en la cual destacaron lo siguiente:

“Afirmamos que el principio cardinal que debe guiar el ALBA es la solidaridad más amplia entre los pueblos de América Latina y el Caribe, que se sustenta con el pensamiento de Bolívar, Martí, Sucre, O’Higgins, San Martín, Hidalgo, Petión, Morazán, Sandino, y tantos otros próceres, sin nacionalismos egoístas ni políticas nacionales objetivas que nieguen el objetivo de construir una Patria Grande en la América Latina, según lo soñaron los héroes de nuestras luchas emancipadoras”³⁴⁹.

Al poco tiempo, esta organización recibió un nuevo impulso el 29 de abril de 2006, durante una cita en Bolivia, país que se adhirió a dicha organización, y se firmó, además, un Tratado de Comercio de los Pueblos entre Cuba, Venezuela y Bolivia, pasando a denominarse “ALBA-TCP”. Con los años nuevos países se integrarán a esta organización, como Nicaragua, durante el 2007, y al año siguiente “Mancomunidad de Dominica” (perteneciente al Caricom), mismo año en que se crea el “Consejo de Movimientos Sociales del ALBA”, y se pone en funcionamiento el “Banco del ALBA”. Honduras también ingresó durante el año 2008, pero a raíz de los acontecimientos en dicho país que derivaron en un Golpe de Estado, este país fue

³⁴⁸ Al respecto, consultarr: SERBIN, Andrés. Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible? *Anuario CEIPAZ*, (1), 2007-2008, y ALTMANN Borbón, Josette. El ALBA. De alternativa de integración a alianza política e ideológica. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10(3):32-38, 2010. Para elaborar esta sección hemos extraído información de la página web oficial de este organismo: <<http://www.alianzabolivariana.org>> [consulta: 18 de abril de 2012].

³⁴⁹ Declaración conjunta entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de la República de Cuba para la creación del ALBA, 14 de diciembre de 2004.

suspendido del ALBA de forma indefinida. Al año siguiente, se incorporan Ecuador, “San Vicente y las Granadinas” y “Antigua y Barbuda” (estos dos últimos países también miembros plenos del Caricom), oportunidad en la cual Honduras denuncia el Tratado del ALBA, retirándose, en consecuencia de aquel organismo.

En cuanto a la forma de integración del ALBA, se destacan especialmente sus “Tratados de Comercio de los Pueblos” (como una alternativa a los “Tratados de Libre Comercio”), las Empresas Grannacionales (en oposición a las empresas transnacionales), y el SUCRE como moneda común en los países pertenecientes al ALBA (mecanismo que se encuentra en su fase de implementación). En cuanto a su estructura, su máxima autoridad es el Consejo de Presidentes, y luego le siguen el Consejo de Ministros y el Consejo de Movimientos Sociales, ambas instancias con el mismo nivel jerárquico. Finalmente, se contempla un nivel técnico con grupos de trabajo permanentes.

Cabe destacar que fue durante la VI Cumbre Extraordinaria del ALBA-TCP, realizada el 24 de junio de 2009, que se acordó cambiar el nombre de “Alternativa” de esta organización, por el de “Alianza”, denominándose, en consecuencia, “Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos”.

2. COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS (CELAC)

El 23 de febrero de 2010 se llevó a cabo en México la denominada “Cumbre de la Unidad”, constituida por la XXI Cumbre del Grupo de Río y la II Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC)³⁵⁰, dando nacimiento a la “Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)”³⁵¹. En esta Cumbre se adoptó la “Declaración de Cancún”, en la cual se indica que los 33 países de América Latina y el Caribe acordaron:

“Intensificar el diálogo político entre nuestros Estados y traducir, a través de la concertación política, nuestros principios y valores en consensos. La región requiere de una instancia de concertación política fortalecida que afiance su posición internacional y se traduzca en acciones rápidas y eficaces que promuevan los intereses latinoamericanos y caribeños frente a los nuevos temas de la agenda internacional”³⁵².

Asimismo, se mencionó que se buscará “impulsar una agenda integrada, con base en el patrimonio del Grupo de Río y los acuerdos de la CALC”. Junto a ello se acordó el desarrollo de un programa de trabajo en torno a los siguientes ámbitos y líneas de acción con carácter prioritario: cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración, cooperación en asuntos económicos, en comercio, energía, en la integración física en infraestructura, en ciencia y tecnología. Además se indicó que se buscará generar programas sociales para la erradicación del hambre y la pobreza, como también promover una coordinación regional en el área de la seguridad alimentaria y nutricional; ampliar la cooperación regional en educación, salud y servicios públicos, como también en el ámbito cultural; promover el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes, y avanzar en la inclusión de la perspectiva de género en el diseño, implementación y evaluación de toda política pública; promover el desarrollo sostenible, llevar a cabo acciones para hacer frente al cambio climático, y avanzar en

³⁵⁰ “Cumbre de unidad regional finaliza con cuentas alegres”, La Nación, 24 de febrero de 2010. La I reunión de la CALC se llevó a cabo en diciembre de 2008 en Salvador de Bahía, Brasil.

³⁵¹ Al respecto, ver: ROJAS, Francisco. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10(3):24-31, 2010.

³⁵² “Declaración de Cancún”, 23 de febrero de 2010, decisiones, numeral primero.

compromisos sobre desastres naturales; avanzar en el respeto y promoción de los derechos humanos en la región, en asuntos de seguridad, del Problema Mundial de las Drogas, y adoptar medidas contra el terrorismo. Finalmente, se destacó la importancia de la cooperación Sur-Sur.

Más adelante, el julio de 2010, los Ministros de RR.EE. de la Cumbre de América Latina y el Caribe acordaron que Venezuela y Chile llevaran a cabo la redacción de los estatutos del nuevo organismo de integración regional para ser presentados en la Cumbre respectiva en Venezuela durante el 2011.

En torno a una eventual oposición de este organismo respecto de la OEA, las opiniones en la región han estado divididas. Es así que Evo Morales y Rafael Correa, Mandatarios de Bolivia y Ecuador, respectivamente, manifestaron que la CELAC es una nueva OEA, pero sin Estados Unidos ni Canadá. En tanto, la entonces Presidenta de la República de nuestro país, Michelle Bachelet, expresó que la CELAC no debe ser vista como un reemplazo de la OEA, ya que ambos organismos pueden funcionar en paralelo³⁵³. Por nuestra parte, coincidimos con esta última postura, pues ni Unasur, ni la OEA y la CELAC son organismos antagónicos ni nacen en oposición a otras instancias, sino que se complementan, siendo diversos foros de diálogo y entendimiento integrado cada uno de diferentes países para diversas áreas: para América como un todo, para Latinoamérica y el Caribe y para Sudamérica. Todas, sin embargo, tienen un gran objetivo en común: buscar la integración y la paz regional.

También quisiéramos destacar que ya en 1973, Felipe Herrera, en un discurso pronunciado con motivo de su incorporación a la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile, y reiterado en 1983, durante un discurso pronunciado con motivo de su incorporación a la “Sociedad Científica de Chile”, había propuesto la adopción de un “Tratado General” que estableciese las bases orgánicas y funcionales para la creación de una “Comunidad de Estados Latinoamericanos”. Junto a ello propuso que ese “Tratado” debía crear una “Organización de Estados Latinoamericanos”, distinta de la OEA, no buscando suprimir esta última, ya que ambas cumplirían distintas funciones. Por su parte, el objetivo de esta Organización sería el procurar cooperación político-económica, técnica y cultural, y el avanzar hacia el estableciendo de un mercado común. En cuanto a su estructura, el organismo máximo

³⁵³ ROJAS, Francisco. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, op. cit., p. 26.

sería una “Asamblea de los Jefes de Estado y/o de Gobierno”, y proponía la existencia de un Parlamento, el cual no se sobrepondría a los sistemas legislativos nacionales, sino que sería el órgano legislador y fiscalizador de los intereses comunitarios. También propuso la existencia de una “Corte Suprema Latinoamericana”, la cual buscaría dirimir controversias, públicas o privadas, que surjan con motivo de la aplicación de la nueva institucionalización de la Comunidad. Asimismo, debiese existir un “Consejo Permanente”, donde cada país adherente tenga representación, y un Secretariado. Finalmente, esta Organización sería un gran “núcleo central” en torno al cual se organizarían diversas autoridades, corporaciones, o Agencias multinacionales a cargo del cumplimiento de funciones y políticas específicas. Para llevar a cabo lo anterior, agrega Felipe Herrera, sería necesaria la convocatoria a una reunión de todos los Jefes de Estado Latinoamericanos, para decidir acerca de la creación de esta Comunidad Latinoamericana³⁵⁴.

Como se puede apreciar, gran parte de estas ideas fueron plasmadas en la CELAC. Destacamos asimismo que aquella “Comunidad de Estados Latinoamericanos” con la cual soñaba Herrera no buscaba estar en oposición a la OEA, pues ambos organismos cumplirían distintas funciones. Por otra parte, observamos cómo estos proyectos también calzan con Unasur, pues este organismo se sustenta en base a un “Tratado General”, y hoy podemos decir que es un verdadero “núcleo central” que coordina las más diversas actividades de los distintos Consejos Sudamericanos.

2.1. Cumbre de Caracas

Recordemos que la CELAC fue constituida el año 2010 en México, pero su puesta en marcha se llevó a cabo entre el 2 y el 3 de diciembre de 2011, con motivo de la Cumbre de Caracas celebrada en Venezuela, en el marco de la III Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y la XXII Cumbre del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río), siendo electo Chile Presidente pro Témpore de este naciente organismo. En esta Cumbre se adoptaron diversos instrumentos que pasaremos a revisar.

³⁵⁴ HERRERA, Felipe. Comunidad Latinoamericana de Naciones, op. cit., pp. 149-152 y 235-238.

Comenzaremos revisando la “Declaración de Caracas”, en la cual se indica que se busca promover y proyectar “una voz concertada de América Latina y el Caribe en la discusión de los grandes temas y en el posicionamiento de la región ante acontecimientos relevantes en reuniones y conferencias internacionales de alcance global, así como en la interlocución con otras regiones y países”³⁵⁵, en consonancia con lo señalado en la “Declaración de Cancún”, del 2010, que ya revisamos. Asimismo, se indica:

“El camino trazado por los Libertadores de América Latina y el Caribe hace más de doscientos años, un camino iniciado de manera efectiva con la independencia de Haití en 1804, dirigida por Toussaint Louverture, constituyéndose de esta manera en la primera República Independiente de la región. De la misma manera recordamos que la República de Haití liderada por su Presidente Alexandre Pétion, con la ayuda prestada a Simón Bolívar para la Independencia de los territorios que en el presente conocemos como América Latina y el Caribe inició las bases para la solidaridad e integración entre los pueblos de la región”³⁵⁶.

A su vez, se menciona que la CELAC se inspira en la “obra de los Libertadores” y en su legado, como asimismo en el Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826 (al cual hicimos referencia en el Capítulo I), “acto fundamental de la doctrina de la unidad latinoamericana y caribeña”, y se pone en marcha la CELAC como un “mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños y como un espacio común que garantice la unidad e integración de nuestra región”³⁵⁷. Finalmente, se señala que CELAC se sustenta en los acervos heredados por los principios compartidos y consensos adoptados en la CALC y en el Grupo de Río, los cuales cesan formalmente en sus actividades.

Junto a lo anterior se adoptó un “Procedimiento para su funcionamiento orgánico”, el cual fue redactado por Chile y Venezuela a petición de los países de América Latina y el Caribe,

³⁵⁵ “Declaración de Caracas ‘En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia. Hacia el Camino de Nuestros Libertadores’”, 3 de diciembre de 2011, párrafo 9.

³⁵⁶ *Ibíd.*, párrafo 13.

³⁵⁷ *Ibíd.*, párrafo 31.

en el marco del Foro Unificado CALC y el Grupo de Río, indicándose que los órganos de la CELAC son los siguientes:

- 1) Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, como instancia suprema de la Comunidad.
- 2) Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, quienes adoptan resoluciones y preparan las Cumbres, entre otras atribuciones.
- 3) Presidencia Pro Tempore, como órgano de apoyo institucional, técnico y administrativo.
- 4) Reunión de Coordinadores Nacionales, los cuales serán los responsables de la coordinación y seguimiento directo de los temas en discusión.
- 5) Reuniones especializadas, las cuales atenderán áreas de interés y otras priorizadas para la promoción de la integración regional.
- 6) Troika, como órgano asesor de la Presidencia Pro Tempore, y compuesta por el Estado que ostenta dicha Presidencia, por el que le precedió y por el que lo sucederá³⁵⁸.

En relación con las decisiones, se acordó que éstas se adoptarán por consenso en todas las instancias, las cuales tendrán el carácter de acuerdos políticos y constituirán mandatos. Asimismo, se contempla un “Mecanismo de Consulta Urgente” y se dispone que la CALC “será el mecanismo representativo de América Latina y el Caribe”. Finalmente, se señala que “con la adopción del presente Estatuto de Procedimientos queda concluido el proceso de constitución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)”³⁵⁹.

Además, se adoptó un “Plan de Acción” en torno a las siguientes iniciativas (teniendo en consideración como principios el de la flexibilidad y la participación voluntaria en las iniciativas): crisis financiera internacional y la nueva arquitectura financiera, con la complementariedad y cooperación entre los Mecanismos Regionales y Subregionales de Integración, el cual estará en cuatro grandes ámbitos: económico-comercial, productivo, social e institucional, cultural y energético. Asimismo se contemplaron iniciativas en el ámbito de la infraestructura, para la integración física, del transporte, las telecomunicaciones y la integración fronteriza; para el desarrollo social y la erradicación del hambre y la pobreza; sobre el medio

³⁵⁸ “Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC”, 3 de diciembre de 2011, sección I.

³⁵⁹ *Ibíd*em, párrafo final.

ambiente y la asistencia humanitaria; para la protección al migrante; la cultura; y sobre las tecnologías de la información y comunicación³⁶⁰.

2.2. Comentarios sobre la CELAC

Sobre este naciente organismo, la entonces Secretaria General de Unasur, María Emma Mejía, expresó: “creo que la Celac es una especie de paraguas político, donde nos podemos juntar Unasur con la Comunidad del Caribe (Caricom), México, Cuba, por lo que es un elemento valioso de integración, ese sueño que hemos transitado con el tiempo”, agregando que poco a poco se buscarán convergencias entre la CELAC y Unasur³⁶¹. A su vez, el Canciller chileno, Alfredo Moreno, expresó que “cada uno puede tener su visión de lo que quiere encontrar en la organización, pero esta es una entidad que no es a cambio ni en contra de la OEA, ni de organismos regionales como Unasur o Caricom. Hay múltiples instancias que reúnen a otros grupos de países y son perfectamente compatibles”³⁶².

Por su parte, Francisco Rojas, al referirse a la CELAC, ha enumerado cuáles son, a su juicio, sus principales desafíos: en primer lugar, cautelar el desarrollo de bienes públicos globales y regionales sobre los cuales esta entidad tendrá un rol primario (como la consolidación de América Latina y el Caribe como una región de paz); en segundo lugar, avanzar en la construcción de una identidad latinoamericana y caribeña; en tercer lugar, establecer procesos decisorios eficientes; en cuarto lugar, establecer una institucionalidad permanente en vez de una de carácter transitoria; en quinto lugar, dejar en claro que la CELAC no se opone a otras instancias de integración a nivel regional; y en sexto lugar, potenciar un regionalismo plural e incluyente³⁶³.

³⁶⁰ “Plan de acción de Caracas 2012”, 3 de diciembre de 2011.

³⁶¹ “La Celac es una especie de paraguas político, un sueño transitado”, El Mercurio, 14 de diciembre de 2011.

³⁶² “Aunque existan diferencias ideológicas, los países podemos trabajar juntos”, El Mercurio, 8 de enero de 2012.

³⁶³ ROJAS, Francisco. La Celac y la integración latinoamericana y caribeña. *Nueva Sociedad*, (240), julio-agosto, 2012.

En el mismo sentido, y relacionando Unasur con la CELAC, se ha criticado la “exclusión” de México de Unasur³⁶⁴. Sin embargo, no existe ninguna exclusión arbitraria o egoísta, sino que simplemente se quiere articular primero Sudamérica, para luego avanzar hacia el resto de América Latina y el Caribe. Recordemos que en el mismo Tratado de Unasur se indica que se busca construir una identidad sudamericana y un espacio de integración en diversos campos para así “contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe”. Asimismo, la vocación de Sudamérica respecto a la integración latinoamericana se comprueba con la activa participación de la región en este reciente organismo de la CELAC, llegando nuestro país (perteneciente a Sudamérica) a ser su primer Presidente pro Témpore.

Por tanto, queremos dejar en claro que Unasur no se originó como una iniciativa que busca estar en oposición a México, país con el cual Chile y toda nuestra región tiene profundos vínculos. Entenderlo así sería aceptar un discurso que sólo busca dividir y hacer incapié en una supuesta rivalidad entre Brasil y México por el liderazgo de América Latina, lo cual no compartimos. La integración no dice relación con elegir a Brasil o a México, ya que ambos forman parte de América Latina. El desafío está más bien en preguntarnos cómo podemos superar nuestras diferencias y avanzar hacia una mayor integración regional, al mismo tiempo que respetamos y armonizamos otras instancias de integración, como lo es la CELAC, organismo que, recordemos, está integrado por todos los países de América Latina y el Caribe.

En definitiva, y tal como hemos expresado anteriormente, la CELAC no se contrapone a Unasur ni a otras instancias en la región, y con el tiempo se puede ir realizando un trabajo conjunto para buscar convergencias con otros organismos afines, tal como Unasur lo ha realizado con el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones.

³⁶⁴ Por ejemplo, la ex canciller de México, Rosario Green, señaló que estaba muy irritada con este tipo de encuentros, expresando: “no entiendo por qué América Central, México y el Caribe de habla hispana tienen que estar afuera” (ver: “Unidad sudamericana es ‘una quimera’ para embajadora de México en Argentina”, La Nación Online, 15 de diciembre de 2004.). En un sentido similar se ha pronunciado Andrés Oppenheimer (ver: “Las pugnas internas de la región”, El Mercurio, 15 de mayo de 2005).

3. ALIANZA DEL PACÍFICO

No podíamos dejar de mencionar esta nueva iniciativa de integración regional nacida el 6 de junio de 2012, en el cerro Paranal (desierto de Atacama), con la presencia de los Presidentes de Chile, Colombia, México y Perú, a través de un Acuerdo Marco que sentó las bases de esta iniciativa de integración regional³⁶⁵. Esta Alianza fue ideada por el entonces Presidente de Perú, Alan García, y concretizada el 28 de abril de 2011 a través de la “Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico”, suscrita en Lima, Perú³⁶⁶.

En dicha Declaración se indicó que con esta iniciativa se buscaba “contribuir a la consolidación del Arco del Pacífico Latinoamericano como un espacio de concertación y convergencia, así como un mecanismo de diálogo político y proyección con la región de Asia Pacífico”, sobre la base de acuerdos comerciales bilaterales existentes entre los Estados parte. Se mencionó, además, que esta Alianza buscaba impulsar la “integración regional, así como un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de nuestras economías”, junto al “firme compromiso de avanzar progresivamente hacia el objetivo de alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas”³⁶⁷.

Es importante destacar que los cuatro países integrantes de esta iniciativa suman más de 200 millones de habitantes, el 40% del PIB y el 55% de las exportaciones de la región³⁶⁸. Por su parte, el Canciller Moreno ha señalado sobre esta Alianza que “es la primera piedra para la creación de un área de integración entre nuestros países con miras a la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, creando un mercado de más de 205 millones de

³⁶⁵ Participan de esta iniciativa, en calidad de observadores, Costa Rica y Panamá, hasta que acuerden tratados de libre comercio bilaterales con todos los países fundadores (Chile, México, Perú y Colombia). Asimismo, se contempla la posible adhesión de otros países a esta iniciativa, si manifiestan interés en ello.

³⁶⁶ La II Cumbre de la “Alianza del Pacífico” se llevó a cabo el 4 de diciembre de 2011, en México, mientras que la III Cumbre se llevó a cabo a través de una “videoconferencia”, el 5 de marzo de 2012, oportunidad en la cual Chile recibió de México la Presidencia pro Témpace de esta organización. Ver: “‘Cumbre virtual’ en La Moneda: Piñera recibe la jefatura pro témpace de la Alianza del Pacífico”, El Mercurio, 6 de marzo de 2012.

³⁶⁷ “Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico”, 28 de abril de 2011.

³⁶⁸ “Nuevo actor comercial en América Latina. Alianza del Pacífico: México, Colombia, Perú y Chile integran sus economías mirando a Asia”, El Mercurio, 3 de junio de 2012.

consumidores”, agregando que se apunta a que “este bloque comercial sea un puente entre el Asia-Pacífico y América”³⁶⁹.

Asimismo, y con motivo de la puesta en marcha “oficial” de la Alianza del Pacífico en la Cumbre celebrada en Chile, el Presidente de la República, Sebastián Piñera, expresó: “con la unidad entre los cuatro países estamos avanzando a un proceso de integración profundo, como nunca antes conocimos en nuestro continente”³⁷⁰. Posteriormente, agregó: “nos vamos de Paranal contentos de haber hecho lo que teníamos que hacer y en un tiempo record de menos de dos años haber conformado probablemente la iniciativa de integración más exitosa, más profunda y más amplia en nuestro continente”³⁷¹.

Por su parte, tanto el diario “El Mercurio”³⁷² como el columnista Andrés Oppenheimer se mostraron favorables a esta iniciativa. Este último mencionó que se consideraba un “respetuoso escéptico” sobre esta Alianza, pero menos sobre otros bloques comerciales y políticos, “como la Aladi, Sica, El Pacto Andino, Mercosur, Unasur, Celac- que se inauguraron con bombos y platillos, y en la mayoría de los casos fueron rápidamente olvidados y ser convirtieron en sellos de goma”³⁷³, ya que esta iniciativa arranca de bases más concretas, puesto que sus miembros ya tienen acuerdos de libre comercio entre ellos.

Respecto de las declaraciones de Sebastián Piñera, en torno a que la Alianza del Pacífico es un “proceso de integración profundo, como nunca antes conocimos en nuestro continente”, no las compartimos, sobre todo si las relacionamos con los dichos de Oppenheimer, al denostar otras iniciativas de integración, entre ellas, Unasur. En primer lugar, nos parece que las iniciativas de integración siempre son bienvenidas, pues suman y no restan hacia el objetivo primordial común a todas ellas, como es el alcanzar y mantener la paz, permitiendo así que cada país pueda desarrollarse sin el temor a la guerra o a permanentes conflictos con sus vecinos. En este sentido, la “Alianza del Pacífico” es una iniciativa positiva que permitirá estrechar lazos con

³⁶⁹ Ídem.

³⁷⁰ “IV Cumbre celebrada en Paranal: Presidentes llaman a otros países del Pacífico a sumarse a la nueva Alianza”, El Mercurio, 7 de junio de 2012.

³⁷¹ “Piñera califica como ‘tremendamente exitosa’ la reunión de la Alianza del Pacífico”, Emol, 6 de junio de 2012.

³⁷² Ver, por ejemplo Editorial del 5 de junio de 2012, titulado: “Alianza con sentido de futuro”.

³⁷³ “El nuevo bloque latinoamericano”, El Mercurio, 12 de junio de 2012.

países latinoamericanos en busca de un doble objetivo: propender a una mayor integración económica entre sus países miembros y al mismo tiempo a tender puentes hacia la región del Asia-Pacífico, permitiendo diversificar y extender nuestro comercio hacia otros países.

Como se puede observar, los objetivos de esta nueva Alianza no se contradicen con Unasur, al contrario, se complementan, pero debemos dejar en claro que no estamos de acuerdo con desmerecer otras instancias de integración, como lo es Unasur, pues si comparamos los objetivos de ambas instancias, veremos que es Unasur el proceso más profundo que existe actualmente, pues no sólo tiende a una integración en el aspecto económico, sino que también busca espacios de integración en lo político, cultural, educativo, ambiental, energético, en infraestructura, defensa, y en otras áreas. Estos objetivos no han quedado “sólo en el papel”, es decir, no han quedado sólo enunciados en su Tratado Constitutivo, sino que se han plasmado en múltiples reuniones y acciones en el marco de los “Consejos Suramericanos”, cuyas diversas actividades las hemos ido revisando poco a poco a lo largo de estas páginas. Además, recordemos que a pesar de que Unasur es un organismo de reciente creación, ha sido fundamental para consolidar de forma efectiva la paz en nuestra región, al haber sido un actor relevante en la solución de la crisis de Bolivia (2008) y de Ecuador (2010), como asimismo para normalizar las relaciones entre Colombia y Ecuador y entre Venezuela y Colombia.

En definitiva, creemos que todas las iniciativas de integración existentes son positivas, por lo que más que enfocarnos en desmerecer unas u otras, mejores resultados obtendremos si tendemos puentes entre ellas, pues no debemos olvidar que todas ellas están orientadas hacia un objetivo común y superior, como lo es la búsqueda de la paz.

CONCLUSIONES

1. LA CONTRIBUCIÓN DE UNASUR A LA INTEGRACIÓN Y A LA PAZ REGIONAL

El ex Canciller Gabriel Valdés señaló en sus memorias, en torno a la integración: “estoy convencido de que los pueblos la sienten y en esa causa los gobiernos civiles han sido débiles”³⁷⁴. Ahora bien, partamos de la base de que “los pueblos” se desenvuelven en distintas actividades, residen en diversas regiones, se componen de hombres y de mujeres, así como de niños, jóvenes, adultos y ancianos. Es por ello que si queremos hacer realidad aquel sentimiento de integración de la cual habla Gabriel Valdés, ella debe ser lo más amplia posible, buscando abordar distintas áreas, a fin de que todos se puedan sentirse como participantes de estas iniciativas que tienen como finalidad la paz entre las naciones.

Creemos, por tanto, que la integración no sólo debe abarcar el clásico ámbito económico, sino que también, y en igualdad de condiciones, los ámbitos políticos, sociales y culturales, incluyendo en estas últimas categorías áreas como la educación y el medioambiente, por mencionar algunas³⁷⁵. De esta forma la integración no se verá como un proceso exclusivo de los “gobiernos” o de algunos empresarios, sino que incidirá profundamente en la población. Algunas iniciativas de integración lo han venido demostrando, como el intercambio estudiantil,

³⁷⁴ VALDÉS, Gabriel. Sueños y memorias. Op. cit., p. 131.

³⁷⁵ Al respecto, Marcelo Aftalión se cuestionaba, a principios de los 90', luego de constatar que existían más de 150.000 páginas escritas sobre integración en publicaciones del INTAL, el “¿por qué tantas páginas y tan poca integración?”. Para él, una de las causas es el carácter subsidiario o nulo que se le ha dado al aspecto sociocultural en la integración (MIRANDA, Juan. La pertenencia regional de Argentina, Brasil y Venezuela. En: MELLADO, Noemí (Editora). Mercosur y Unasur, op. cit., p. 169). Ver también: VITTINI, Iris. La Cátedra Juan Pablo Segundo: Un compromiso con la integración y la paz, op. cit.

la homologación de títulos universitarios y de beneficios sociales, como asimismo la simplificación de trámites para entrar y salir de un país con fines turísticos.

La integración debe ser, pues, amplia, debe abarcar diversas áreas del quehacer humano, no restringiéndose sólo al aspecto económico³⁷⁶. En este sentido, otro ex canciller, Mariano Fernández, ha expresado que la evaluación de beneficios sólo desde la óptica económico-comercial resulta insuficiente para comprender en su completa dimensión la integración entre nuestros países³⁷⁷. Por su parte, el profesor José Rodríguez Elizondo también se ha manifestado contrario a centrar la integración de forma prioritaria en el aspecto económico, mencionado que “por acción o por omisión, es la decisión política y no la gestión económica-comercial la que dirige la política exterior y la diplomacia”³⁷⁸. En el mismo sentido se había pronunciado hace 50 años Felipe Herrera, al mencionar que la integración económica por sí sola no basta para asegurar el progreso y bienestar de los pueblos, pues “todo proceso de desarrollo implica batallas simultáneas en los frentes tecnológicos, jurídico, educativo, institucional y, fundamentalmente, en el frente político”³⁷⁹.

Las reflexiones anteriores han sido recogidas en esta nueva instancia de integración regional que venimos analizando, Unasur, la cual busca abordar no sólo temas económicos, sino que muy principalmente aspectos políticos, sociales y culturales³⁸⁰. Muestra de ello es la enunciación de sus objetivos y áreas de acción en su Tratado Constitutivo, que ya analizamos,

³⁷⁶ CHAVES, Carlos. La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la Unasur. Revista de Ciencias Sociales (Ecuador), (38):31-32, 2010. Consultar, además: BARONI, Paola y RUBIOLO, María Florencia. UNASUR: alternativa de integración frente a desafíos internacionales emergentes. Estudios Internacionales, (165):131-132, 2010. Ver también: CASANUEVA Ojeda, Héctor. La integración, nuestra asignatura pendiente. En: VITTINI, Iris (Comp.). Los procesos de Integración y Cooperación regionales. Santiago, Chile, Instituto de Estudios Internacionales (Universidad de Chile), 2004, vol. 2, p. 12.

³⁷⁷ FERNÁNDEZ, Mariano. Relaciones internacionales en América Latina. Escenarios Actuales. CESIM, (14):39, noviembre, 2009. En el mismo sentido: CASANUEVA, Héctor. Integración regional o marginalidad internacional: las dos opciones de América Latina. Estudios Internacionales, (138):11-22, 2002. En el mismo sentido, el Informe Final de la “Comisión Estratégica de Reflexión” (2006) menciona: “la construcción de un nuevo modelo de integración no puede estar basada únicamente en las relaciones comerciales”. Ver también: SALAZAR, Cesar. La razón de una integración: una perspectiva humanizadora. En: LEIVA, Patricio (Editor). Los caminos..., op. cit., p. 190.

³⁷⁸ RODRÍGUEZ, José. Chile: Geopolítica y mercado en la relación vecinal. En: CASANUEVA, Héctor y RODRÍGUEZ, José (Editores). ¿Qué pasa...?, op. cit., pp. 88-89.

³⁷⁹ HERRERA, Felipe. Comunidad Latinoamericana de Naciones, op. cit., p. 56 (extracto de una conferencia pronunciada en 1962, en Brasil).

³⁸⁰ SOLÓN, Pablo. “Reflexiones...”, op. cit, p. 15.

como asimismo la creación y actividades de los más diversos Consejos Suramericanos. Recordemos, además, que este naciente organismo ha actuado en las más variadas áreas, como en el respeto y promoción de la democracia en nuestra región, en el apoyo dado a Haití con motivo de su terremoto, en la búsqueda de reformar la ONU, el FMI y el Banco Mundial (en el marco de la crisis financiera internacional de fines del año 2008)³⁸¹, en materias de infraestructura (como con el IIRSA) y de defensa, en hacer frente al crimen transnacional, etc.

En definitiva, Unasur busca proyectarse como un modelo de integración integral³⁸², esto es, busca estar presente en los diversos quehaceres del ser humano, el cual no sólo se desenvuelve en el plano político o económico, sino que también el plano social y cultural, permitiendo de esta manera ampliar lo más posible su campo benéfico de acción. Al mismo tiempo, Unasur busca rescatar las enseñanzas de los procesos subregionales de integración existentes, principalmente de la Comunidad Andina de Naciones y del Mercosur³⁸³, y que como región tengamos una voz en el concierto internacional y en el proceso de globalización actual³⁸⁴.

Por su parte, Unasur registra un positivo balance en lo que va de su existencia como organismo enfocado a solucionar conflictos regionales. Esto se ve reflejado en las actividades desplegadas durante la crisis de Bolivia (2008), las cuales permitieron frenar un intento de Golpe de Estado. Asimismo, Unasur ha actuado en crisis fuera del contexto Sudamericano, destacándose la fuerte condena a Honduras (2009) por el Golpe de Estado acaecido en ese país, como también la ayuda a Haití (2010), a fin de ayudar en su reconstrucción, con motivo del terremoto allí acaecido.

Unasur también tuvo un rol destacado en la solución de la crisis entre Colombia y Venezuela (2010) y en la rápida condena al intento de Golpe de Estado en Ecuador (2010),

³⁸¹ “Bachelet llama a gobiernos de Latinoamérica a ‘levantar una voz’ ante crisis financiera”, Emol, 17 de octubre de 2008.

³⁸² PULGAR, Telasco. UNASUR: Un nuevo modelo de integración para el siglo XXI. Cuadernos Latinoamericanos, (31):87, 2007.

³⁸³ MILET, Paz. Desafíos a la integración en América Latina. En: PÓO, Ximena y STREFF, Judith (Editoras). Mutaciones de lo colectivo. Desafíos de integración. Santiago, Chile, Flandes indiano, 2010, p. 155.

³⁸⁴ BARONI, Paola y RUBIOLO, María Florencia. UNASUR..., op. cit., p. 131; CASANUEVA Ojeda, Héctor. La integración, nuestra asignatura pendiente, op. cit., p. 12; ÁLVAREZ, Rodrigo. Unasur: desde la perspectiva subregional a la regional. Programa Seguridad y Ciudadanía. Serie Documentos Electrónicos (FLACSO Chile), (6):6, 2009.

indicándose que Unasur no toleraría dichas acciones, y que de ser necesario se tomarían diversas medidas, como el cierre de fronteras. Además, Unasur ha contribuido al fortalecimiento de la gobernanza en Sudamérica³⁸⁵ y a canalizar las diferencias entre los Estados a través del diálogo y del debate, como aconteció con las diferencias surgidas en torno a la instalación de bases estadounidenses en Colombia.

Junto a ello hay gestos que dan cuenta de una férrea voluntad política puesta a disposición de la integración regional, como lo fue la actitud adoptada por Uruguay en torno a la elección de Néstor Kirchner como Secretario General, optando por no vetar ni abstenerse al momento de emitir su voto, para así destrabar su designación. Además, recordemos el acuerdo político entre Colombia y Venezuela en torno a la designación de un Secretario General de Unasur, acordándose que la candidata de Colombia asumiría primero, por el período de un año, y que al término de su gestión asumiría el candidato de Venezuela, también por un año.

Es por todo lo anterior que creemos que Unasur ha contribuido a profundizar el proceso de integración y a promover la paz en nuestra región, por lo que las expresiones de la ex Secretaria General de Unasur, María Emma Mejía, acerca de que “Unasur es un órgano político que tiene por mandato preservar la paz”³⁸⁶, han sido plenamente ratificadas y aplicadas por el actuar de esta naciente organización.

Asimismo, queremos recordar algunas palabras de Hernán Santa Cruz escritas en la década de los ‘80, que aún mantienen una gran vigencia, pues él estaba convencido de que para mantener la paz y superar crisis de carácter mundial se requerían instrumentos de colaboración internacionales. En su larga trayectoria como diplomático llegó a la convicción de que “la colaboración internacional basada en los principios de la Carta [de la ONU], con la plena participación de todos los pueblos, es la única garantía de supervivencia de nuestra civilización”³⁸⁷. Recordemos, además, que entre los propósitos de dicha Carta se encuentra el “mantener la paz y la seguridad internacional” y el “fomentar entre las naciones relaciones de amistad”.

³⁸⁵ OYARSÚN, Lorena. El papel de la Unasur. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10(3):44, 2010.

³⁸⁶ “María Emma Mejía: El mandato de Unasur es preservar la paz de la región”, *El Mercurio*, 8 de Julio de 2011.

³⁸⁷ SANTA CRUZ, Hernán. *Cooperar o desaparecer*. Op. cit., pp. 21-22.

Estamos conscientes, por su parte, de que no basta sólo con tratados para alcanzar la paz regional; es de mucha importancia que los pueblos la vivan, la sientan, la valoren, la apliquen. Y si junto a este sentimiento de la paz se le suman tratados bien elaborados, entonces el resultado será aún mejor. Juan Bautista Alberdi se ha referido a este importante tema en los siguientes términos:

“La paz, no vive en los tratados ni en las leyes internacionales escritas; existe en la constitución moral de cada hombre; en el modo de ser que su voluntad ha recibido de la ley moral según la cual ha sido educado. El cristiano, es el hombre de paz, o no es cristiano³⁸⁸. [...] No es el todo escribir el derecho de gentes y darlo a conocer. Con sólo eso no se extingue la iniquidad en la vida práctica de las naciones. [...] En derecho internacional, como en toda especie de derecho, la cuestión principal no es conocerlo, sino practicarlo como hábito y costumbre: tal vez sin conocerlo”³⁸⁹.

³⁸⁸ ALBERDI, Juan. El crimen de la guerra. Barcelona, España, Linkgua ediciones S.L., 2009 (original de 1870), p. 19.

³⁸⁹ *Ibídem*, p. 124.

2. EPÍLOGO

Sudamérica, tierra colmada de dones divinos... ¡todo te ha sido dado, todo ha sido dispuesto para que aquellos seres que te pueblen alcancen la felicidad y la paz! ¿Son felices y viven en paz tus habitantes?... ¿por qué me hablas de guerras y de conflictos si he leído torres y torres de documentos en donde se proclama una y otra vez la paz?, ¿me querrás decir que la palabra dada, que aquellas solemnes palabras plasmadas en pomposos documentos no significan nada para quien las emite y las suscribe?

Pero, ¿al menos aún palpita en lo más profundo de los seres el anhelo de vivir en paz?, ¿aún viven aquellas madres que aman a sus hijos y buscan ambientes en donde puedan desarrollar tranquilamente su maternidad?, ¿existen aún padres que consideran a sus hijos el reflejo mismo de sus ojos y a quienes buscan darles una mejor vida de la que ellos tuvieron, entendiendo que mejor vida implica necesariamente la paz?, ¿aún viven aquellos estudiantes que buscan engrandecer a su país, no por las armas y la guerra, sino que por la cultura, las artes y la educación?, ¿vive aún aquel profesor que busca enseñar a sus estudiantes el respeto y la tolerancia, base misma de la convivencia armónica de un país?, ¿vive, dime, aquel trabajador que diariamente se gana su sustento honradamente para mantener a su familia, para poder hacer realidad sus proyectos, para poder disfrutar de bellos paisajes, de emocionantes excursiones por nuestras tierras, que sólo lo permite un clima de paz?

Si viven, ¿saben que existen padres, madres, estudiantes, profesores, trabajadores, en fin, seres humanos, que tal como ellos, en su mismo país o en cualquier otro, sienten, anhelan y aman esa paz que les permite desarrollar sus propios proyectos de vida en armonía con el entorno y con sus semejantes? Si lo saben, ¿por qué me hablas entonces de conflictos?, ¿por qué me hablas de divisiones?, ¿creerán acaso que sólo los seres que habitan un determinado país son dignos de paz? ¡Pero si todos pertenecemos al género humano, a una verdadera fraternidad humana! Pero lo olvidamos, y he allí que en el fragor de las guerras lo recordamos nuevamente, buscando unirnos por la paz, por altos valores que nos permitan convivir armónicamente. Lamentablemente, pareciera ser que estamos en un ir y venir, en un recuerdo y en un olvido. En ausencia de conflictos los buscamos, olvidando el enorme valor de la paz, olvidando los nobles ideales de fraternidad humana, y he allí que en el sufrimiento de la guerra volvemos a recordarlos.

¿Cómo hacer entonces para que de forma permanente se promueva la paz y la fraternidad humana?, ¿será por medio de la ley?, ¿será por medio de organizaciones de carácter internacional?, ¿será aquella la forma más efectiva de lograrlo? Me parece escuchar tu respuesta, lejana, pero firme y segura, que dice: “si sólo buscan la paz por medio de tratados, de documentos, de declaraciones, sin preocuparse de encender en cada uno el anhelo profundo por ella, no verán mayores resultados”. El desafío está pues, claro: la paz no se encuentra sólo en documentos, no se encuentra sólo en grandes discursos, sino que se manifiesta en todo su esplendor en el vivir cotidiano, fruto de una profunda convicción por ella, vivir individual que sumado a otro vivir, sin importar si es de un ser que habita en nuestro país o en otro, permitirá asentar firmemente la paz, de forma más profunda que cualquier declaración que la proclame solemnemente. Pero si los seres viven la paz, y al mismo tiempo la expresan en tratados y documentos, ¿de qué forma brillarás, paz!

BIBLIOGRAFÍA

1. LIBROS

1. ALBERDI, Juan. El crimen de la guerra. Barcelona, España, Linkgua ediciones S.L., 2009 (original de 1870).
2. CAETANO, Gerardo (Coordinador). Mercosur. 20 años. Montevideo, Uruguay, CEFIR, 2011.
3. CASANUEVA, Héctor y RODRÍGUEZ, José (Editores). ¿Qué pasa en América Latina? Realidad política y económica de nuestra región. Santiago, Chile, Editorial Andrés Bello, 2008.
4. CASTILLO, Miguel. Miranda escritor. Santiago, Chile, Centro de Estudios Griegos, Universidad de Chile y Asociación Internacional Andrés Bello, 2011.
5. COLLIER, Simon. Ideas y política de la independencia de chilena, 1808 – 1833. Santiago, Chile, Editorial Andrés Bello, 1977.
6. CRISORIO, Carolina y GONZALEZ, Roberto (et al). Historia y perspectivas de la integración latinoamericana. México, Eds. Cuba- México, 2000.
7. DE LA CALLE, Humberto (Coord. editorial). Carta Democrática Interamericana. Documentos e interpretaciones. Washington, DC, Estados Unidos, OEA, 2003.
8. DEL POZO, José. Historia de América Latina y del Caribe. Santiago, Chile, LOM Ediciones, 2002.
9. GARCÍA-HUIDOBRO, Cristóbal. Yo, Montt. Santiago, Chile, Editorial Vergara, 2009.
10. HERRERA, Felipe. Comunidad Latinoamericana de Naciones. Presencia de Chile. Santiago, Chile, Editorial Universitaria, 1983.
11. JAKSIC, Iván. Andrés Bello: la pasión por el orden. Santiago, Chile, Editorial Universitaria, 2001.
12. LAGOS, Ricardo. América Latina y el mundo que viene. Buenos Aires, Argentina, Debate, 2011.
13. LEIVA, Patricio (Editor). Los caminos para la integración de América Latina. Universidad Santiago, Chile, Miguel de Cervantes e Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales, 2008.

14. LEIVA, Patricio (Editor). *Hacia una América Latina solidaria*. Santiago, Chile, Centro Latinoamericano para las relaciones con Europa, 2006.
15. LLANOS, Hugo y PICAND, Eduardo (editores). *Estudios de Derecho Internacional. Libro homenaje al profesor Hugo Llanos Mansilla*. Santiago, Chile, Editorial Thomson Reuters, 2012, Tomo II.
16. MAGARIÑOS, Gustavo. *Integración económica Latinoamericana*. Montevideo, Uruguay, BID-ALADI, 2005, vol. 1.
17. MELLADO, Noemí (Editora). *Mercosur y Unasur. ¿Hacia dónde van?* Buenos Aires, Argentina, LERNER Editora S.R.L., 2009.
18. MIRANDA, Francisco De. *América espera* (selección, prólogo y títulos de J.L. Salcedo-Bastardo). Caracas, Venezuela, Biblioteca Ayacucho, 1982.
19. POLITZER, Patricia. *Bachelet en tierra de hombres*. Santiago, Chile, Debate, 2010.
20. PÓO, Ximena y STREFF, Judith (Editoras). *Mutaciones de lo colectivo. Desafíos de integración*. Santiago, Chile, Flandes indiano, 2010.
21. SANTA CRUZ, Hernán. *Cooperar o desaparecer. El dilema de la comunidad mundial*. Buenos Aires, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1984, Tomo I.
22. TAPIA, Mauricio. *Código Civil. 1855-2005. Evolución y perspectivas*. Santiago, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2005.
23. TOMASSINI, Luciano. *Felipe Herrera. Idealista y realizador*. Santiago, Chile, Fondo de Cultura Económica, 1997.
24. VALDÉS, Gabriel. *Sueños y memorias*. 3ª edición, Santiago, Chile, Taurus, 2009.
25. VARGAS, Edmundo. *Derecho Internacional Público*. Santiago, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2007.
26. VITTINI, Iris. *El Convenio Andrés Bello. Instrumento de Integración con Mercosur y Unión Europea*. Santiago, Chile, Ril Editores, 2000.
27. VITTINI, Iris (Comp.). *Los procesos de Integración y Cooperación regionales*. Santiago, Chile, Instituto de Estudios Internacionales (Universidad de Chile), 2004, vol. 2.

2. ARTÍCULOS EN REVISTAS

1. ALEGRETT, Adriana. La convergencia institucional en Suramérica: el aporte de la Comunidad Andina al proceso de integración suramericano. Revista de la Integración (Secretaría General de la Comunidad Andina), (2), 2008.
2. ALEMIÁN, Carlos. Dónde estamos. Enfoque crítico de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Revista UNIVERSUM, 2(22), 2007.
3. ALTMANN Borbón, Josette. El ALBA. De alternativa de integración a alianza política e ideológica. Foreign Affairs Latinoamérica, 10(3), 2010.
4. ÁLVAREZ, Rodrigo. Unasur: desde la perspectiva subregional a la regional. Programa Seguridad y Ciudadanía. Serie Documentos Electrónicos (FLACSO Chile), (6), 2009.
5. BARONI, Paola y RUBIOLO, María Florencia. UNASUR: alternativa de integración frente a desafíos internacionales emergentes. Estudios Internacionales, (165), 2010.
6. BARTOLOMÉ, Mariano. Las Fuerzas Armadas sudamericanas y las perspectivas de cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. Estudios Internacionales, (164), 2009.
7. BORDA, Sandra. Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR. Documentos CRIES, (18), abril, 2012.
8. CARDONA, Diego. El ABC de Unasur: doce preguntas y respuestas. Revista de la Integración (Secretaría General de la Comunidad Andina), (2), 2008.
9. CASANUEVA, Héctor. Integración regional o marginalidad internacional: las dos opciones de América Latina. Estudios Internacionales, (138), 2002.
10. CHAVES, Carlos. La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la Unasur. Revista de Ciencias Sociales (Ecuador), (38), 2010.
11. CHIPMAN, John. Desafíos estratégicos en América Latina: Evaluación de las amenazas y manejo de las respuestas. Escenarios Actuales. CESIM, (14), noviembre, 2009.
12. CRESPILO, Fabiano. El silencio académico sobre el Banco del Sur. Problemas del desarrollo (Revista Latinoamericana de Economía), 41(160), 2010.
13. DA SILVA, Carlos y ORSO, Javier. La compleja construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones frente a la dilemática globalización. Estudios Latinoamericanos, (1), 2009.
14. FEINBERG, Richard. La exclusión no es la respuesta. Foreign Affairs Latinoamérica, 10(3), 2010.

15. FERNÁNDEZ, Mariano. Relaciones internacionales en América Latina. Escenarios Actuales. CESIM, (14), noviembre, 2009.
16. GHIGGINO, Gonzalo. A sesenta años de la ALALC: problemática, inicios y fracaso de la primera integración latinoamericana. 9 de marzo de 2011. Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos.
17. MORALES, Juan Carlos. La nueva integración latinoamericana: Globalización, apertura y dinamismo comercial. Estudios Internacionales, (125), 1999.
18. OYARSÚN, Lorena. El papel de la Unasur. Foreign Affairs Latinoamérica, 10(3), 2010.
19. PEÑA, Félix. La integración del espacio sudamericano. ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? Nueva Sociedad, (219), 2009.
20. PINEDO, Javier. Felipe Herrera y su proyecto de integración latinoamericana. Apuntes para una biografía intelectual. Revista UNIVERSUM, 1(24), 2009.
21. PULGAR, Telasco. UNASUR: Un nuevo modelo de integración para el siglo XXI. Cuadernos Latinoamericanos, (31), 2007.
22. ROJAS, Francisco. La Celac y la integración latinoamericana y caribeña. Nueva Sociedad, (240), julio-agosto, 2012.
23. ROJAS, Francisco. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Foreign Affairs Latinoamérica, 10(3), 2010.
24. RUZ, María Inés. La Fuerza de Paz Cruz del Sur: cooperación chileno-argentina. Estudios Internacionales, (160), 2008.
25. SERBIN, Andrés. América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa? Nueva Sociedad, (219), 2009.
26. SERBIN, Andrés. Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible? Anuario CEIPAZ, (1), 2007-2008.
27. SOLÓN, Pablo. Reflexiones a mano alzada sobre el Tratado de Unasur. Revista de la Integración (Secretaría General de la Comunidad Andina), (2), 2008.
28. VITTINI, Iris. La Cátedra Juan Pablo Segundo: Un compromiso con la integración y la paz. Ars Boni et Aequi (Revista Jurídica de la Universidad Bernardo O'Higgins), (6), 2010.

3. PERIÓDICOS

1. Diario El Mercurio (revisado durante los años 2000-2012)
2. Diario La Nación (revisado durante los años 2000-2010)

4. TRATADOS Y PROTOCOLOS

1. Acuerdo de Integración Subregional Andino “Acuerdo de Cartagena”, 26 de mayo de 1969.
2. Acuerdos para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América y el Tratado de Comercio de los pueblos, 29 de abril de 2006.
3. Protocolo de reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Protocolo de Washington), 14 de diciembre de 1992.
4. Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, 24 de julio de 1998.
5. Protocolo adicional al Acuerdo de Cartagena “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia”, 10 de junio de 2000.
6. Protocolo sobre Compromiso Democrático de Unasur, 26 de noviembre de 2010.
7. Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el Mercosur (Ushuaia II), 20 de diciembre de 2011.
8. Tratado de Montevideo (que crea la ALALC), 18 de febrero de 1960.
9. Tratado de Montevideo (que crea la ALADI), 12 de agosto de 1980.
10. Tratado para la Constitución de un Mercado Común (Tratado de Asunción), 26 de marzo de 1991.
11. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, 23 de mayo de 2008.

5. DOCUMENTOS OFICIALES

1. Acta de la Sesión N° 97°, 2 de septiembre de 2008, de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana de la Cámara de Diputados.
2. Acta de la Sesión N° 98°, 9 de septiembre de 2008, de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana de la Cámara de Diputados.
3. Acta de la Sesión N° 48°, 12 de julio de 2011, de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana de la Cámara de Diputados.
4. Acta Fundacional del Banco del Sur. Buenos Aires, Argentina, 9 de diciembre de 2007.
5. ADOUM, Alejandra (Coord. editorial). Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Presidencia Pro Tempore Ecuador. 2009-2010. Quito, Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2010.
6. Carta Democrática Interamericana, 11 de septiembre de 2011.
7. Comunicado de Brasilia, 1 de septiembre de 2000.
8. Comunicado de Asunción de Unasur, 22 de junio de 2012.
9. Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, 4 de junio de 1991.
10. Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo, 27 de julio de 2002.
11. Contestación de un Americano Meridional a un Caballero de esta isla (Carta de Jamaica), de Simón Bolívar, 6 de Septiembre de 1815.
12. Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre, 30 de abril de 1948.
13. Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948.
14. Declaración de Quebec, 22 de abril de 2001.
15. Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana (II Reunión de Presidentes de América del Sur), 27 de julio 2002.
16. Declaración de Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, 8 de diciembre de 2004.

17. Declaración de Ayacucho, 9 de diciembre de 2004.
18. Declaración conjunta entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de la República de Cuba para la creación del ALBA, 14 de diciembre de 2004.
19. Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria, 30 de septiembre de 2005.
20. Declaración de Cochabamba: “Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana”, 9 de diciembre de 2006.
21. Declaración de Margarita: Construyendo la integración energética del sur, 17 de abril de 2007.
22. Declaración de la Unión de Naciones Suramericanas sobre la “Directiva de Retorno” de la Unión Europea, 4 de julio de 2008.
23. Declaración de la Unasur (en relación con sucesos en Bolivia), 12 de septiembre de 2008.
24. Declaración de La Moneda, 15 de septiembre de 2008.
25. Declaración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur, 16 de diciembre de 2008.
26. Declaración de la Unasur frente a la Propuesta de Directiva de la Unión Europea para sancionar a empleadores de inmigrantes irregulares, 12 de febrero de 2009.
27. Declaración Presidencial de Quito, 10 de agosto de 2009.
28. Declaración de Cancún, 23 de febrero de 2010.
29. Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador, 1 de octubre de 2010.
30. Declaración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), 26 de noviembre de 2010.
31. Declaración especial sobre “La Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional en Iberoamérica”, XX Cumbre Iberoamericana, 4 de diciembre de 2010.
32. Resolución del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Unasur, 11 de marzo de 2011.
33. Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico, 28 de abril de 2011.
34. Declaración de la Unasur contra la desigualdad, 28 de julio de 2011.
35. Declaración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur, 29 de octubre de 2011.

36. Declaración de Caracas “En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia. Hacia el Camino de Nuestros Libertadores”, 3 de diciembre de 2011.
37. Declaración de Cartagena. Reunión de Ministros de Defensa, Justicia, Interior y Relaciones Exteriores de Unasur, 3 y 4 de mayo de 2012.
38. Declaración de Paranal (IV Cumbre de la Alianza del Pacífico), 6 de junio de 2012.
39. Decisión N° 26 de Unasur, Mendoza, Argentina, 29 de junio de 2012
40. Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno (I Cumbre Energética Suramericana), 16 de abril de 2007.
41. Decisión de Quito. Solidaridad de Unasur con Haití, 9 de febrero de 2010.
42. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Legislatura 356ª, sesión 128ª, 21 de enero de 2009.
43. Diario de Sesiones del Senado. Legislatura 358ª, sesión 50ª, 8 de septiembre de 2010.
44. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Legislatura 359ª, sesión 92ª, 6 de octubre de 2011.
45. Diario de Sesiones del Senado. Legislatura 359ª, sesión 80ª, 13 de diciembre de 2011.
46. Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión “Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones”, 9 de diciembre de 2006.
47. Informe del Comité de Coordinación Técnica de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) preparado para la II Reunión de Presidentes de América del Sur, 2002.
48. Informe de la Comisión de Unasur sobre los sucesos de Pando. Hacia un alba de justicia para Bolivia, noviembre de 2008.
49. Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana de la Cámara de Diputados sobre el Proyecto aprobatorio del Tratado Constitutivo de Unasur, 11 de septiembre de 2008.
50. Informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados recaído en el Proyecto aprobatorio del Tratado Constitutivo de Unasur, 29 de octubre de 2008.
51. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia sobre los hechos de violencia ocurridos en Pando, marzo de 2009.

52. Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, recaído en el proyecto de acuerdo, que aprueba el Tratado Constitutivo de Unasur, 31 de agosto de 2010.
53. Informe de la Comisión de Hacienda del Senado, recaído en el proyecto de acuerdo, que aprueba el Tratado Constitutivo de Unasur, 7 de septiembre de 2010.
54. Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana de la Cámara de Diputados sobre el Proyecto de Acuerdo que aprueba el Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre compromiso con la democracia, 12 de julio de 2011.
55. Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, recaído en el proyecto de acuerdo, que aprueba el Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre compromiso con la democracia, 29 de noviembre de 2011.
56. Mensaje de la Presidenta de la República con el que inicia un Proyecto de Acuerdo que aprueba el Tratado Constitutivo de Unasur, 18 de julio de 2008.
57. Mensaje del Presidente de la República con el que inicia un Proyecto de Acuerdo que aprueba el Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre compromiso con la democracia, 12 de abril de 2011.
58. Ministerio de Relaciones Exteriores. Hitos de la política exterior durante el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. 2006-2010. Edición del año 2009.
59. Nota de Prensa de CAN: “Can y Unasur inician identificación de elementos de complementariedad para futura convergencia”, 23 de Enero de 2012.
60. Plan de Acción de Caracas 2012, 3 de diciembre de 2011.
61. Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC, 3 de diciembre de 2011.
62. Programa de Acción, 30 de septiembre de 2005.
63. Propuesta de Evo Morales, Presidente de Bolivia: “Construyamos con nuestros pueblos una verdadera Comunidad Sudamericana de Naciones para ‘Vivir bien’”, 2 de octubre de 2006.
64. Proyecto de Decisión sobre la Creación de la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano, 9 de diciembre de 2005.
65. Resolución 1080 (Asamblea General OEA), 5 de junio de 1991.
66. Resolución del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Unasur, 11 de marzo de 2011.
67. Resolución del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de Unasur sobre la entrada en vigencia del Tratado Constitutivo, 11 de marzo de 2011.

6. PÁGINAS WEBS

1. Sitio de noticias “Emol”: <<http://www.emol.com>>
Se consultó el período comprendido entre los años 2000 y agosto de 2012.
2. Sitio de noticias “La Nación”: <<http://www.lanacion.cl>>
Se consultó el período comprendido entre los años 2000 y agosto de 2012.
3. Sitio web oficial de ALBA: <<http://www.alianzabolivariana.org>>
4. Sitio web oficial de la CAN: <<http://www.comunidadandina.org>>
5. Sitio web oficial de Mercosur: <<http://www.mercosur.int>>
6. Sitio web oficial de la Secretaría General de Unasur: <<http://www.unasursg.org>>
7. Sitio web oficial de la Cámara de Diputados de Chile: <<http://www.camara.cl>>
8. Sitio web oficial del Senado de Chile: <<http://www.senado.cl>>