

La UNASUR: ¿integración regional o cooperación política?

UNASUR: Regional Integration or political cooperation?

Silvana Insignares Cera*

Universidad de Norte (Colombia)

* Doctora en Derecho de la Universidad de Valencia (España), Maestría en Gestión del Comercio Internacional de la misma universidad. Especialista en procesos de integración regional de la Unión Europea y Latinoamérica de la Universidad Carlos III de Madrid. En la Universidad del Norte: Coordinadora del área estratégica en comercio e integración. Profesora investigadora de la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte y miembro del Grupo de Investigación en Ciencia Política (GIDCEP). Teléfono 3509509 ext. 4082. insignares@unimorte.edu.co

REVISTA DE DERECHO

N.º 40, Barranquilla, 2013

ISSN: 0121-8697 (impreso)

ISSN: 2145-9355 (on line)

Resumen

El presente artículo pretende realizar un estudio sobre la Unión Suramericana de Naciones, con el fin de analizar si estamos frente a un proceso de integración regional o de una cooperación política. Para ello, se plantearán los aspectos necesarios para definir un esquema integracionista y por otro lado, lo que conlleva estar frente a una organización donde prevalece la cooperación política. Luego de ello se efectuará una revisión del contenido de la UNASUR, así como el planteamiento de unas reflexiones para el fortalecimiento de esta organización internacional, previa revisión de su marco normativo. Para concluir con unas breves reflexiones sobre el carácter de este esquema y de las obstáculos que debe superar para lograr cumplir los objetivos propuestos mediante su tratado constitutivo.

Palabras clave: Integración, derecho internacional, cooperación internacional, Constitución.

Abstract

This article aims to conduct a study on the South American Union of Nations in order to analyze whether we are dealing with a process of regional integration and political cooperation. To do this, will raise the necessary aspects to define an integration scheme and on the other side, leading to being in front of an organization where political cooperation prevails. After that there will be a review of the content of UNASUR and the reflections approach to strengthen this international organization following a review of its regulatory framework. To conclude with some brief reflections on the nature of the scheme and the obstacles that must be overcome to achieve the objectives meet by its founding treaty.

Keywords: Integration, international law, international cooperation Constitution.

Fecha de recepción: 10 de julio de 2013

Fecha de aceptación: 17 de julio de 2013

INTRODUCCIÓN

A menudo escuchamos que en la esfera política se utiliza el término integración entre Estados para describir alianzas que encuadran de manera directa en lo que se conoce como “cooperación política”. Pareciese que los estadistas utilizan el tenor gramatical de lo que significa “integrar”, desconociendo los efectos jurídicos y fácticos del alcance de sus propuestas. Por tanto, con de este artículo de investigación nos proponemos dejar en evidencia cómo en el contexto latinoamericano se continúa realizando asociaciones de Estados con fines políticos o económicos pero alejados de los preceptos integracionistas propios de un esquema de integración regional. Un ejemplo de esto lo constituye la UNASUR, que a través de su Tratado Constitutivo, e incluso de sus antecedentes directos, se presenta como una integración de Estados, mediante la cual se fortalecen sus aspectos políticos y de defensa de los miembros.

La integración ha sido planteada bajo diversos esquemas¹, entre los que se encuentran la definición de integración formal, como aquella

¹ “En lo que se refiere a los contenidos de los acuerdos, es pertinente hacer referencia a las diferencias que resultan del tipo de esquema, ámbito, cobertura y grado de armonización de políticas: a. **Uniones aduaneras en etapa de perfeccionamiento**. Actualmente hay cuatro uniones aduaneras en el hemisferio en proceso de consolidación, a saber: la Comunidad Andina, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad y el Mercado Común del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Pese a los avances logrados, estas uniones son aún imperfectas debido a las excepciones que afectan los márgenes de preferencia y a la participación limitada o restringida de algunos países. No obstante, estos esquemas son los que han registrado los más altos crecimientos del comercio intrarregional y se espera que promuevan la formalización de un mercado unificado entre sus miembros durante el próximo quinquenio. b. **Zonas de Libre Comercio de “primera generación”**. Se caracterizan por su naturaleza esencialmente comercial al promover la desgravación plena con mecanismos sencillos y transparentes, aunque con un moderado grado de diferenciación selectiva en términos de ritmos y modalidades de liberalización entre grupos de bienes. Bajo esta modalidad se pueden clasificar las zonas de libre comercio pactadas por Chile con varios países, como Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Venezuela. Estos acuerdos promueven la desgravación plena de prácticamente la totalidad del universo arancelario. c. **Zonas de Libre Comercio de “nueva generación”**. Abarcan un ámbito más amplio que el del comercio de bienes, extendiéndose a temas como servicios, inversiones, propiedad intelectual y compras estatales. Contienen disposiciones más complejas y elaboradas de regulación de la competencia, y una mayor selectividad en el proceso de ampliación del mercado. Se incluirían en esta categoría los tratados suscritos entre México, Colombia y Venezuela

que “crea un nuevo gobierno supranacional; la integración basada en un tratado que establece las reglas de juego y un tribunal para la eventualidad de controversias, y la integración de hecho, sustentada en la proximidad geográfica, las inversiones cruzadas y otros lazos, inclusive raciales y culturales de la comunidad de los negocios de los distintos países” (Ondarts,1992).

Incluso se ha llegado a plantear la diferencia entre integración funcional, marcada por el elemento económico, y la integración institucional, con presencia del elemento político, al afirmar que

la existencia de instituciones supranacionales no garantiza que en una región ocurra un proceso de integración. Se dan diversos modelos de integración y no todos gozan de acuerdos e instituciones supranacionales formales. En el caso de la Comunidad Económica Europea, como hemos visto, los Estados y aparatos gubernamentales son los que impulsan la integración mediante acuerdos e instituciones formales. De otra parte, en la norteamericana, el proceso de integración entre EE.UU., Canadá y México fue generado por las empresas y otros intereses económicos privados; en sus comienzos no existían instituciones, ni mucho menos acuerdos formales, y los ciudadanos casi no estaban al corriente de la integración económica. Por lo tanto, la integración regional puede ocurrir en dos niveles relacionados pero diferenciables: a nivel de firmas privadas, una integración monopolística comenzada a nivel económico privado sin acuerdos formales de integración; o, a un segundo nivel, resultado de una gestión regulada desde su origen por organismos gubernamentales. (Frambes-Buxeda, 1993)

Por otra parte, se sostiene que la integración económica debe ser un paso previo a la integración política. Sin embargo, en Latinoamérica el proceso ocurrió a la inversa, ya que la idea de Bolívar buscaba en principio la unión política y jurídica más que la consolidación econó-

(G3), México y Costa Rica, México y Bolivia. Si se considera el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los acuerdos de nueva generación abarcarían cerca de un 86 % del comercio intrahemisférico de 1994 y se espera que en 2004 logren la eliminación total de aranceles al comercio entre los participantes, para el 95 % de los incisos arancelarios” (Secretaría Permanente del SELA, 1996).

mica de los Estados; idea que se materializó por once años a través de la Gran Colombia (Cánovas, 2002).

Lo que sí es claro, cuando se habla de integración, es que el ejercicio de la soberanía en el marco de un esquema de integración debería entenderse más como la ampliación del espectro del concepto de soberanía clásico, ya que se desarrollan nuevas alianzas que le permiten cumplir a los Estados sus fines y alcanzar objetivos ambiciosos que por sí solos no podrían alcanzar. Como bien lo apunta Orrego Vicuña (1966), la proyección de la soberanía debe realizarse a través de órganos e instituciones capaces de responder de manera autónoma e independiente a las necesidades e intereses de la región, con el objetivo de que el interés general prime sobre el individual de cada Estado. Estos órganos podrán actuar de manera directa en el territorio de cada uno de los Estados miembros sin que estos puedan intervenir en el fondo del asunto. Este sería el medio para garantizar la aplicación de la solución comunitaria en la región, que le permitiría separarse de la aplicación de intereses contrapuestos e individuales de los Estados; solo a partir de la transferencia de parte de las competencias soberanas de cada Estado es como estos órganos pueden actuar eficazmente.

Por lo anterior, esta investigación se iniciará con el análisis de los conceptos e implicaciones de lo que implica un proceso de integración entre Estados, para desarrollar los elementos que comprende la cooperación internacional. Una vez identificados los aspectos importantes se procederá a establecer su inclusión en la UNASUR, para concluir con unas reflexiones sobre la naturaleza jurídica de esta organización internacional.

1. LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y SU ÁMBITO DE APLICACIÓN

La integración hace referencia al planteamiento de objetivos específicos regida por principios de afinidad, como sería el caso de Japón y su asociación con los países del sureste asiático, los cuales carecen de instituciones formales de integración pero su intercambio comercial los consolida como un bloque sólido. Por su parte, encontramos ejemplos

de integración por “tratado”, como son los casos de la Unión Europea, MERCOSUR y la CAN, ya que además de constituirse mediante tratados internacionales en su interior pretenden la creación de instituciones de carácter supranacional que orienten el proceso integrador.

Se ha propuesto una clasificación de la integración conformada por tres tipos: la económica, la política y la social. La integración económica es la más común, en la medida en que ha sido la que han logrado alcanzar un gran número de Estados. Dependiendo del grado de cohesión económica que quieran lograr los Estados asociados, así será el nivel de integración² en el que se encuentren. De la misma manera, el aspecto económico ha incidido directamente en la división de las tendencias integracionistas a nivel económico; por un lado encontramos la integración desarrollada bajo un modelo neoliberal y capitalista³; por otro lado, la integración con tendencia marxista y socialista⁴. La primera es la que ha desarrollado la mayoría de las áreas de libre comercio y de los mercados comunes que existen en la actualidad.

En este sentido, podemos definir los siguientes grados o estadios que se predicen en la integración económica a partir de la visión neoliberal:

- **Área de libre comercio.** En este nivel, los Estados partes acuerdan eliminar todo tipo de tarifa, cuotas y aranceles entre ellos pero conser-

² Respecto a los niveles de integración, véase Insignares (2007).

³ Las características de la *integración capitalista* se pueden resumir en los siguientes términos: “La regulación diaria es generada por la industria monopólica privada; esta regulación es a nivel de una planificación más espontánea, de corto alcance y menos abarcadora que en países socialistas; la involucración del Gobierno a nivel de la integración económica, en la práctica real es más limitada que en el socialismo; la integración es parte del proceso internacional de monopolización del capital; existe una feroz lucha entre industrias; la integración capitalista no logra eliminar la desigualdad de desarrollo económico entre los países participantes, muchas veces aumenta; la integración capitalista beneficia sobre todo a los monopolios y la clase dominante, numéricamente minoritaria; ocurren frecuentes crisis económicas; en épocas de contracción y recesión la lucha de clases aumenta” (Frambes-Buxeda, 1993).

⁴ Las características de la *integración socialista* son las siguientes: “Se da una constante regulación por parte del Estado; al no existir propiedad privada, la total propiedad socializada está sujeta a una planificación social minuciosa; la integración beneficia directamente a la clase dominante, eso es, la clase trabajadora, a su vez, la más numerosa” (Frambes-Buxeda, 1993).

van su autonomía en relación con el establecimiento de aranceles hacia terceros países.

- **Unión aduanera.** Los países acuerdan eliminar entre ellos toda tarifa, cuotas y aranceles, adicionando la política de establecer un arancel externo común para aplicar a terceros Estados. Es considerada como una aplicación de la teoría del proteccionismo que opera desde la aplicación de tarifas discriminatorias desde el punto de vista geográfico. Fue a partir de la creación de las Comunidades Europeas cuando se gestó la creación de uniones aduaneras transnacionales. Esta propuesta, hecha por Jacob Viner en 1950, analizó los efectos de las uniones aduaneras sobre los niveles de bienestar, identificando dos efectos básicos: el de creación y desviación del comercio. A través de la creación se aumenta el comercio global de los países miembros, y existirá desviación cuando los países que se integran desvían hacia el interior importaciones que antes realizaban desde terceros países, siendo clave en su teoría la actitud del consumidor, que siempre se va a inclinar hacia los menores costos, lo cual genera una competencia entre los distintos productores; es decir, como las uniones aduaneras se crean a partir de los menores costos, serán positivas en la medida en que el crecimiento del comercio sea mayor al de su desviación. De la misma manera, se ha analizado por qué la creación de uniones aduaneras entre países latinoamericanos presenta inconvenientes, por lo que se sugiere preparar a las estructuras económicas internas, para que la importación de bienes a bajo costo no cause un impacto negativo y directo en la economía (Aragáo, 1968).

- **Mercado común.** Además de lo establecido en los anteriores niveles, incluye la posibilidad de concertar políticas comunes relacionadas con la libre circulación de bienes de capital.

- **Unión económica.** Comprende todos los beneficios de los grados anteriores más el establecimiento de políticas económicas conjuntas, como las monetarias y fiscales.

- **Unión política.** Integración total y unificación de las políticas estatales.

Debe considerarse que las formas enunciadas no se consideran etapas dentro de un proceso. En este sentido, son independientes las unas de las otras, por lo que no deben cumplirse cada una de estas para concluir en una integración política. Así las cosas,

[...] dentro de cada esquema puede haber integración sectorial, como algo diferente de la integración *across-the-board* (total), en áreas particulares de la economía, como por ejemplo, la agricultura en el caso de la CEE (específicamente la Política Común Agrícola). Sin embargo, la integración por sectores es más bien una forma de cooperación en alguna área en específico, y no implica necesariamente que se tiene que dar una integración económica completa entre varios países. (Acosta Lebrón, 1996)

Analizando las implicaciones y el concepto de integración económica se han observado ciertas características propias de este tipo de procesos, entre las que podemos mencionar distintos aspectos relacionados con la creación de un bloque económico internacional, compuesto por Estados con nivel de desarrollo similar; el papel fundamental de las instituciones estatales en el desarrollo de las negociaciones en estos acuerdos; el carácter regional; el aumento de la productividad de la sociedad donde se desarrolla; los modos de producción y sistema socioeconómicos similares, a diferencia de la cooperación económica internacional que se efectúa entre Estados (Frambes-Buxeda, 1993).

En virtud de lo anterior se puede señalar que a nivel de la integración latinoamericana se presenta una falta de cohesión nacional, lo cual dificulta la integración en otra escala transnacional. Ello se debe a que los países no tienen claridad sobre el desarrollo de sus políticas públicas ni de su aplicación, mucho menos de los factores que necesitan para poder interactuar dentro de un bloque económico.

2. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La cooperación en el ámbito internacional genera una relación directa con la integración, en la medida en que esta se constituye en una herramienta que permite a los Estados lograr una mayor cohesión de cara

a la integración. Igualmente, la cooperación es considerada como el medio utilizado por actores internacionales (especialmente las organizaciones internacionales) para lograr fines específicos.

En este caso, la cooperación es entendida como una forma de relación interestatal, tal y como ocurre en el caso de la integración, en la que se genera un proceso de coordinación de políticas. Así, algunos autores definen la cooperación, en sentido estricto, como el esquema que reúne tanto actores estatales como no estatales que con un trasfondo político logra acuerdos puntuales de tipo económico y comercial. De esta definición se derivan dos aspectos claves que deben cumplir los Estados: "i) los Estados deben liderar el proceso, y ii) la sociedad civil debe participar activamente, lo cual la diferencia de la concertación" (Franco Vasco & Robles, 1995).

Según los diferentes teóricos de las relaciones internacionales, la cooperación se desarrolla a partir de la teoría de la interdependencia⁵ o del constructivismo, ya que permite la construcción de un orden internacional gobernable, más justo, cimentado en el respeto de la democracia, la justicia social y los derechos humanos.

La cooperación, como forma de interacción estatal, busca la coordinación de distintas políticas, sin que implique un grado muy complejo de coordinación, como sí ocurre en el caso de la integración. En este entendido, la cooperación sería un instrumento para alcanzar la integración; por ejemplo, si hay rebaja de aranceles en el sector agrícola, los Estados y el sector de la sociedad civil que resulte afectado podrán pactar rebajas arancelarias para crear ventajas comparativas (Franco Vasco & Robles, 1998).

Es importante resaltar la diferencia entre cooperación e integración. Ello nos permitirá entender más el proceso de integración económica que desarrollan algunos países. Es por ello que la cooperación es

⁵Modelo de Interdependencia: requiere un grado de acoplamiento entre los actores, en el que influyen aspectos económicos, sociales, culturales y políticos.

entendida como el mecanismo mediante el cual se realizan acciones encaminadas a reducir la discriminación comercial entre unidades económicas de países diferentes, sin tener que integrarse totalmente. Por su parte, la integración busca suprimir algunas formas de discriminación en un lugar determinado (Acosta Lebrón, 1996). De la misma manera, se afirma que existe una diferencia tanto cualitativa como cuantitativa entre cooperación e integración, que se puede entender en la medida en que la cooperación incluye medidas destinadas a armonizar las políticas económicas y disminuir la discriminación y la integración busca suprimir las medidas discriminatorias. En este caso, los acuerdos internacionales sobre políticas comerciales pertenecen al área de cooperación y la abolición de restricciones al comercio es un acto de integración (Belassa, 1964).

Una estrategia del regionalismo impulsado por Estados Unidos es la cooperación, especialmente con los países de América Latina, evidenciada en la “Iniciativa para las Américas”, impulsada por el gobierno Bush en 1990 como una opción para apoyar las reformas económicas de América Latina y el Caribe, la cual inició desde los años ochenta, e incluso desde el gobierno Kennedy, en los setenta, cuando impulsó la “Alianza para el Progreso”. La “Iniciativa para las Américas” profundizó la promoción del comercio y la inversión y no se limitó al otorgamiento de ayuda financiera oficial a los países latinoamericanos, siendo sus componentes más importantes

la cooperación comercial con el objetivo final de firmar acuerdos de libre comercio con países de la región y tener un área de libre comercio hemisférica, la financiación de proyectos y programas que promovieran reformas en las políticas de inversión, la reducción de la deuda bilateral oficial para apoyar reformas de mercado y la modernización de sus economías. (De Lombaerde & Garay, 2008)

Otra de las diferencias entre un proceso de integración y uno de cooperación tiene que ver con la Cláusula de Habilitación (art. 24 del GATT)⁶,

⁶ El GATT, establecido en 1948, se convirtió en el mejor escenario de negociación comercial

que permite entender las preferencias arancelarias otorgadas por paí-

después de la posguerra; su objetivo principal era crear “un comercio más libre y justo”, lo que incorporó a través de tres principios: “1. La no discriminación, el multilateralismo y la aplicación del Principio de la Nación Más Favorecida (NMF); 2) la expansión del comercio por medio de la reducción de barreras comerciales y 3) la reciprocidad incondicional entre todos los signatarios”. Los desafíos que debió afrontar el GATT se relacionaron directamente con la crisis de los años setenta, que trajo como consecuencia un lento crecimiento económico y la revitalización del proteccionismo económico. Entre los sucesos podemos citar: 1) el paso a tipos de cambios flotantes y el consecuente comportamiento errático de las tasas; 2) la revolución de la OPEP en el invierno de 1973-1974 y el enorme aumento de la energía mundial; 3) la intensificación de la competencia japonesa; 4) la entrada en los mercados mundiales de los países recientemente industrializados (PRI), de alta competitividad; 5) la decadencia relativa de la economía norteamericana; 6) la clausura cada vez mayor de la Comunidad Económica Europea y 7) la emergencia de una estanflación global (GILPIN, 1990).

En este sentido, el GATT se concibió como uno de los tratados más importantes para las relaciones internacionales, sin embargo, tuvo que atravesar por una serie de inconvenientes, como por ejemplo, sus escasas cláusulas convencionales sobre una estructura institucional a larga sirvieron para motivar algunos acuerdos; básicamente su principal objetivo fue la promoción del bienestar económico mundial. En este sentido se creó el sistema Bretton Woods. Es importante destacar que uno de los aspectos que debía liderar este tratado hacia referencia a la necesidad de imponer obligaciones generales a los Estados partes, entre las que se encontraban la de abstenerse de adoptar medidas que obstaculizaran el libre comercio. Estos efectos se sintieron directamente en el contexto latinoamericano, que por una parte vio reducida la inversión extranjera, así como la ayuda y cooperación que les brindaba Estados Unidos, cuya economía era el pilar de la mayoría de las economías latinoamericanas.

Por su parte, la Organización Mundial del Comercio (OMC) cuenta con un mecanismo de solución de controversias, el cual es considerado por el derecho internacional público como uno de los órganos judiciales más avanzados de las organizaciones internacionales. Específicamente, porque cuenta con un sistema de contramedidas y sanciones de gran efectividad.

Chomsky ha manifestado respecto al papel desempeñado por la OMC que “en general Estados Unidos tiene una actitud bastante favorable hacia la OMC, cuya mezcla de liberalidad y proteccionismo se ha diseñado en gran medida conforme a las necesidades de las poderosas transnacionales e instituciones financieras. A la Ronda de Uruguay, que llevó a la creación de los derechos de la OMC, se le llamó acuerdo de libre comercio, pero en realidad es más un acuerdo sobre los derechos de los inversionistas. Estados Unidos desea utilizar las reglas de la OMC en zonas que espera dominar, y ciertamente está en posición de cancelar cualquier regla que no le parezca” (Chomsky, 1996)

Permite la codificación de instrumentos que facilitan la integración entre Estados. En este sentido, a partir de su estipulación reconoce en la legislación comercial internacional que “La Cláusula de Habilitación es el fundamento jurídico del **Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)**, en cuyo marco los países desarrollados ofrecen un trato preferencial sin reciprocidad a los productos originarios de países en desarrollo (como la aplicación de derechos nulos o bajos a las importaciones). Los países que conceden la preferencia determinan de forma unilateral los países y los productos que incluirán en sus programas. La Cláusula de Habilitación es asimismo el fundamento jurídico de los acuerdos regionales entre los países en desarrollo y del **Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC)**, en cuyo marco una serie de países en desarrollo

ses desarrollados a los países en desarrollo.

Por su parte, la cooperación al desarrollo se refiere a un concepto más específico de cooperación entre Estados, que en el caso de la Unión Europea fue desarrollado a partir del Tratado de Maastricht de 1992, en el que se establecieron los propósitos específicos que debe favorecer la Comunidad Económica en materia de cooperación: el desarrollo económico duradero de los países en desarrollo.

3. UNIÓN SURAMERICANA DE NACIONES (UNASUR)

3.1 Antecedentes

Los antecedentes históricos más próximos de la UNASUR son las reuniones de presidentes de América del Sur, en las cuales, desde su primera celebración el 1° de septiembre de 2000, se vio la necesidad de establecer una continuidad geográfica y una comunidad de valores que concurrieran en una agenda común de desafíos y oportunidades. Lo cual se materializó con la Declaración de Cusco de 2004, en el marco de la III Reunión de Presidentes de América del Sur. Sin embargo, en este período, específicamente en 2002, se adoptó la declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana, que declara a América del Sur como zona de paz y cooperación, y reitera para la región los principales compromisos internacionales asumidos por los Estados que participan en este proceso: "Proscripción del uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados, del emplazamiento, desarrollo, fabricación, posesión, despliegue, experimentación y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa y su tránsito y el compromiso de establecer un régimen gradual de eliminación de las minas antipersonales" (Cano Linares, 2010).

El año 2004 fue clave para la consolidación de los objetivos de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), ya que se fomentó, por un lado, el fortalecimiento de la institucionalidad existente en los procesos

intercambian entre sí concesiones comerciales (Organización Mundial del Comercio, OMC, 1979).

de integración regional (ALADI, CAN y MERCOSUR) y, por otra parte, se planteó la convergencia de estos procesos en un área de libre comercio sudamericano. Sin embargo, las comisiones designadas para trabajar estos objetivos se centraron más en el fortalecimiento de las instituciones del CSN y en la búsqueda de la integración económica, a través de diversos mecanismos de cooperación política, social y cultural, por tanto, como áreas prioritarias se definió el diálogo político, la integración energética, los mercados financieros, las telecomunicaciones y la justicia social (Baroni & Rubiolo, 2010).

Así, a partir de 2005 se celebraron tres reuniones ordinarias de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la Comunidad Suramericana de Naciones, en las cuales se definió, entre otras : una agenda prioritaria y el plan de acción⁷; la celebración de una Cumbre Energética Suramericana; el cambio de nombre a UNASUR; el establecimiento de un modelo de integración basado en la solidaridad, cooperación, soberanía, paz, respeto, democracia, pluralismo y desarrollo sostenible⁸; la creación de los Consejos Suramericanos de Lucha contra el Narcotráfico; Infraestructura y Planeamiento, Desarrollo Social y la creación del Consejo Suramericano de la Educación, Ciencia, Cultura y Tecnología (COSECCTI)⁹; pero solo hasta 2008 se suscribió en Brasilia¹⁰ (Brasil) el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas en una reunión extraordinaria de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR¹¹.

⁷ Para el caso de la I Reunión, celebrada el 30 de septiembre de 2005 en Brasilia (Brasil). Los países miembros son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guayana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

⁸ El modelo de integración se estableció en el documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión, en la II Reunión, celebrada el 16 de abril de 2007 en Cochabamba (Bolivia).

⁹ Consejos creados en la III Reunión de Presidentes, llevada a cabo en Quito (Ecuador), el 10 de agosto de 2008.

¹⁰ El Tratado de Brasilia es considerado como un nuevo esfuerzo en la cooperación e integración de los Estados latinoamericanos, que en cierta medida representa la insatisfacción de los Estados con los procesos que se han suscrito hasta el momento.

¹¹ Por el cambio de nombre realizado en el marco de la II Reunión Extraordinaria de la Comunidad Suramericana de Naciones en isla Margarita (Venezuela) dejó de denominarse Comunidad Suramericana de Naciones para llamarse UNASUR.

De esta manera, luego de su constitución como UNASUR se celebró la IV Reunión ordinaria de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, en la cual se suscribió la declaración de Georgetown; se aprobó el Protocolo Adicional del Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre compromiso con la democracia; se creó el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas¹²; y ya en el marco de la V Reunión, se suscribió la Declaración de Asunción respecto al proyecto de decisión sobre la creación de un Consejo Electoral de UNASUR.

De esta manera, con la entrada en vigencia del Tratado Constitutivo de la UNASUR, el desarrollo de la estructura e institucionalización de esta no se produce solo en el marco de las reuniones ordinarias y extraordinarias de los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, sino además en el desenvolvimiento de las reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores de la UNASUR, los cuales designan el secretario general de este organismo y aprueban su presupuesto, entre otras competencias establecidas en el artículo 8 del mismo tratado.

Tanto el preámbulo como los artículos 12 y 13 del tratado constitutivo de la UNASUR descartan la configuración de la supranacionalidad. Sin embargo, se hace especial énfasis en el fortalecimiento de la integración basado en las normas de derecho.

Respecto al tema del déficit democrático, se puede decir que la UNASUR ha incorporado como mecanismo de participación social la Cumbre Social; estas se han desarrollado de manera paralela a las cumbres intergubernamentales, cuyo espacio ha permitido que representantes de la sociedad civil interactúen de manera directa con representantes de los gobiernos, lo que permite crear una integración más justa y democrática (Serbin A., 2007-2008).

¹² Importantes decisiones tomadas el 26 de noviembre de 2010, en Georgetown (Guayana), en medio de la consternación por la muerte del secretario general Néstor Kirchner.

Respecto a la naturaleza de la UNASUR, debe destacarse que si bien sus características se asemejan más a la cooperación o constitución de un foro político, en su preámbulo y en sus objetivos se define como un espacio en el que se desarrollará una integración en lo social, económico y político entre los pueblos de los Estados partes¹³.

La UNASUR es considerada como la “integración de la integración”; lo importante es destacar que este proceso más que una cooperación lo que busca es vincular los procesos de integración existentes a través de los criterios de convergencia que tengan como base la proyección social y los valores, es decir, una vocación integradora de los pueblos y no solo de las economías; por tanto, puede decirse que su objetivo principal se centra “en el acuerdo comercial entre la Comunidad Andina y MERCOSUR, además de la integración física en la región suramericana y la proyección de la integración energética” (Cano Linares, 2010).

Desde su creación, se ha generado diversas expectativas por parte de cada uno de los Estados miembros. En este sentido, Brasil refuerza su carácter hegemónico en el sur del continente, que de cierta manera intenta reforzar la integración entre los Estados suramericanos, en contraposición con la visión norteamericana, que favorece la suscripción de tratados de libre comercio. Argentina es el rival por excelencia de Brasil, por lo que su apuesta está más en el fortalecimiento del MERCOSUR que en la consolidación de la UNASUR, donde Brasil sería el líder natural. En lo que respecta a Venezuela, su interés en la UNASUR se deriva de considerarla como el mecanismo para hacerle frente a la hegemonía norteamericana, lo cual le aseguraría un nuevo espacio político, pues en este aspecto se había debilitado al momento de su salida de la CAN (Chaves García, 2010).

¹³ Tratado Constitutivo de la Unión Sudamericana de Naciones celebrado el 23 de mayo de 2008.

3. 2 Órganos institucionales

Según el artículo 4 del Tratado Constitutivo de UNASUR, esta posee una estructura institucional conformada por un Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Internacionales; Consejo de Delegadas y Delegados; Secretaría General y el Consejo Energético Suramericano¹⁴.

Además de esto, en desarrollo de su institucionalización¹⁵, y con la finalidad de cumplir a cabalidad, de manera directa, focalizada y especializada los fines propuestos por la UNASUR, tal como lo dispone el artículo 6 de su Tratado Constitutivo, se han creado una serie de instituciones¹⁶, las cuales han sido producto de las decisiones tomadas por los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, lo cual reafirma el fuerte carácter intergubernamental de esta organización.

Su estructura institucional está encabezada por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (órgano de conducción política). Este Consejo es el órgano máximo de la UNASUR, y es el encargado de establecer los planteamientos políticos y el plan de acción, promoviendo los procesos de integración suramericanos, velando por la implementación de medidas que permitan llegar al mismo .

Tiene la facultad de convocar a reuniones ministeriales sectoriales, crear consejos a nivel ministerial y decidir sobre propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Ordinariamente se reúne anualmente, pero se prevé que a solicitud de un Estado miembro se puede convocar a reuniones extraordinarias

¹⁴ Este órgano, si bien no fue creado por el Tratado Constitutivo, se puede entender como uno de los órganos integrantes de la UNASUR, según lo establecido por la Declaración de isla de Margarita (Venezuela), celebrada en 2007.

¹⁵ Véase Solares (2010).

¹⁶ El Consejo de Salud Suramericano (CSS); el Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS); El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN); el Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI); El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas; el Consejo de Defensa Suramericano (CDS); El Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF); el Consejo Electoral de UNASUR.

interponiendo una petición ante la Presidencia pro-tempore, la cual para su aprobación debe contar con el consenso de todos los Estados miembros.

En cuanto al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (órgano ejecutivo y coordinador del proceso), sus funciones centrales son el desarrollo de las decisiones tomadas por el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, lo cual realiza por medio de la aprobación de resoluciones que implementan las decisiones. Propone proyectos de Decisiones, para que sean tomadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; asimismo, prepara las reuniones anuales de este Consejo. Además, aprueba el programa de actividades y el presupuesto anual de la UNASUR; implementa lineamientos políticos respecto a terceros; aprueba resoluciones y reglamentos de carácter institucional sobre temas de su competencia; aprueba el financiamiento de las iniciativas comunes de la UNASUR, entre otras funciones.

Las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores se realizarán en un período no mayor de seis meses, y existe la posibilidad de que la Presidencia pro-tempore autorice una reunión extraordinaria, siempre que sea requerida, por lo menos, a petición de mitad de los Estado miembros.

En lo que respecta al nivel operativo, encontramos el Consejo de Delegadas y Delegados, conformado por uno o más representantes acreditados de los Estados miembros, los cuales se reúnen en el territorio del Estado que ejerce la Presidencia pro-tempore o en otro lugar que se acuerde. Sus reuniones son bimensuales.

Entre sus principales funciones encontramos que mediante la adopción de disposiciones implementa 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; prepara las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; elabora proyectos de decisiones y resoluciones; promueve la complementariedad de esfuerzos, compatibilizando y coordinando las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vi-

gentes; conforma, coordina y supervisa los Grupos de Trabajo; propone el proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento de UNASUR para su consideración y aprobación por parte del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

Respecto al órgano ejecutor, la Secretaría General tiene su sede en Quito, donde ejecuta los mandatos que le confieren los demás órganos de UNASUR, y ejerce también la representación de esta por delegación expresa de aquellos. Está bajo la conducción del secretario general, quien es designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la propuesta realizada por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. El tiempo de duración en el cargo es de dos años, renovable por una sola vez, pero bajo ninguna circunstancia puede ejercer consecutivamente un secretario general de la misma nacionalidad que la del anterior.

Entre sus funciones se encuentran: apoyar a los demás órganos de la UNASUR en el ejercicio de sus funciones; promover iniciativas y efectuar seguimiento a las directrices de los órganos de la UNASUR; participar con derecho a voz y ejerce la función en reuniones de los órganos de la UNASUR; preparar el proyecto de presupuesto anual para la consideración del Consejo de Delegados y Delegadas y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución; celebrar, de acuerdo con los reglamentos, todos los actos jurídicos necesarios para la buena administración y gestión de la Secretaría General.

El secretario general, en el ejercicio de sus funciones, tiene dedicación exclusiva a UNASUR, por lo que no podrá recibir instrucciones de ningún Gobierno ni entidad ajena a esta. Igualmente debe garantizar una representación equitativa entre los Estados miembros, teniendo en cuenta criterios de género, idioma, étnicos y otros.

Por su parte, el Consejo Energético Suramericano, creado por mandato de la Declaración de Margarita el 16 de abril de 2007, durante el desarrollo de la Cumbre Energética de América del Sur, celebrada en isla de

Margarita (Venezuela)¹⁷. Según la declaración, este concejo está integrado por los ministros de ramo de los Estados miembros. El desarrollo del Consejo se produjo con la propuesta “Plan de Instrumentación y Cronograma para el Desarrollo del Contenido del Tratado Energético Suramericano (TES)”, el cual fue suscrito el 4 de mayo de 2010 en la Reunión Extraordinaria de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de UNASUR, la cual se llevó a cabo en Cardales (Argentina).

Uno de los órganos más importante dentro de la estructura institucional de la UNASUR es el Consejo Suramericano de Defensa (CSD), creado¹⁸ como una necesidad de fortalecer la estabilidad en la región, por fuera de los hilos e intereses norteamericanos. Este Concejo no se conformó con ánimo militarista sino de consenso entre los diferentes órganos de defensa de los Estados miembros. Podría decirse que su antecedente es la iniciativa venezolana de crear una fuerza armada sudamericana, que en su reemplazo dio origen a este Consejo, el cual fue aceptado por un amplio número de países, cuya principal función fue servir de garante en la crisis boliviana de 2008. En este caso, la propuesta brasileña apuntaba a que la intervención fuera convocada por el Gobierno democrático de Bolivia con la intención fundamental de consolidar la institucionalidad democrática (Serbin, 2009).

El fundamento jurídico de la creación de este Consejo¹⁹ se encuentra en el inciso s) del artículo 3° del Tratado Constitutivo de UNASUR, es

¹⁷ Véase Malamud (2007), *La cumbre energética de América del Sur y la integración regional: un camino de buenas (y no tan buenas intenciones)*.

¹⁸ Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR, celebrado el 11 de diciembre de 2008 en Santiago de Chile.

¹⁹ La creación de una zona de paz sudamericana se remonta al “24 de julio de 1998 en Ushuaia con la firma entre los presidentes del MERCOSUR, ampliado de la *Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz* y libre de armas de destrucción en masa; y seguida en la CAN por el *Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz, la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa* de junio del 2002, que incluyó un compromiso para el establecimiento de una *Zona de Paz en la Comunidad Andina*, libre de armas de destrucción masiva y de ensayos nucleares, garantizando la abstención del uso de la fuerza y la amenaza de su uso entre Estados; la *Declaración de Guayaquil sobre la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana*, suscrita durante la II Reunión de Presidentes de América del Sur los días 26 y 27 de julio de 2002, proscribiendo el uso de la fuerza y la amenaza de tal uso, y las armas de destrucción masiva, y la declaración de San

decir, el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa. No pudo crearse con la UNASUR por la oposición colombiana, que prefirió la conformación de grupos de trabajo previos antes que la conformación inmediata de este tipo de órganos. De la misma manera, se identifica un estrecho vínculo entre la política de defensa de Brasil y el CSD, así como se presume que la no inclusión de Centroamérica y México obedeció más a no tener una confrontación directa con Estados Unidos en esa zona estratégica.

Entre tanto, la propuesta brasileña podría definirse según tres ejes principales: el primero, relacionado con la posición estratégica que representa para el continente suramericano, así como por la necesidad de consolidarse como un actor político y económico global; el segundo tiene que ver con la visión estratégica militar de este país, la cual se fundamenta en su posición geográfica y en la lucha contra la drogas y la pobreza que viene librando desde hace varios años; y por último, el tercero, materializado en el manejo de la industria armamentista, que le permite la exportación de armamentos al mercado externo y al regional. Todo lo anterior permitirá la reorganización de su industria militar de cara a la tecnificación de sus Fuerzas Armadas a nivel nacional, para conformar un escudo de defensa militar en Suramérica (García, 2008). La conformación de este Consejo ha sido duramente criticado por considerarse que podría parecer una OTAN suramericana²⁰ o provocar el debilitamiento de la OEA en la región, precisamente por el rechazo que genera por parte de algunos países de todo lo que sea producto de iniciativa o tenga participación norteamericana; por esta razón existe un consenso que apunta hacia el debilitamiento del sistema de seguridad interamericano. En este sentido, la Comisión de Seguridad He-

Francisco de Quito del 12 de julio de 2004, sobre el establecimiento de y desarrollo de la Zona de Paz Andina, como libre de armas de destrucción masiva y garantizando la no utilización de la fuerza o del amenaza de su uso entre Estados, entre otros aspectos" (Ugarte, 2010).

²⁰ Algunos autores sostienen esta posibilidad teniendo en cuenta el poderío en recursos y efectivo que podrían ser parte de la estrategia sudamericana de defensa; en este sentido, se afirma, a manera ilustrativa, que su presupuesto sumado sería parecido al de potencias como Alemania o Japón; además, Brasil cuenta casi con el mismo número de tropas de Alemania, pero gasta la mitad (Gratius, 2008).

misférica, que opera en el seno de la OEA, es el único foro continental en materia de seguridad y defensa, lo que ha permitido el auge de otras formas alternativas de solución de conflictos relacionadas con el ámbito de la seguridad y defensa; la apuesta brasileña, a pesar de su poderío militar, radica en coordinar un sistema colectivo de defensa (Gratius, 2008).

Este Consejo, con la finalidad de convertirse en un órgano de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa²¹ para los países miembros de UNASUR, ha participado en las siguientes propuestas surgidas en las distintas declaraciones: i) la definición del Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación de la UNASUR²²; ii) el establecimiento de una fuerza de paz conjunta: “Cruz del Sur”²³; iii) el diseño de un documento objetivo, contrapropuesta a Estados Unidos, de la “Estrategia Suramericana, Libro Blanco del Comando de Movilidad Aérea (AMC)”²⁴; iv) la adopción y el desarrollo de medidas de fomento de la Confianza y la Seguridad en la Región, como sugerencia del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores²⁵; v) la creación este año de un Consejo con el propósito de fortalecer la cooperación en materia de seguridad ciudadana, de justicia y la coordinación de acciones en contra de la delincuencia organizada transnacional²⁶, entre otras propuestas.

²¹ Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR, 11 de diciembre de 2008, Santiago de Chile.

²² Desarrollado en la IV Reunión de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano, realizada el 28 y 29 de abril de 2011 en Lima (Perú).

²³ En la Reunión Extraordinaria del Consejo de Defensa Suramericano, realizada en Santa Cruz el 23 de noviembre de 2010.

²⁴ Declaración de Guayaquil, 6 y 7 de mayo de 2010.

²⁵ Declaración final de la Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Los Cardenales, provincia de Buenos Aires (Argentina), el 4 de mayo de 2010.

²⁶ Declaración de Cartagena, celebrada en el marco de la reunión de Ministras y Ministros de Defensa, Justicia, Interior y Relaciones Exteriores de UNASUR.

3.3 Órganos de UNASUR no creados por el Tratado Constitutivo²⁷

Entre los órganos creados posterior al Tratado Constitutivo encontramos el Consejo de Salud Suramericano (CSS), creado el 16 de diciembre de 2008 por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; es el órgano de consenso y de consulta de la UNASUR en materia de salud. Está conformado por los ministros de Salud de cada uno de los Estado miembros y tiene como objetivo general consolidar a Suramérica como un espacio de integración en salud, que contribuya a la salud para todos y al desarrollo, partiendo siempre del principio de que es un derecho fundamental del ser humano, que involucra solidaridad, complementariedad, respeto a la diversidad e interculturalidad, todo esto dentro del marco institucional de UNASUR.

De la misma manera, el Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS) fue creado por decisión de la III Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR; el CSDS es una instancia de diálogo, reflexión, coordinación y cooperación sobre desarrollo social y humano integral. Tiene como objetivos generales promover mecanismos de cooperación solidaria en políticas sociales de manera participativa y consensuada; contribuir al establecimiento de condiciones óptimas para el desarrollo de sociedades más justas, participativas, solidarias y democráticas. Está conformado por las ministras y ministros en el área social o sus equivalentes de cada uno de los Estados miembros de UNASUR.

En materia de infraestructura se encuentra el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), creado por decisión de la III Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR; es definido como una instancia de discusión política y estratégica,

²⁷ Las siguientes apreciaciones están hechas con base en cada una de las decisiones sobre las cuales se estableció el correspondiente Consejo. Disponibles en la página web de UNASUR: <http://www.unasur.org/>.

Respecto al papel de las Fuerzas Armadas en la UNASUR, así como de las estrategias colegiadas establecidas por los Estados, puede consultarse el documento elaborado por el Centro Superior de Estudios de Defensa Nacional 2010.

a partir de la consulta, evaluación, cooperación, planificación y coordinación de esfuerzos, articulando programas y proyectos que permitan la implementación de la integración de la infraestructura regional de los países miembros de la UNASUR. Está integrado por las ministras y ministros de cada ramo en las áreas de infraestructura y planeamiento o sus equivalentes de los Estados miembros de UNASUR.

En cuanto a la instancia política de carácter intergubernamental para la integración, se constituyó el Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI), destinado a definir, concertar y promover políticas con la finalidad de coadyuvar desde las áreas de la educación, la cultura, la tecnología y la innovación, el proyecto integrador de UNASUR. Sus principios de su actuación son: la integración regional, equidad e inclusión social, equidad de género, participación ciudadana, calidad y cobertura educativa, transparencia y divulgación, diálogo y solidaridad, entre otros. Está conformado por las ministras y ministros del ramo correspondiente de cada uno de los Estados miembros de UNASUR y ejerce sus funciones por intermedio de grupos de trabajo especializado.

Para hacerle frente a la problemática de las drogas en la región se creó el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, que es la instancia permanente de la UNASUR para enfrentar el problema mundial de las drogas, proponiendo estrategias, planes y mecanismos de cooperación y coordinación que permitan construir una identidad suramericana para combatir este problema. Asimismo, se encarga de la promoción de la articulación de posiciones de consenso en foros multilaterales en materias de drogas. Está integrado por las ministras y ministros del área que diseña los planes para luchar en contra de las drogas de cada uno de los Estados miembros de UNASUR y trabaja en mesas especializadas.

Por último, el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF) es una instancia de diálogo, reflexión, consulta y cooperación en materia de Economía y Finanzas en el marco del Tratado Constitutivo de UNASUR que busca alcanzar el desarrollo social y humano, construyendo sistemas económicos con equidad, justicia social y en armonía con la

naturaleza para un desarrollo sostenible, promoviendo el desarrollo económico y el crecimiento, mediante la cooperación económica y comercial. Está conformado por cada uno de las ministras y ministros del área de Economía y Finanzas de los Estados miembros de UNASUR.

3.4 Marco normativo de la UNASUR

Constituido mediante el tratado fundacional, en el que se establece en su artículo 11 que

[...] las fuentes jurídicas de UNASUR son las siguientes: 1. El Tratado Constitutivo de UNASUR y los demás instrumentos adicionales; 2. Los acuerdos que celebren los Estados miembros de UNASUR sobre la base de los instrumentos mencionados en el punto precedente; 3. Las decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; 4. Las resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; y 5. Las disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados.

Asimismo, en el mencionado artículo se establece que las decisiones se tomarán por consenso, lo cual reafirma el carácter intergubernamental y se aparta de manera directa del elemento supranacional.

Respecto a la normativa derivada de la UNASUR, se debe analizar el artículo 12 del Tratado Constitutivo, ya que en él se establece de manera clara la obligación de adoptar la normatividad por “consenso” que, como se ha visto en otros casos, podría considerarse como una ventaja frente a los Estados con menor poderío económico de la región. Sin embargo, a nivel de un proceso de integración representa un gran retroceso en cuanto a los principios aplicables al derecho comunitario. Por tanto, el artículo en su párrafo final señala que “los actos normativos emanados de los órganos de UNASUR, serán obligatorios para los Estados miembros, una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos”, siendo este el procedimiento de incorporación aplicado en el MERCOSUR, y que ha generado inconvenientes en cuanto a la eficacia de la norma mercosureña. En otras palabras, el sistema de

incorporación²⁸ normativo se acerca más a lo establecido en el MERCOSUR que al empleado para la normatividad andina, cuyas normas gozan de supremacía y aplicación inmediata.

De la misma manera, deberá avanzar en la consolidación del sistema de solución de controversias, que tiene una naturaleza eminentemente política, apartándose del establecimiento de órganos judiciales y jurídicos como se encuentran desarrollados en los procesos de integración existentes. De este modo, queda en manos de los Estados partes y del ejercicio diplomático la solución de controversias o conflictos que se presenten en este esquema.

3.5 Reflexiones propuestas para el fortalecimiento de la UNASUR

Uno de los desafíos con los que se enfrenta la UNASUR es ser un órgano que a través de la mediación se convierta en un facilitador en la región para resolver conflictos entre los Estados partes, lo que es considerado por algunos como el llamamiento a ser la organización que reemplace a la OEA. En este sentido, países como Venezuela contarían con la plataforma necesaria para que a través de sus recursos se fortalezca el liderazgo en la región. Del mismo modo, debe superar las diferencias entre la posición brasileña y venezolana en cuanto al manejo del Consejo de Seguridad y los diferentes conflictos de la región, como el caso de la guerrilla colombiana, respecto al cual Brasil ha intentado mantener una posición neutral.

Por otra parte, si uno de las metas de UNASUR es la convergencia de los procesos de integración existentes en la región, esto no podrá realizarse sin que se prevea la existencia de un ordenamiento jurídico, además de obligatorio, que prevalezca sobre las normas internas de los

²⁸ Respecto al sistema de internacionalización de las normas en el MERCOSUR y sobre la necesidad de insertar el elemento supranacional a partir de la constitución de un Tribunal que permita desarrollar un nuevo derecho entre los Estados partes, véase Frente al sistema de internacionalización de las normas en el Mercosur y sobre la necesidad de insertar el elemento supranacional a partir de la constitución de un Tribunal que permita desarrollar un nuevo derecho entre los Estados partes, véase (Bergamaschine Mata Diz, 2005).

Estados y que se incorpore de manera directa; sin el cumplimiento de estos principios no puede generarse un derecho de la integración con la fuerza jurídica necesaria para hacer confluir estos procesos.

Se identifican tres condiciones claves que deben superar los Estados si continúan en el fortalecimiento de este proceso integrador: por un lado, el de desarrollar una estrategia nacional que permita el aprovechamiento de los espacios de inserción internacional que incluya a la región; segundo, el fortalecimiento institucional de conformidad con la realidad regional; y por último, fortalecimiento del sistema multi-lateral a escala global, sobre todo en lo relacionado con los bienes y servicios (Peña F., 2009). El proceso de convergencia radica en la búsqueda de conciliar los intereses²⁹ de ambos bloques, donde a los países del MERCOSUR les conviene estrechar sus lazos comerciales con los de la CAN. A manera ilustrativa vemos que Brasil está aliado con Perú, Colombia³⁰ y Venezuela no solo para compartir recursos naturales sino

²⁹ En cuanto a la conciliación de intereses, debe tenerse en cuenta la visión de los diferentes Estados, por ejemplo, en lo que concierne al tipo de integración que se quiere construir; es la posición boliviana expuesta por el presidente Morales, quien manifestó en una oportunidad que “el proceso de integración puede seguir velocidades distintas según la situación de cada país, pero debe apuntar a una coordinación más profunda de las naciones para generar opciones propias frente al contexto global”. En este sentido, se podría entender que en vez de utilizar la integración como vehículo para insertarse en la globalización, el presidente boliviano propusiera que este tipo de organizaciones sirven más para defenderse de la globalización actual y reafirmar la soberanía clásica (Gudynas, 2006).

³⁰ En el caso colombiano, la Corte Constitucional colombiana mediante Sentencia C-633 de 2011 reiteró el carácter intergubernamental de los órganos pertenecientes a la UNASUR, así como su recelo al momento de generarse cualquier cesión de competencias soberanas. Lo cual nos puede llevar a afirmar que para Colombia los objetivos que deban surgir de la UNASUR deberán plantearse en el marco de la cooperación. En este sentido, la Corte precisó: “es decir que para iniciar la construcción del modelo de integración latinoamericana se ha concebido **no un organismo de carácter supranacional propiamente dicho, sino interestatal**, donde **cada Estado conserva celosamente su soberanía** y donde con un propósito común claro y vinculante, cada acuerdo para la cooperación, la acción común y la acción integrada, en su definición y ejecución, deben ser producto del diálogo político, **el consenso, el acuerdo unánime** y finalmente la aprobación por cada Estado. Esta es una forma de asegurar que cada paso **en la construcción sea firme y consistente con los ideales de cada nación firmante**, aunque ralentiza el proyecto que el tratado de *Unasur* crea en su dogmática, hace parte de las opciones constitucionales del Estado colombiano durante la configuración de sus relaciones internacionales”. (La negrilla no es del texto original). De la misma manera, mediante Sentencia C-246 de 2013 reitera la necesidad de la manifestación por unanimidad del pleno consentimiento de los Estados, lo que reafirma el marcado carácter intergubernamental de la misma.

por la posición geográfica de estos países; por otro lado, por parte de la CAN, Bolivia podría ser el eje convergente entre esta y el MERCOSUR³¹.

A partir de la última reunión, del 7 de diciembre de 2012, Bolivia inicia las negociaciones para incorporarse como socio pleno del MERCOSUR, y recibió la bienvenida por parte de Brasil. Sin embargo, a pesar de existir la decisión 598 de la CAN, como norma habilitante para realizar negociaciones unilaterales por parte de los Estados miembros, el secretario general de la CAN hizo un llamado a revisar la flexibilidad normativa del MERCOSUR, así como la aplicación del trato diferenciado para países como Bolivia, de economía pequeña. Podría decirse que estamos en el momento indicado para hablar de convergencias y de la fusión de los procesos de integración más fuertes en Latinoamérica.

De igual forma, lo que no se debe olvidar es el logro de haber conseguido firmar un tratado por todos los países miembros de Suramérica; esto debe considerarse como un hecho histórico, ya que es la primera vez que a través del consenso los Estados suramericanos acuerdan la suscripción de un tratado internacional. Siendo objetivos comunes buscar un punto de encuentro sobre la integración de los países de la región. Del mismo modo, es el único documento en el que se plantea de manera clara la necesidad de buscar una identidad y ciudadanía sudamericana, basadas en el desarrollo de un espacio integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, que es considerado el propósito fundamental de la UNASUR (Cardona, 2008).

Por último, los avances obtenidos hasta el momento por la integración no han logrado conciliar los intereses frente a las estrategias integracio-

³¹ Este análisis lo realiza Socorro Ramírez, quien afirma que los intereses básicamente se manejan en dos bloques por parte del MERCOSUR: se encuentra Brasil y su interés por lograr un mejor acceso al Pacífico por el lado de Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia; con Venezuela (hoy miembro del MERCOSUR) y Guyana por el potencial petrolero. Por su parte, a Argentina le permitiría manejar sus relaciones con Brasil y aprovechar los potenciales energéticos y los países pequeños como Paraguay y Uruguay, por lo que ambos países podrían obtener aliados en la región que les permitan manejar las asimetrías. Respecto a los países de la CAN, ayudaría a aliviar tensiones entre los vecinos y aprovechar las economías complementarias (Ramírez S., 2008).

nistas. En este sentido, la UNASUR ha sido el escenario natural³² para la mediación en ciertos conflictos entre los miembros, pero también para la creación de nuevos intentos integracionistas, como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)³³, considerada por

³² Como foro político se ha pronunciado sobre temas conflictivos para los Estados miembros, entre los que se encuentran los asuntos relacionados con la Declaración de UNASUR respecto el desplazamiento de la fragata HMS MONTROSE a las islas Malvinas; en esta oportunidad la UNASUR rechazó la actitud tomada por el Gobierno británico respecto el desplazamiento de dicha fragata a las islas Malvinas, Georgina del Sur y Sandwich del Sur, toda vez que consideró dicha presencia contraria la política de la región por el apego en la búsqueda de soluciones pacíficas de las controversias de soberanía, en conformidad con lo que determinó asimismo la Organización de Naciones Unidas en la Resolución 31/49. En el asunto de la Injerencia militar de USA en LA, se pronuncia a través de la declaración de BARILOCHE de 2009, en el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, en el cual se llamó a la reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa para elaborar un documento sobre “Estrategia Suramericana, Libro Blanco del Comando de Movilidad Aérea (AMC)”. En esta ocasión el Consejo de Jefas y jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR afirmaron nuevamente que las fuerzas extranjeras no pueden con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación de Suramérica; asimismo instruyeron al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores para que de manera complementaria al modelo de la OEA diseñaran mecanismos de fomento de la confianza y la seguridad, incluyendo mecanismos de implementación y garantías para todos los países aplicables con los países de la región y extraregionales. Del mismo modo, instruyeron al Consejo de Defensa Suramericano para que analizara el texto “Estrategia Suramericana. Libro Blanco, Comando de Movilidad Aérea (AMC)”, elevando sus resultados al Consejo de Jefas y Jefes del mismo modo, instruyeron al Consejo de Defensa Suramericano para que analizara el texto “Estrategia Suramericana. Libro Blanco, Comando de Movilidad Aérea (AMC)”, elevando sus resultados al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno para que analizaran las medidas a seguir. Sobre la situación de seguridad de Bolivia, III reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, Quito, agosto de 2010. Sobre la Situación de Bolivia: puntos 17 – 21 del Acta. En esta oportunidad evidenció el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno la efectiva participación de UNASUR en el esclarecimiento de los hechos conocido como “Sucesos de Pando”, por medio del establecimiento de la “Comisión de la UNASUR para el esclarecimiento de los hechos de pando”, mostrando la preocupación de UNASUR por la promoción y protección de los derechos humanos y de apoyo a la institucionalidad democrática. Del mismo modo, y en aras de garantizar uno de los objetivos de su Tratado Constitutivo: “La promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades”, reconocieron que el masticado de hoja de coca es una manifestación ancestral del pueblo de Bolivia, que debe ser respetado por la Comunidad Internacional. (Página web de la UNASUR).

³³ La CELAC –Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños– se constituyó en el desarrollo de la II Cumbre de la Unidad Latinoamericana y del Caribe, celebrada el 22 y 23 de febrero de 2010 en la Riviera Maya (México). Conformada por los 33 Estados de Centroamérica, el Caribe y Suramérica, formalmente surgió en la III Cumbre CALC (Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo), celebrada el 2 y 3 de diciembre de 2011 en Caracas

muchos como una OEA de América Latina y el Caribe, sin la presencia de Estados Unidos. En todo caso, esto permite evidenciar la voluntad de integración de los países latinoamericanos³⁴. Sin embargo, lo que no está claro es por qué prevalece el miedo o la renuencia a no ceder competencias soberanas necesarias para la profundización de cualquier proceso de integración (Solanas, 2011).

El tema de las competencias transferidas a los órganos de la integración ha sido ampliamente debatido desde la creación de las comunidades europeas, en las que se menciona que además de las competencias transferidas a los órganos supranacionales existe un “acto de creación”, por cuanto los objetivos propuestos exceden las posibilidades de ser realizados por los Estados nacionales. En otras palabras, si bien hay una cesión soberana de ciertos temas, esto es completamente necesario para lograr los objetivos y fines propuestos, es la manifestación de la voluntad estatal.

En este sentido, Pescatore afirma que es mejor hablar de una creación o atribución de competencias que de una simple transferencia, por lo que el temor a la cesión de la soberanía podría resolverse si se

(Venezuela); en la cual se aprobó la declaración de Caracas, los estatutos del mecanismo y el plan de acción 2012. Como principios comunes la CELAC fomenta: El respeto al derecho internacional, la solución pacífica de controversias, la prohibición del uso y de la amenaza del uso de la fuerza, el respeto a la autodeterminación, el respeto a la soberanía, el respeto a la integridad territorial, la no injerencia en los asuntos de cada país, la protección y promoción de todos los derechos humanos y de la democracia. Tiene como finalidad la creación de un mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños, como un espacio común que garantice la unidad e integración de nuestra región. Actualmente está precedida por Chile, con el apoyo de Venezuela, México, Brasil y Jamaica; Cuba asumirá la presidencia en 2013 (véase página web de la Cancillería colombiana).

³⁴ Respecto a este tema, uno de los aspectos que no terminan de coordinar los Estados es la identidad de la política sudamericana; en este sentido, a pesar de los pronunciamientos hechos hasta el momento, uno de los objetivos centrales en el que debería enfatizar es en evitar las constantes disputas que se presentan entre países fronterizos, respecto a lo cual el Consejo de Seguridad se constituye en una instancia adecuada para presentar sus posibles soluciones, pues muchas veces estas cuestiones terminan en simples retóricas que no trascienden del foro político. Para mayor información véase Bonilla (2011).

[...] considera que los Estados miembros, por intermedio de las instituciones comunitarias, participan en adelante en el ejercicio de un conjunto de competencias originales, cuya naturaleza se explica mucho mejor en consideración a su finalidad (la realización de unos objetivos comunes), que en realización de su origen (la reunión de porciones desprendidas de las soberanías nacionales de sus Estados miembros). (Pescatore, 1967)

CONCLUSIONES

La UNASUR es una organización internacional con personalidad jurídica internacional, con objetivos claros que obedecen a la necesidad de los Estados latinoamericanos de crear un bloque regional, que pudiese responder a las realidades de Latinoamérica, y sobre todo, que permitiese un desarrollo sostenible para la región. Sin embargo, el marcado carácter intergubernamental, representado en la unanimidad para la toma de decisiones de sus órganos, la debilidad de su estructura institucional, la carencia de órganos supranacionales y de un derecho derivado del mismo, la ubica más en el campo de la cooperación que de la integración.

Desde su Tratado Constitutivo se evidencia el interés de los Estados por preservar sus competencias soberanas, sometiendo cada decisión, además de la unanimidad, a la revisión de cada uno de los Estados antes de proferir cualquier tipo de directriz sobre los campos en los cuales la UNASUR ha intentado desarrollarse, como por ejemplo, el energético, defensa y el de las telecomunicaciones. De la misma manera, se debe superar el componente político que marca las acciones de la UNASUR, en la medida en que en muchas ocasiones esta es utilizada por los Estados como foro político, lo que trae como consecuencia que las acciones adelantadas por alguno de los Estados repercuten de manera directa en los demás, estén consientes o no de los efectos que esto implica.

Por último, teniendo en cuenta la organización institucional y el marco normativo de la UNASUR, esto nos permite apuntar que estamos ante una organización de cooperación, más que ante un bloque de in-

tegración. En este sentido, para que la UNASUR se consolide más como un proceso de integración que de cooperación necesitaría, en primera instancia, que los Estados miembros sean consientes de reforzar la integración al entregar prerrogativas soberanas; armonizar políticas, crear órganos supranacionales con capacidad decisoria; y donde se fortalezca un espacio de libre circulación de personas, bienes y servicios. De esta manera se produciría la convergencia entre los elementos políticos y jurídicos que se busca desarrollar en los esquemas integracionistas.

REFERENCIAS

- Acosta Lebrón, J. (1996). Algunos fundamentos de la teoría de la integración económica internacional. *Serie de ensayos y monografías* , 1-21.
- Aragáo, J. M. (1968). La teoría económica y el proceso de integración de América Latina. *Revista de la Integración* , 82-131.
- Baroni, A., & Rubiolo, M. F. (2010). UNASUR: alternativa de integración frente a desafíos internacionales emergentes. *Estudios Internacionales* , 129-151.
- Belassa, B. (1964). Hacia una teoría de la integración económica. In M. Wionczek, *Integración de la América Latina. Experiencias y perspectivas* (pp. 3-48). México: Fondo de Cultura Económica.
- Bergamaschine Mata Diz, Jamile (2005). La institucionalidad del MERCOSUR: ¿hacia la conformación de un mercado común?. En: Molina Del Pozo, Carlos. *Evolución histórica y jurídica de los procesos de integración en la Unión Europea y en el MERCOSUR* Buenos Aires: Eudeba.
- Cano Linares, M. A. (2010). La Unión Suramericana de Naciones: un ambicioso e innovador proceso de construcción de integración regional. *Revista Electrónica Iberoamericana* , 10-37.
- Cánovas, P. (2002,7-Marzo). *Planteamiento de la integración. Evolución de la integración Latinoamericana*. Retrieved 2011 йиЛ 22-julio from III Simposio Grupo de Estudios Jean Monnet: <http://www.ucm.es/BUCM/cee/cjm/0201/0203.pdf>
- Cardona, D. (2008). El ABC de UNASUR: doce preguntas y respuestas. *De integración* , 19-30.
- Chaves Garcia, C. A. (2010). La inserción internacional de Suramérica: la apuesta por la UNASUR. *Íconos* , 29-40.

- Frambes-Buxeda, A. (1993). Teorías sobre la integración aplicables a la unificación de los países Latinoamericanos. *Política y Cultura* , 269-306.
- Franco Vasco, A., & Robles, F. (1998). Integración: un marco teórico. In M. Jaramillo, P. De Lombaerde, L. Carvajal, & et.al., *Integración Internacional* (pp. 229-243). Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Franco, A., & Robles, F. (1995). Integración: un marco teórico. *Colombia Internacional* , 16-22.
- García, J. (2008). El Consejo de Defensa Sudamericano: ¿instrumento de integración regional o mecanismo para la hegemonía de Brasil? *UNISCI Discussion Papers* , 160-176.
- Gilpin, Robin (1990). *La economía política de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales.
- Gratius, S. (2008). ¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano. *Fride* , 1-6.
- Insignares, Silvana (2007). El derecho comunitario andino ¿un obstáculo en la integración?. *Revista de Derecho*, 295-308
- Pescatore, Piere (1967). Distribución de competencias y poderes entre los Estados miembros y las comunidades europeas. *Derecho de la integración*, 108-153.
- Peña, Felix. (2009). La integración del espacio sudamericano: ¿La UNASUR y el MERCOSUR puede complementarse? *Revista Nueva Sociedad*. pp. 46 – 58.
- Ondarts, G. (1992). La nueva integración. *Integración Latinoamericana* , 3-12.
- Orrego Vicuña, F. (1966). *Anales de Derecho. Balance crítico de los aspectos jurídicos e institucionales de la ALALC*. Retrieved 2012 янл 27-enero from Anales de Derecho. Balance crítico de los aspectos jurídicos e institucionales de la ALALC: <http://www.analesderecho.uchile.cl/index.php/ACJYS/article/viewArticle/4125/4018>
- Ramirez, Socorro (2008). Las Relaciones colombo venezolanas: el momento crítico de una vengencia perpetua. *Revista Foro*. p.13 - 31 ,2008
- Serbin, Andres (2007-2008). Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible? *Anuario CEIPAZ*, 183-287
- Solanas, F. (2011). MERCOSUR, UNASUR y después...¿Convergencia o competencia? *Studia Politic* , 11-29.
- Vacchino, J. M. (1983). *Integración Latinoamericana. De la ALALC a la ALADI*. Buenos Aires: Depalma.