

LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS: UN AMBICIOSO E INNOVADOR PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE INTEGRACIÓN REGIONAL

THE UNION OF SOUTH AMERICAN NATIONS: AN AMBITIOUS AND INNOVATIVE PROCESS OF CONSTRUCTION OF REGIONAL INTEGRATION¹

M^a Angeles Cano Linares².

Palabras clave:

Integración sudamericana, Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), “integración de la integración”, integración física, acuerdo MERCOSUR-CAN, zona de paz

South American Integration, Union of South American Nations (UNASUR), “integrated integration”, geographical integration, MERCOSUR-CAN, Peace Zone

Resumen:

El proceso de integración entre los doce países de la región suramericana es un objetivo de gran alcance. Han establecido las primeras bases de un proceso de integración, novedoso, gradual y ampliado que, de consolidarse, puede resultar crucial y muy útil para el futuro de la región y de sus pueblos. Su progresiva institucionalización se va realizando, no sin obstáculos, de forma paulatina. UNASUR busca el desarrollo de un espacio integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y en la infraestructura. Este nuevo modelo de integración incluirá todos los logros y lo avanzado por los procesos del MERCOSUR y la Comunidad Andina, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname. El objetivo último es y será favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur.

The integration process among the twelve countries of the South American region is an important goal. The first foundations of an innovative, progressive and expanded integration process have been established. If the consolidation is achieved, it may be crucial and very useful for the future of the region and its people. Institutionalization is progressing gradually although problems are not inexistent. UNASUR seeks to develop an integrated political, social, cultural, economic, financial, environmental and

¹ Artículo recibido el 24 de mayo de 2010 y aceptado por el Comité Evaluador el 15 de junio de 2010.

² Profesora de Derecho Internacional Público en la Universidad Rey Juan Carlos.

infrastructural space. This new integration model will include all the goals achieved by MERCOSUR and the Andean Community as well as the experience of Chile, Guyana and Suriname. Its ultimate point is to promote a more equitable, harmonious and integrated development in South America.

Sumario: 1. Introducción. 2. Principales rasgo: integración de la integración, base no exclusivamente económica, infraestructuras. 3. El proceso de formación de UNASUR: de las Cumbres de Presidentes de América del Sur a las Cumbres de la Comunidad Suramericana de Naciones. 4. Fundamentos, principios y ámbitos. 4.1. Los principios: paz, derechos humanos y desarrollo económico y social. 4.2. Los pilares: cooperación política, integración comercial, integración energética, desarrollo territorial. 5. El marco institucional. Los Consejos constituidos. 6 El marco normativo. 6. Consideraciones finales 7. Bibliografía

1. Introducción.

La experiencia “integradora” en América a lo largo del siglo XX llevó al convencimiento de la necesidad de encontrar nuevas fórmulas que pudiesen superar las dificultades a las que se enfrentan, en particular, muchos de los Estados de América Latina desde hace tiempo para plasmar, con eficacia, sus esfuerzos de cooperación e integración. En concreto, se trata de conseguir evitar los obstáculos, tanto de carácter económico como políticos, que, hasta el momento, han impedido el desarrollo de la mayor parte de los procesos de integración que se han ensayado en la región³. En este contexto, los Estados de América del Sur han considerado que un proceso de integración gradual y ampliado, como es el caso de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), puede resultar crucial y muy útil para el futuro de la región y de sus diversos pueblos.

Así, la adopción, en Basilea, en 2008, del *Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas* supone el fin de un proceso tendente a la instauración, en la escena internacional, de un marco de cooperación e “integración” entre los Estados suramericanos que había comenzado, como se sabe a principios del siglo XXI con las Cumbres de Presidentes de América del Sur. Al mismo tiempo, el *Tratado de Brasilia*

³ En realidad, al auge integracionista característico en la actualidad en la región puede ser considerado como la manifestación más reciente de una aspiración que se remonta al momento mismo del acceso a la independencia.

supone el inicio, mediante un entramado jurídico más completo y elaborado y, sobre todo, más institucionalizado, de una nueva etapa en los esfuerzos de cooperación e integración que vienen realizando los Estados suramericanos para alcanzar algunos de los objetivos que, durante largo tiempo, se vienen suscitando en el espacio latinoamericano en su conjunto. Por lo tanto, este instrumento convencional consolida un nuevo proceso con vocación integradora en el continente americano⁴.

La ratificación por parte de Venezuela y Perú del Tratado constitutivo, en marzo y mayo de 2010, respectivamente, les convierte en el cuarto y quinto de los doce miembros en hacerlo y representa un paso más en este proceso de “encuentro y de constitución de una instancia que tiene un objetivo estratégico para Suramérica, que es construir la unión sobre pilares sólidos”⁵.

Con ello, se puede afirmar que, con UNASUR, se ha generado una nueva y peculiar iniciativa en la heterogénea y diversa realidad de integración que acontece en el continente americano desde finales de los años cincuenta del pasado siglo.

Este proceso de integración supone, entonces, un novedoso esquema de integración que se suma al ya complejo entramado de relaciones de cooperación-integración de carácter plural y abierto propio de la zona americana y que representa, a la postre, una manifestación más de los diversos esfuerzos regionales por minimizar los efectos y consecuencias negativas de la globalización⁶.

No obstante, el establecimiento de UNASUR responde y quiere dar solución, en particular, a muchos de los retos políticos y económicos que se suscitan en la región

⁴ El *Tratado de Brasilia* aún no ha entrado en vigor. Según su artículo 26 “el presente Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno (9) instrumento de ratificación”.

⁵ Bolivia, Ecuador y Guyana también han ratificado el instrumento, mientras restan por hacerlo Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Paraguay, Suriname y Uruguay.

⁶ C. M. DÍAZ BARRADO, “La Comunidad Suramericana de Naciones: propuestas y realizaciones”, *Revista Española de Derecho internacional*, vol. 57, nº 2, 2005, pp. 639-663.

suramericana. En otras palabras, la creación de un proceso de integración de estas características es el resultado, por un lado, de la insatisfacción de los Estados de América del Sur con los procesos de integración que han tenido lugar hasta ahora; y representa, al mismo tiempo, por otro lado, la voluntad de un conjunto de Estados muy significativos de América Latina por alcanzar un grado de integración que les permita asegurar el bienestar de los pueblos de la región.

Esta iniciativa es, de momento, un mecanismo abierto de enorme potencialidad que, como se sabe, encuentra sus antecedentes más inmediatos, en 2004 con la adopción de la Declaración de Cuzco (Perú) en la que se decía, con rotundidad, que “La Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) se conforma teniendo en cuenta: (...) La convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad como un factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades internas para su mejor inserción internacional”. Lo cierto es que, en un breve lapso de tiempo, ha visto modificado su nombre inicial, Comunidad de Naciones Suramericanas (CNS), para pasar a ser designada, desde 2007, como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), siendo así que se llegó a plasmar jurídicamente la realidad a la que responde tan sólo un año después, en 2008. Con ello, observamos cómo los Estados suramericanos, en el artículo 1 del Tratado de Brasilia, deciden “constituir la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como una organización dotada de personalidad jurídica internacional”.

Sólo el tiempo nos irá diciendo si estamos en presencia de un proceso real y eficaz de integración en el espacio americano y si, por fin, una buena parte de los Estados de América Latina han acertado a la hora de definir y dar contenido a sus constantes esfuerzos y voluntades de cooperación e integración. En todo caso, de manera paulatina, han ido cristalizando, a través de la configuración de este proceso, algunos de los aspectos que, durante largo tiempo, se ha entendido que deben definir la cooperación en el continente americano y que, por ende, deberían suponer que se asienten los elementos de la cooperación.

Al respecto conviene recordar que el cambio nominal, cuando se decidió denominar UNASUR al nuevo proceso, fue una decisión paralela a otra que debe

valorarse como un paso en la voluntad política de configurar estructuralmente el nuevo espacio. En efecto, también en abril de 2007, se decidió abandonar el mecanismo inicial de secretarías *pro tempore* y establecer una Secretaría Permanente de UNASUR, con sede en la ciudad de Quito, Ecuador, donde se encuentra el monumento conocido como “La Mitad del Mundo”.

Con la adopción del Tratado de Brasilia, como veremos, se avanza más en el proceso de conformación jurídica e institucionalización de UNASUR pero, también, se delimitan, con mayor precisión, los aspectos concernientes a su significado, contenido y alcance.

2. Principales rasgos: integración de la integración, base no exclusivamente económica, infraestructuras.

Por ello, UNASUR representa, en principio, una iniciativa muy relevante y atractiva, con posibilidades ciertas para la configuración de espacios de cooperación e integración en la región suramericana en el siglo XXI y desencadenante de repercusiones de largo alcance para el conjunto del continente americano e, incluso, para las relaciones entre procesos de integración a escala universal⁷.

No puede ignorarse que la creación de una unión entre los Estados suramericanos abre el debate acerca de América Latina *versus* América del Sur, apostando la voluntad política de Estados muy significativos del continente americano por la segunda, y afectando ello, directamente, tanto a los esfuerzos para una integración latinoamericana y caribeña como a las pretensiones de un área de libre comercio continental.

Pero, al mismo tiempo, es cierto que, con el establecimiento de este proceso de integración, se satisfacen algunos de los objetivos y finalidades que se han venido marcando en la “integración” en el conjunto de América y se tratan de superar las

⁷ En este sentido, UNASUR ha protagonizado algunos de los aspectos previos de la Cumbre eurolatinoamericana que ha de tener lugar en Madrid, en mayo de 2010.

uniones basadas de práctica exclusividad en la celebración de Tratados de Libre Cambio.

Por ello, no debe extrañar que, por una parte, los defensores de otras posiciones sean necesariamente los máximos detractores de este incipiente proceso de integración y de la puesta en marcha de mecanismos de cooperación entre los Estados de América del Sur. Pero, por otra parte, tampoco se puede descuidar la posibilidad de falta de una voluntad política decidida en la dirección de consolidar y proyectar UNASUR, por parte de algunos de los Estados de la región, que repercutiría muy negativamente en su configuración como proceso con posibilidades de alcanzar logros relevantes en la integración americana.

En los últimos años, se han apreciado algunos inconvenientes, de naturaleza eminentemente política, que podrían si no detener, sí, al menos, provocar que se produjeran, de manera más lenta, los avances que, en materia de integración, precisa la región suramericana. Como se ha dicho, “no fueron pocas las diferencias entre las naciones sudamericanas en estos últimos meses. Paradójicamente, éstas se dieron cuando parecían haberse reunido condiciones excepcionales, objetivas y subjetivas, para la integración regional”. Ahora bien, “sin desconocer estas cuestiones, ni dejar de buscar soluciones inmediatas para ellas, es fundamental pensar la integración como un proyecto estratégico y con sentido de política de Estado, superior a las contingencias adversas que puedan surgir puntualmente”⁸.

La apuesta por América del Sur, como conjunto integrado, es un proyecto en sí mismo muy sugerente. Pero, además, UNASUR se ha planteado, desde el principio, en unos términos que la dotan de mayor interés y potencialidad tanto desde la perspectiva político-jurídica como económica así como en relación con aspectos de otra índole, como pueden ser los aspectos de contenidos social o cultural. En otras palabras, este proceso de integración aborda los esfuerzos de los Estados de la región desde diferentes perspectivas y dimensiones y, sobre todo, busca el logro del objetivo que han quedado estipulado en el artículo 2 del Tratado de Brasilia, es decir que “La Unión de Naciones

⁸(<http://www.comunidadandina.org/unasur/antecedentes.htm>).

Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”.

Comoquiera que sea, se podrían resaltar algunos de los aspectos que están presentes en la configuración política-jurídica de este proceso de integración y que, de alguna manera, nos expresan algunas de sus características esenciales.

Por un lado, destaca el nuevo esquema de integración formulado, que podríamos denominar de “integración de la integración”. En efecto, UNASUR, a diferencia de otras manifestaciones de la cooperación regional, no pretende una nueva asociación de Estados sino que busca vincular procesos ya existentes, tratando de aunar y conjuntar esfuerzos partiendo de los realizados hasta el momento así como de los logros alcanzados por éstos. Los dos procesos protagonistas, cuya convergencia se pretende, son, en particular, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina (CAN).

Por otro lado, cabe subrayar que el proceso no se limita a promover la convergencia de los Acuerdos de Complementación Económica entre los países de América del Sur. Los impulsores del mismo se han preocupado por asentarlo en valores y principios claramente definidos, buscando una proyección social que, sin descuidar los aspectos de la integración económica, tenga en cuenta tanto los resultados obtenidos hasta el momento como las necesidades y demandas sociales. En este sentido, puede hablarse de una vocación integradora de los pueblos y no sólo de las economías. Esta vocación, declarada expresamente, podría contribuir decisivamente, si no a eliminar, sí, al menos, a paliar algunas de las graves deficiencias existentes en Suramérica.

Por último, los responsables del proceso, partiendo de nuevo de la experiencia acumulada, han asumido que no es posible alcanzar ciertos niveles de integración

económica si no existen adecuadas conexiones físicas entre los diferentes Estados. Ello les llevó a priorizar, desde el principio, el desarrollo de las infraestructuras como uno de los ejes centrales de UNASUR. En este ámbito, cabe resaltar el establecimiento de la Iniciativa para Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), foro de diálogo entre las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones de los doce países que participan en este “proceso de integración”.

Su objetivo principal, como se sabe, es doble: primero, promover el desarrollo de las infraestructuras de transporte, energía y telecomunicaciones bajo una visión regional, procurando la integración física de los doce Estados y, segundo, lograr un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable. Lo relevante para nosotros es que IIRSA se encuentra en el origen mismo de UNASUR y uno de sus aspectos más visibles de este esquema integracionista.

En definitiva, el objetivo declarado de UNASUR, como proceso con vocación de integración, será desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales. De manera muy clara se han expresado, desde luego, los objetivos específicos en el artículo 3 del Tratado de Brasilia que, de alguna manera, supone el resumen de las diversas posiciones que van configurando los elementos definitorios de este proceso.

En última instancia, este fin implica un nuevo intento de plasmar el sueño del federalismo sudamericano. Pero, en esta ocasión, con un proceso que se pone en marcha en dos sentidos diferentes pero convergentes. Por un lado, el acuerdo comercial entre la Comunidad Andina y MERCOSUR y, por otro lado, la integración física en la región suramericana y la proyección de la integración energética.

3. El proceso de conformación de UNASUR: de las Cumbres de Presidentes de América del Sur a las Cumbres de la Comunidad Suramericana de Naciones.

UNASUR considera como antecedentes más próximos las reuniones de Presidentes de América del Sur, en concreto la primera que tuvo lugar en el año 2000 y en la que los Presidentes de Brasil, Colombia, Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela reunidos en Brasilia, firmaron el Comunicado de Brasilia en el que plasmaron su acuerdo para impulsar la cooperación internacional por medio del tratamiento conjunto de los temas contemplados en las mencionadas agendas de la Comunidad Andina y del Mercado Común del Sur, con el ánimo de construir visiones comunes, y así crear soluciones para las principales áreas de mutuo interés en el escenario regional y mundial⁹.

Sin embargo, la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) no nació hasta el 8 de diciembre de 2004, por decisión adoptada por los Presidentes de la región, reunidos en Cusco, Perú, en la Tercera Cumbre de Presidentes de América del Sur mientras que cuatro años después, el 23 de mayo de 2008, se adoptó, como hemos dicho, el Tratado por el que se constituyó formalmente la Unión de Naciones Suramericanas.

Sus instrumentos fundacionales principales de UNASUR son, por lo tanto, las Declaraciones resultantes de la Cumbre celebrada en Perú, es decir, la *Declaración de Cusco* y la *Declaración de Ayacucho* en las que se establecen las bases, los principios, los procesos así como los ámbitos de acción para la futura conformación de la Comunidad y afirman su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe así como el *Tratado de*

⁹ La propia Unión considera como antecedentes remotos, el Congreso Anfictiónico de Panamá, iniciativa de Simón Bolívar, en julio de 1826, con la idea de crear una confederación de los pueblos iberoamericanos, desde México hasta Chile y Argentina. Se consideran igualmente antecedentes la creación el 18 de febrero de 1960 de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) mediante el Tratado de Montevideo 1960; de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el 12 de agosto de 1980; de la Comunidad Andina de Naciones mediante el Acuerdo de Cartagena de 26 de mayo de 1969, 26 de mayo y de MERCOSUR con el Tratado de Asunción de 26 de marzo de 1991.

Brasilia de 2008 que significará el “marco constitucional” del proceso de integración suramericano.

Pero el nacimiento de UNASUR en el seno de las Cumbres de Presidentes de América del Sur determina que los resultados de las anteriores reuniones, celebradas en *Brasilia* (Brasil, 2000) y *Guayaquil* (Ecuador, 2002) deban considerarse como antecedentes inmediatos de este mecanismo de cooperación e integración en el espacio suramericano. En ambas Cumbres se fijaron y debatieron algunos de los elementos esenciales para perfilar este proceso de integración y que le iban a dotar, a la postre, de su actual contenido. Así, en la *Cumbre de Brasilia* se fijaron como temas de enfoque específico de cooperación los siguientes: democracia, comercio, infraestructura de integración, drogas ilícitas y delitos conexos, información, conocimiento y tecnología. Todos ellos se han mantenido como prioritarios en el marco de este proceso de integración aunque algunos, como es el caso de la lucha contra el ilícito penal, hayan perdido parte de su protagonismo inicial.

Asimismo, debemos recordar que, 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 antipersonal”. En todo caso, esta Declaración y su consideración como uno de los principios rectores del proceso integrador ponen claramente de manifiesto el firme compromiso suramericano por la paz en el marco del respeto de la legalidad internacional.

Tras la creación de la CSN, las Cumbres de Presidentes de América del Sur se transformaron, con la misma composición, en Cumbres de la Comunidad Sudamericana de Naciones. La primera de ellas tuvo lugar, de nuevo en Brasilia, en septiembre de 2005. Allí se definió la Agenda Prioritaria y el Programa de Acción de la Comunidad, incorporadas a la Declaración Presidencial, al tiempo que se adoptaron, además de la

anterior, sendas Declaraciones sobre la Convergencia de los Procesos de Integración de América del Sur y sobre la Integración en el Área de Infraestructura. En este último ámbito, se decidió acelerar el proceso de ejecución de los proyectos prioritarios de integración que constituyen la “Cartera de Proyectos IIRSA” y, además, se acordó impulsar alternativas de financiamiento que tuvieran en cuenta la realidad financiera de los países suramericanos.

En concreto, en materia de convergencia, la Declaración recogió la decisión de solicitar estudios sobre la misma a los secretariados de MERCOSUR, CAN pero también de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con la concurrencia de Chile, Guyana y Surinam que incluyeran el objetivo de conformación gradual de una zona de libre comercio suramericana y la complementación de las economías de los países de la región así como la promoción de su crecimiento y desarrollo, con reducción de las asimetrías existentes.

En esta primera Cumbre se debatió, asimismo, la necesidad de dar mayor profundidad a los contenidos de la integración y a las formas institucionales del proceso y, asimismo, se trató de definir su alcance con el objetivo de garantizar la construcción de un nuevo modelo de integración que aprovechara, efectivamente, las experiencias positivas de los mecanismos de integración subregionales ya existentes como la CAN y el MERCOSUR.

Por su parte, la II Cumbre de la Comunidad, que se celebró en *Cochabamba* (2006), contó con un documento inicial de Reflexión elaborado por los representantes personales de los Presidentes, muestra significativa de la diplomacia de alto nivel característica del proceso. *La Declaración de Cochabamba* buscó colocar la piedra fundamental para la Unión Suramericana al establecer, con claridad, un nuevo modelo de integración suramericana para el siglo XXI, sentando sus principios rectores, las premisas para su construcción y los objetivos de la misma.

En abril de 2007 se celebró, en Venezuela, la Primera Cumbre de Presidentes sobre Integración Energética, con la adopción de la *Declaración de Margarita* que, hemos de insistir, aborda uno de los sectores que se han venido considerando

prioritarios en la construcción y desarrollo de este proceso de integración y que, con el tiempo, debe constituirse en una de las señas de identidad de la cooperación e integración entre los Estados suramericanos.

Esta Declaración incluye, entre sus 17 puntos, promover con inversiones conjuntas la infraestructura de integración energética de la región y trabajar para establecer una sistematización y evaluación del balance energético suramericano. Asimismo, los Jefes de Estado de la región suramericana se comprometieron, en esta ocasión, a impulsar el desarrollo de las energías renovables, los programas y actividades de cooperación en materia de ahorro de la energía, y a promover la cooperación entre las empresas petroleras nacionales de los países de la región, incluyendo la industrialización de los hidrocarburos. Mención especial merecen, como se ha dicho, tanto el compromiso de utilizar la integración energética de la Comunidad Suramericana de Naciones como herramienta importante para promover el desarrollo social, económico y la erradicación de la pobreza en la región así como el de universalización del acceso a la energía como un derecho ciudadano.

En este mismo foro se adoptó, también, la Decisión del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno que determinó el cambio de denominación del esfuerzo integrador y la designación de la Sede permanente de UNASUR y que, a la postre, supone otorgar al proceso algún elemento de dimensión y contenido políticos que, con el tiempo se puede constituir en uno de los rasgos más sobresalientes de la integración suramericana. Como se ha indicado, “la UNASUR se presenta a sí misma como una organización que tiene fuerte interés en lograr este objetivo”¹⁰

El año 2008 sería crucial en la construcción política y jurídica de este proceso de integración al adoptarse su Tratado constitutivo y proyectarse la creación de un ente mucho más estructurado en la escena internacional. Con ello, UNASUR se convierte, una vez entrado en vigor el tratado constitutivo, en una organización internacional y se dan, entonces, las condiciones necesarias para que pueda abordar, con posibilidades de

¹⁰UNASUR, Una nueva experiencia de integración a nivel sudamericano, *Programa ICI*, Informe Técnico nº 19, 5 de marzo de 2009, realizado por el Asesor Legal del Programa ICI, Dr. Mateo Bervejillo.

éxito, el logro de los objetivos que inspiran un proceso de esta índole. Asimismo, se crean algunos de los mecanismos que serán precisos para que la integración regional en Suramérica produzca efectos prácticos.

En esta línea, se sitúan algunas de las expresiones que se contienen en la *Declaración de Quito* (Ecuador), adoptada en el marco de la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, celebrada en agosto de 2009, sobre todo, cuando se afirma que “(...) la UNASUR reitera su objetivo de construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”.

En resumen, podemos decir que se ha producido un rápido proceso en la conformación de UNASUR y que, asimismo, se ha diseñado un nuevo esquema de integración en el que muchos de sus principios y objetivos que estaban, hasta entonces, “diluidos” en otros procesos de integración presentes en la región latinoamericana y caribeña, han emergido como propios y característicos de la región suramericana. Se ha superado, además, la fase inicial de conformación del proceso, puesto que, en muy poco tiempo, está culminada la asunción de personalidad jurídica de una nueva organización internacional y se ha puesto en marcha el proceso de institucionalización. Faltaría, eso sí, agilizar la articulación y convergencia entre los acuerdos de integración existentes en la zona y el conjunto de los Estados que integran UNASUR para que este proceso de integración comenzase a revelar e ir haciendo realidad los objetivos que se ha marcado. De cualquier forma, la adopción del Tratado de Brasilia ha supuesto un nuevo impulso a la idea de instaurar la integración entre los Estados suramericanos a través de estructuras permanentes y con fundamento en objetivos delimitados en su contenido y alcance.

4. Fundamentos, principios y ámbitos de UNASUR.

De las diferentes Declaraciones y Documentos adoptados hasta el momento, se desprende que la Unión Suramericana tiene como fundamentos una historia y una identidad sudamericana compartidas así como unos valores comunes que han de permitir superar las indudables diferencias o asimetrías existentes entre los diferentes Estados que deben alcanzarla.

Los principios que han de regir y cimentar el proceso se han formulado de manera muy amplia y, en el *Tratado de Brasilia*, bajo la expresión de objetivos específicos, se recogen, en realidad, múltiples manifestaciones, sobre todo de los ámbitos de actuación de este proceso de integración.

4.1. Los principios: paz, derechos humanos y desarrollo económico y social

En cualquier caso, podríamos seguir manteniendo que UNASUR se sostiene en la existencia de una serie de fundamentos y principios que, esencia, son los siguientes:

i) Paz. Desde el principio, se ha venido señalando a la paz como fundamento y principio de la realidad suramericana de integración. Los Estados suramericanos han insistido no sólo en que la paz es un elemento esencial en la construcción del espacio suramericano de integración sino que, asimismo, es preciso considerar a este espacio como una zona de paz. De este modo, se establece una íntima relación entre paz e integración, siendo así que la consolidación de este proceso de integración se fundamenta necesariamente en la instauración de la paz y la seguridad en la región suramericana. De ahí que se haya puesto el énfasis, tan pronto, en la creación del *Consejo de Defensa Suramericano* y que, por ejemplo, en la *Declaración de Quito*, de agosto de 2009, ya se expresara la satisfacción por “las iniciativas abordadas en la Primera Reunión del Consejo de Defensa Suramericano, donde se logró consensuar medidas de corto y mediano plazo para dar operatividad a los objetivos del Consejo de Defensa Suramericano lo que permitirá fortalecer las acciones en política de defensa, cooperación militar, acciones humanitarias, operaciones de paz, formación y capacitación”.

Queda asentado, por lo tanto, como uno de los principios estructurales de UNASUR la afirmación de la paz y la seguridad en la región suramericana, lo que ha de conducir, necesariamente, a que, mediante *la concertación política*, los Estados de la región extraigan consecuencias de este principio. Pero es digna, también, de ser destacada la identificación con *los valores de la paz y la seguridad internacionales*, a partir de la afirmación de la vigencia del derecho internacional y de un multilateralismo renovado y democrático que integre decididamente, y de manera eficaz, el desarrollo económico y social en la agenda mundial y el respeto al estado de derecho, conforme a las disposiciones de la *Carta Democrática Interamericana*, en un marco de lucha contra la corrupción en todos los ámbitos.

ii) Derechos humanos. No cabe ninguna duda de que la democracia y el respeto a los derechos humanos se han constituido en principios y fundamentos de UNASUR. La afirmación de la democracia y el respeto de los derechos humanos se constituyen en *una condición esencial* del proceso de integración de América del Sur. Ambos aspectos han quedado perfectamente reflejados en cada una de las Declaraciones que han ido emanando de las Cumbres de Presidentes Suramericanos y aparecen también en el *Tratado de Brasilia*.

La Declaración de Brasilia, de 2000, ya señalaba, con toda claridad, que “el respeto decidido a los valores de la democracia representativa y de sus procedimientos, de los derechos humanos, (...) constituye base esencial del proceso de cooperación e integración en que están empeñados los países suramericanos”, insistiéndose en que la consolidación de la democracia y de la paz en toda la región está en la raíz de la aproximación histórica entre los países de América del Sur (...).”

Pero más allá, el *Tratado de Brasilia* sostiene, con claridad, que “tanto la integración como la unión suramericanas se fundan en los principios rectores de: irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; *democracia*; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible” y, por si fuera poco, se señala como objetivo, en el artículo 2,

“fortalecer la democracia”. Por su parte, en la *Declaración de Quito*, de 2009, los Estados suramericanos han querido, también, reafirmar “su compromiso con la *democracia* como único sistema para resolver los desafíos y brindar mayores esperanzas y oportunidades a nuestros pueblos, con pleno respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales. En este sentido, en el marco de la institucionalidad democrática y el estado de derecho, la vía del diálogo y la negociación son los únicos caminos para resolver las diferencias, construir la paz y la convivencia duradera”.

Lo relevante para nosotros es que, en el seno de UNASUR, se ha adoptado la decisión de 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*”. Y, asimismo, como se expresa en la *Declaración de Quito*, de 2009, se destaca “el compromiso de los países de la UNASUR, en el ámbito de la promoción y protección de los Derechos Humanos, de manera especial en las iniciativas regionales como la Carta Andina de Derechos Humanos, y la labor que viene desarrollando la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADDHH) a nivel regional. Asimismo reconocen la importancia de la participación de nuestros países en otros foros multilaterales de Derechos Humanos”, llegando, incluso, a sostener la importancia de que, “la UNASUR, en su proceso de consolidación institucional, examine la conveniencia de creación de mecanismos adecuados, incluso la propuesta de establecer un Consejo Suramericano de Derechos Humanos, que recoja el acervo regional existente, con miras a fortalecer la cooperación entre sus Estados Miembros en la materia”.

iii) El desarrollo económico y social se configura, también como un fundamento básico y como un principio esencial de la integración suramericana. Los Estados de esta región han dejado muy claro que uno de los fundamentos y objetivos de este proceso de integración es lograr, mediante la integración, el desarrollo económico y social de la zona suramericana. En la *Declaración de Brasilia*, de 2000, se vincula este fundamento con los elementos que definirían a la cooperación y a la integración en esta área, al indicarse que “la estabilidad política, *el crecimiento económico y la promoción de la justicia social*, en cada uno de los doce países de América del Sur, dependerán en buena

medida de la ampliación y de la profundización de la cooperación y del sentido de solidaridad existente en el ámbito regional y del fortalecimiento y de la expansión de la red de intereses recíprocos”. Con ello queda claro que UNASUR se configura como *un* espacio para el desarrollo económico y social de la región y, se asegura que estarán presentes tanto la dimensión económica como la dimensión social.

El Tratado de Brasilia insiste, sobremanera, en esta cuestión. Así, en el artículo 3, referente a los objetivos específicos, se enuncia “el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región” y, además, se sostiene la necesidad de “la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza”.

Pero, con todo, debe subrayarse que UNASUR, si bien busca la convergencia de los intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad como un factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de las capacidades internas de sus Estados participantes para su mejor inserción internacional, no limita sus objetivos al desarrollo económico. Así, reconociendo las asimetrías existentes en los respectivos ámbitos, persigue una más justa y equitativa distribución del ingreso, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social, así como la preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible.

Como se ha dicho, “la construcción de un nuevo modelo de integración no puede estar basada únicamente en las relaciones comerciales, sobre todo cuando es bien sabido que la región admite regímenes distintos: MERCOSUR, CAN, CARICOM y Chile. Con miras a la construcción de una integración equilibrada y la consolidación de una Agenda de Integración Social y Productiva, los países de América del Sur, dando énfasis a la convergencia comercial, deben buscar una articulación económica y productiva más

amplia, así como formas de cooperación política, social y cultural. Ella debe favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur”¹¹.

Asimismo, en esta línea, puede afirmarse el compromiso esencial común que han expresado los Estados de UNASUR, al menos formalmente, en la lucha contra la pobreza, la eliminación del hambre, la generación de empleo decente y el acceso de todos a la salud y a la educación como herramientas fundamentales para el desarrollo de los pueblos.

Pero junto a estos fundamentos y principios que inspiran la acción de los Estados suramericanos en el marco del proceso de integración que han constituido, los instrumentos básicos dan contenido, por lo menos, a dos dimensiones de gran interés: la afirmación de la identidad suramericana y la propia integración de los Estados suramericanos. Esto quedó perfectamente explicitado en la *Declaración de Cusco*, en la que los Presidentes Suramericanos manifestaron, por un lado, su “determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura”; y, por otro lado, se señaló que un objetivo básico de todo ello sería fortalecer “la identidad propia de América del Sur (...)”.

También en el Tratado de Brasilia se explicita que corresponde “la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana”; y que “la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes”.

4.2. Los pilares: cooperación política, integración comercial, integración energética, desarrollo territorial.

Cuatro son los pilares sobre los cuales se ha venido sosteniendo que reposa esta construcción comunitaria sudamericana: la cooperación política; la integración

¹¹(<http://www.comunidadandina.org/unasur/antecedentes.htm>).

comercial y complementación productiva; la integración energética; las infraestructuras, competitividad y desarrollo.

El primero, la *cooperación política*, que comienza a abrirse espacio mediante mecanismos de consulta, tratando de concertar posiciones comunes. Sin embargo, hasta el presente, se trata, en esencia, de *una relación intergubernamental*, con un protagonismo preponderante, por no decir casi exclusivo de los Presidentes de los Estados suramericanos, con una prácticamente nula participación de las respectivas Administraciones estatales. Aún así, en el ámbito de las relaciones internacionales, América del Sur se está consolidando como nuevo actor, actuando con independencia, posicionándose frente a Estados Unidos y defendiendo determinadas estrategias junto a la Unión Europea. El *Tratado de Brasilia* señala, como primer objetivo específico, de este proceso de integración “el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional”. Más aún, se nos dice, en el artículo 14 de este Tratado que “la concertación política entre los Estados Miembros de UNASUR será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos”; y que “los Estados Miembros reforzarán la práctica de construcción de consensos en lo que se refiere a los temas centrales de la agenda internacional y promoverán iniciativas que afirmen la identidad de la región como un factor dinámico en las relaciones internacionales”.

Respecto a la *integración comercial*, como segundo pilar, los antiguos acuerdos comerciales bilaterales concertados en el marco de ALADI fueron cediendo espacio a la convergencia gradual, expresada en los acuerdos de libre comercio a los cuales han llegado los países de la CAN y de MERCOSUR. En el momento actual, el reto es la profundización progresiva para incorporar los elementos necesarios que consoliden la integración comercial, como son el libre tránsito de bienes y personas, infraestructura, políticas comerciales comunes, complementación industrial y coordinación macroeconómica. Sólo en la medida en que se logre que el comercio interno sudamericano se incremente será posible hablar de una integración económica en perspectiva.

La *integración energética*, como tercer pilar, parte del enorme potencial de la región y es, con razón un pilar fundamental de la integración suramericana. Las reservas de petróleo, gas, energía hidroeléctrica y carbón configuran al continente suramericano como un polo energético de la mayor importancia. Ello implica la posibilidad de optimizar su potencial y posición a nivel mundial a condición de poder establecer redes energéticas viables y eficientes. Pero no se trata sólo de la interconexión para un intercambio del producto final, sino de aunar esfuerzos y establecer una infraestructura y mecanismos de convergencia que hagan que el potencial energético pueda ser utilizado no sólo con fines comerciales sino, también y ante todo, para promover el desarrollo de los países, y de las regiones menos favorecidas. La posibilidad de construcción de diversos circuitos energéticos interconectados en Suramérica representa una de las bases de su competitividad futura en el mundo.

Este objetivo queda señalado en el *Tratado de Brasilia* cuando se habla de “la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región”, de tal manera que en la *Declaración de Quito* se sostiene el “compromiso con la integración energética regional” y los Estados suramericanos “subrayan su potencial para promover el desarrollo social, económico y la erradicación de la pobreza. En ese sentido, renuevan su empeño en impulsar el desarrollo de la infraestructura energética de los países como elemento de apoyo a la sustentabilidad de la integración suramericana, fundada en la determinación de los pueblos para avanzar con autonomía en el camino de la unión y la solidaridad”.

Por último, la construcción de UNASUR requiere más allá del libre comercio, como ya ocurriera con el proceso de integración europea, condiciones que hagan posible la complementación económica, *el desarrollo territorial y la interconexión física* entre los países y a lo largo de las regiones involucradas en el proceso integrador y que se configura como otro de los pilares que sustenta este proceso de integración. La pobre infraestructura vial, portuaria y de comunicaciones en general representa la mayor *debilidad para el desarrollo económico y social de Suramérica* y para cualquier proceso integrador en la región. De ahí la relevancia de IIRSA y de los proyectos de interconexión vial de Sudamérica que engloba. Con el fin de alcanzar la interconexión

básica y necesaria entre estos países, no sólo en el sentido Norte-Sur, sino también en el sentido Este-Oeste, se ha otorgado prioridad absoluta a una treintena de ellos. En el *Tratado de Brasilia* se reconoce este pilar al resaltar el objetivo del “desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables”.

Las *áreas de acción* prioritarias de la CSN fueron definidas en la *Cumbre de Brasilia* y recogen, en gran medida, varios de los aspectos que ya han sido abordados. Constituyen, en todo caso, *áreas de acción prioritarias*: el diálogo político, la integración física, el medio ambiente, la integración energética, los mecanismos financieros sudamericanos, las asimetrías, la promoción de la cohesión social, de la inclusión social y de la justicia social y las telecomunicaciones. Estas áreas quedarán definidas *en los objetivos específicos* que se contienen en el artículo 3 del *Tratado de Brasilia* que, en todo caso, amplía los sectores más idóneos para la cooperación e integración en el seno de UNASUR

5. El marco institucional de UNASUR. Los Consejos constituidos.

La estructura institucional es otra de las peculiaridades que ha venido caracterizando a UNASUR como proceso de integración. Se prescindió, en los primeros momentos, de cualquier construcción burocrática de nuevas instituciones que reemplazasen o se superpusieran a las ya existentes en CAN y MERCOSUR, manteniendo las respectivas especificidades. La única excepción sería la Secretaría Permanente. No obstante, con la adopción del *Tratado de Brasilia* se ofrece una articulación institucional más completa para el logro de los objetivos de este proceso de integración y se detallan, de manera precisa, las funciones y competencias de cada uno de los órganos que se indican. En este sentido, nos parece oportuno presentar, a continuación, la articulación institucional que se detalla en el Tratado constitutivo. Así, en el artículo 4 del Tratado de Brasilia se nos dice que “los órganos de UNASUR son: 1. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; 2. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; 3. El Consejo de Delegadas y Delegados; 4. La Secretaría General”.

Las reuniones de Jefes de Estado representan, con seguridad, la instancia máxima de conducción política mientras que las de los Ministros de Asuntos Exteriores operan como ámbito de decisión ejecutiva y coordinadora del proceso. En definitiva, nos encontramos con una estructura funcional, de al menos, tres niveles: *el estratégico-decisor*, reuniones de Jefes de Estado; el nivel de coordinación y ejecutivo que corresponde a las reuniones de los Ministros de Asuntos Exteriores; y, finalmente, *el nivel más operativo funcional* en manos del Consejo de Delegados/as. A ello, habría que añadir, sin duda, el papel que se le quiere otorgar a *la Secretaría General*, de la que se nos dice, en el *Tratado de Brasilia*, que “es el órgano que, bajo la conducción del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos”. La designación del ex Presidente argentino Néstor Kirchner como Secretario General, a pesar la inicial oposición de Uruguay, representa, de momento, el último gran paso en el proceso de institucionalización.

Siete han sido los Consejos constituidos hasta la fecha: de Desarrollo Social, de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI)¹², de infraestructura y planeamiento, de lucha contra el narcotráfico, Consejo energético, de Salud y de Defensa. De ellos, dos han tenido un protagonismo mayor.

Por un lado, el Consejo de Salud, creado por decisión de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR en la reunión extraordinaria de San Salvador, Costa de Suipe, Brasil, el 16 de diciembre de 2008 con el objetivo de construir un espacio de integración en materia de salud, incorporando los esfuerzos y logros de otros mecanismos de integración regional, promoviendo políticas comunes y actividades coordinadas entre todos los países miembros. Se constituyó el 21 de abril de 2009, en Santiago de Chile.

Por otro, el Consejo Suramericano de Defensa entre cuyos objetivos se encuentra el de consolidar a Suramérica como una zona de paz; construir una identidad en materia de defensa y generar consensos para fortalecer la cooperación regional. En

¹² Creado el 10 de agosto de 2009.

concreto, se trata, principalmente, de avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa; promover el intercambio de información; contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa; fortalecer la adopción de medidas de fomento de la confianza; fomentar el intercambio en materia de formación y capacitación militar.

Los objetivos señalados y el relativo éxito en su breve periodo de funcionamiento del Consejo de Defensa¹³ no ha impedido a Brasil lanzar la propuesta, no recogida de momento, de crear un Consejo de Paz y de Seguridad que pueda ayudar a la región a garantizar la paz, con la finalidad de hacer frente a los desdoblamientos internacionales y regionales generados por las crisis políticas o por los problemas de seguridad en Suramérica. con Pese a su objetivo político, el consejo tendría un papel más técnico y con alcance limitado por las discusiones entre los Gobiernos sobre las amenazas a la paz y la seguridad.

Finalmente, otro de los aspectos que corresponde reseñar es que se abre la puerta, en el *Tratado de Brasilia*, para la creación del Parlamento suramericano y parece que existe una firme voluntad política de proceder a ello. Como se nos indica en el artículo 17: “La conformación de un Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, será materia de un Protocolo Adicional al presente Tratado”. Y, por esto, en la Declaración de Quito, de 2009, se pudo sostener que “en cumplimiento con el Artículo Transitorio del Tratado Constitutivo, expresan su renovado compromiso con el Parlamento Suramericano, destacando la realización, en octubre de 2008, de la Reunión de Representantes Parlamentarios Nacionales y Subregionales de la UNASUR en Cochabamba, Bolivia, oportunidad en la que se reafirmó la importancia de la integración suramericana y la necesidad de avanzar hacia un Parlamento Suramericano”.

6. El marco normativo de UNASUR

¹³ Uno de los resultados concretos del Consejo de Defensa fue la decisión de Colombia de formalizar, en un documento dirigido al organismo, los compromisos asumidos de que las bases que usarán militares estadounidenses en ese país no serán utilizadas para operaciones fuera de su frontera

Pero, también, hay que resaltar una de las principales novedades que aporta el *Tratado de Brasilia* en la construcción del proceso suramericano de integración. Se trata del establecimiento de *un marco normativo* del nuevo proceso, especificando el carácter y alcance de los instrumentos que vayan emanando de cada uno de los órganos de UNASUR. Está claro que el cumplimiento de los objetivos finales, y muy ambiciosos, que se han marcado los Estados suramericanos y que han quedado reflejados en el Tratado constitutivo, precisa de un marco jurídico y del diseño de normas e instrumentos a través de los cuales se hagan efectivos dichos objetivos y se dé satisfacción, así, a los fundamentos y principios que sustentan un proceso de integración de esta índole. Aunque no se pueda decir que las disposiciones del *Tratado de Brasilia* en esta materia ofrezcan soluciones plenamente satisfactorias, por lo menos, hemos de anotar que los Estados de América del Sur, han optado por instaurar un sistema normativo para el logro de los objetivos que se señalan en el tratado fundacional.

De lo que se indica en este campo, merece la pena reseñar algunos aspectos que pudieran ser útiles a la hora de valorar la eventual eficacia de las medidas, políticas y programas que se vayan proponiendo en el seno de las instituciones de UNASUR. En este sentido, correspondería destacar:

Primero, el artículo 11 del Tratado constitutivo afirma, con toda claridad, 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”. Con ello se nos establece una amplia variedad de normas destinadas, en el fondo, a lograr la integración entre los Estados suramericanos y a conformar jurídicamente este proceso de integración.

La práctica nos irá describiendo, con mayor precisión, el contenido y alcance de cada uno de los tipos diferentes de normas que se enumeran y los efectos que, en particular, vayan a producir en cada caso, con independencia de que, por supuesto, el

“marco constitucional” quede fijado en *el Tratado de Brasilia*. En todo caso, ya se ha señalado que el artículo 12 se “refiere a la aprobación de la normativa de UNASUR”, siendo así que “este artículo establece que toda la normativa deberá ser adoptada por consenso, lo que equivale a decir que a la hora de aprobar nuevas normas que regirán la institución, cada uno de los 12 miembros tendrá poder de veto sobre las reglas propuestas”.

Segundo, como complemento de lo anterior, hemos de tener en cuenta que el valor jurídico de cada una de estas normas es muy distinto. Por lo menos habría que distinguir entre aquellos actos que suponen un acuerdo internacional y aquellos que emanan como normas propias del proceso de integración. En el primer caso (párrafo 1 y 2 del artículo 11), nos encontraríamos en presencia de tratados internacionales que estarían sometidos a las normas del Convenio de Viena sobre el Derecho de los tratados de 1969 y que, en esencia, constituirían el que podríamos llamar “derecho originario” de UNASUR (por lo menos, los instrumentos a los que se refiere el párrafo 1 del artículo 11). En el segundo caso (los párrafos 3, 4 y 5 del artículo 11), se trataría del conjunto de normas que emanan de diferentes órganos de UNASUR y que constituirían lo que podríamos denominar el “derecho derivado”.

De nuevo, debemos insistir en que será el desarrollo de la práctica lo que determine, con precisión, los efectos jurídicos que, en particular, van a producir cada una de las normas que se mencionan en el Tratado de Brasilia así como el alcance que van a tener en la consecución de los objetivos que se ha marcado UNASUR.

Por último, hay que destacar que la obligatoriedad de las normas que emanen de este proceso de integración se hace depender de su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. Se nos dice, con rotundidad, en el artículo 12 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”. Quizá, la conclusión que cabría extraer es que “este artículo establece la necesidad de parte de los miembros de la organización, de internalizar las normas aprobadas por UNASUR para que éstas tengan vigencia en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos. De esta

manera, se aleja toda idea de supranacionalidad, que de cualquier manera hubiese requerido la reforma de los textos constitucionales de la gran mayoría de los miembros del bloque”.

7. Consideraciones finales.

El proceso de integración entre los doce países de la región suramericana es un objetivo de gran alcance. El territorio abarcado cubre, como se sabe, 17,6 millones de km², con una población de 377 millones de personas y un PIB total de 1,5 millones de millones de dólares¹⁴. Ello pone de manifiesto tanto el enorme potencial de América del Sur como la magnitud y ambición del proyecto unificador emprendido.

Una tarea de tales dimensiones no puede estar exenta de obstáculos. Algunas de las dificultades a las que se enfrenta este proceso de integración son los posibles factores de dispersión dentro de la CAN y quizá la especial relación de Colombia y Perú con Estados Unidos y los claros enfrentamientos con éstos de otros Estados suramericanos (como Bolivia, Ecuador y Venezuela). Además, la tradicional competencia entre Argentina y Brasil genera un escepticismo moderado, al responder UNASUR a una iniciativa esencialmente brasileña.

Por lo demás, la necesidad de superar el reto de incrementar el comercio intra-grupo es un elemento a tener muy en cuenta. Este último es un aspecto que todos los analistas coinciden en considerar como una dificultad inmediata aún cuando los Estados de la región se encuentren hoy en procesos de expansión económica, con bajos índices de inflación, tasas de interés en descenso y disminución de la vulnerabilidad externa, con crecimiento de sus exportaciones.

Asimismo, no debe desconocerse que uno de los grandes retos de UNASUR, como un todo unitario, es apoyar a los países o las regiones menos prósperas. América del Sur en su conjunto dispone de elementos fundamentales para ello. Entre ellos, la abundancia ya señalada de recursos energéticos renovables y no renovables, las grandes reservas minerales, los manantiales de agua, el enorme potencial de producción de alimentos y la riquísima biodiversidad, sin olvidar el importante y diversificado parque

¹⁴Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión. Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones.

industrial. Sin embargo, todo lo anterior no ha impedido hasta hoy la enorme inequidad de América del Sur ni la persistente desigualdad social. Por ello, el nuevo proceso integrador ha de implicar una relativa relocalización de parte de los ingresos de las regiones más ricas y debe motivar a los sectores productivos y a la población de estas regiones a contribuir a la estabilización económica y política de cada uno de los Estados participantes en el proceso. Esta motivación sólo será posible si los sectores productivos y la población de las regiones más ricas perciben avances y ciertos beneficios en otros aspectos de la construcción comunitaria.

Desde luego, otro de los retos trascendentes en la construcción de la Unión suramericana es el desarrollo y la unificación de la infraestructura de América del Sur, un objetivo que tampoco está exento de dificultades. En cualquier caso, se ha puesto de manifiesto un relativo consenso respecto a la imposibilidad de profundizar en cualquier proceso de integración sin mejorar sustancialmente la propia integración física.

No es fácil predecir si los años venideros verán crecer y consolidarse este nuevo actor regional que es América del Sur. En todo caso, parece deseable, en beneficio de todos los pueblos de la región, que el proceso alcance satisfactoriamente su unidad interior asentada en esos valores compartidos y que gane su apuesta por un desarrollo integrado y equitativo. Al respecto se puede considerar que UNASUR cuenta con los elementos, al menos en el plano teórico, para avanzar con éxito en el proceso de integración en los ámbitos político, económico, comercial, defensa, salud, energía, infraestructuras. Si ello es así, UNASUR se configurará como un protagonista importante del sistema internacional del siglo XXI. En caso de fracaso, esperemos que haya servido para dar un gran impulso al problema de las infraestructuras en el espacio suramericano tendiendo los suficientes “puentes” para facilitar el desarrollo de sus diferentes Estados. A fecha de hoy, “el Proceso” permanece abierto.

En todo caso, el éxito o fracaso dependerá de la voluntad política de Los Gobiernos de los Estados que la conforman, con un papel protagonista por parte de Brasil, así como del apoyo de sus respectivas poblaciones

En conclusión, parafraseando a Simón Bolívar, en carta fechada el 31 de mayo de 1830, “seguramente la unión es la que nos falta para completar la obra de nuestra regeneración... Yo aconsejo la unión, pero temo que no se logre”.

BIBLIOGRAFÍA

ALEGRETT SALAZAR, A.:

- “La convergencia institucional en Suramérica: el aporte de la Comunidad Andina el proceso de integración suramericano”, en *Revista de la integración*, año I, nº 1, 2007, pp. 106-113.
- “La convergencia institucional en Suramérica”, *Revista de la Integración*, nº 2, julio 2008, pp.106,-114

ALVAREZ VALDÉS, R. “UNASUR: desde la perspectiva subregional a la regional”, *Serie Documentos Electrónicos*, nº 6. Octubre, 2009. Programa Seguridad y Ciudadanía, FLACSO Chile.

CARDONA, D.: “El ABC de UNASUR, doce preguntas y doce respuestas”, *Revista de la Integración*, nº 2, julio 2008, pp.19-30

CRISÓSTOMO DEL PEDREGAL, C.: “UNASUR y la proyección del Consejo de Seguridad Suramericano”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 21, Octubre 2009, pp. 62-78.

DÍAZ BARRADO, C.M.. “La Comunidad Suramericana de Naciones: propuestas y realizaciones”, *Revista Española de Derecho internacional*, Vol. 57, nº 2, 2005, pp. 639-663.

DÍAZ BARRADO, C.M.; CANO LINARES, M.A.:

- *La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Análisis e instrumentos.* Cuadernos Iberoamericanos de Integración, nº 1, ed. Gil impresores, Madrid, 2007.
- *La configuración de un nuevo proceso de integración en América: la Unión de Naciones Suramericanas.* Cuadernos Iberoamericanos de Integración nº 11, Plaza y Valdés, Madrid, 2009.

ESPARZA, M. E.: “Las asimetrías y el proceso de integración suramericano” *Revista de la Integración*, nº 2, julio 2008, pp. 86-91

GONZÁLEZ MIRANDA, S.; OVANDO SANTANA, C; “Hacia un nuevo pensamiento integracionista latinoamericano: aproximación a una lectura de segundo orden”, *Polis: revista académica de la Universidad Bolivariana*, nº 21, 2008.

LÓPEZ A.: “Las posibilidades de la convergencia de los acuerdos de integración en Suramérica”, *Revista de la Integración*, nº 2, julio 2008, pp. 78-86.

MALAMUD RIKLES, C.: “Las cuatro Cumbres de Presidentes latinoamericanos y el liderazgo brasileño”, Documento de Trabajo. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, nº, 2009.

SAINT-PIERRE, H.L., “La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa”, *Documento de Trabajo 50/2009*, Real Instituto Elcano, 07/10/2009.

SERBIN, A.:

- “Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?”, en *Anuario CEIPAZ*, nº 1, 2007-2008, pp. 183-288.
- “multipolaridad, liderazgo e instituciones regionales: Los desafíos de UNASUR ante la prevención de crisis regionales”, en *Anuario CEIPAZ*, nº 3, 2009-2010, pp. 231-246.

SOLÓN, P.: “Reflexiones a mano alzada sobre el Tratado de UNASUR”, *Revista de la Integración*, nº 2, julio 2008, pp.12-18

SACCONE A.: “UNASUR: visiones desde el MERCOSUR”, *Revista de la Integración*, nº 2, julio 2008, pp. 31-37.

SALAZAR V.: “La convergencia entre la CAN, el MERCOSUR, y la naciente UNASUR: ¿Luz al final del camino?”, *Revista de la Integración*, nº 2, julio 2008, pp.92-98

SANTA GADEA R.: “Integración Suramericana y Globalización: el papel de la infraestructura”, *Revista de la Integración*, nº 2, julio 2008, pp. 45-62.