



**UNIVERSIDAD DE VALPARAISO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE DERECHO**



**TESINA de DERECHO
Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Análisis desde la perspectiva del
Derecho Internacional Público.**

Alumno : **SERGIO NÚÑEZ PIZARRO**
Profesor Guía : **SERGIO PEÑA NEIRA**
Profesor Coordinador : **LUIS VILLAVICENCIO MIRANDA**

Noviembre de 2011.

DEDICATORIA

“Nacimos juntos a la historia. Juntos tenemos que navegar el proceloso futuro. Juntos debemos aparecer ante el resto de la humanidad, en unión que hará la fuerza y nos conceda la autoridad requerida para actuar eficazmente en pro de la felicidad mundial”

Simón Bolívar, Discurso de Angostura.

15 febrero 1819.

Dedicado a mis padres: Ana y Mario; mis hermanas: Lucía, Roxana, María Paz y Francisca. Por sus apoyos constantes, sus palabras de aliento y sus inconmensurable comprensión.

Noviembre 2011.

ÍNDICE

	Pág.
Tabla de Abreviaturas	
Resumen (Abstract)	
Introducción	07
CAPITULO I: ANTECEDENTES HISTÓRICOS.	09
1.1. Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826.	09
1.2. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) de 1960 a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) de 1980.	12
1.2.1. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).	12
1.2.2. Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).	14
1.2. Comunidad Andina de Naciones (CAN) de 1969.	15
1.2. Mercado Común del Sur (MERCOSUR) de 1991.	16
1.2. De la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur (2000) al Tratado Constitutivo de la UNASUR (2008).	19
1.5.1. Primera Reunión de Presidentes de América del Sur 2000.	19
1.5.2. Segunda Reunión de Presidentes de América del Sur 2002.	19
1.5.3. Tercera Reunión de Presidentes de América del Sur 2004.	19
1.5.4. I Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones 2005.	20
1.5.5. II Cumbre de los Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones 2006.	20
1.5.6. I Cumbre Energética Suramericana 2007.	21
1.5.7. Reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de América del Sur 2008: Constitución de la UNASUR.	21
1.5.7.1. Protocolo Adicional.	22
CAPITULO II: UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS	24
2.1. Naturaleza Jurídica de la UNASUR.	24
2.1.1. ¿Es un Tratado?	24
2.1.1.1. Definición de tratado en el Derecho Internacional Público.	25
2.1.1.2. La UNASUR como un simple tratado.	26

2.1.1.3.	Consecuencias de ser un tratado.	27
2.1.2.	¿Es una organización internacional?	28
2.1.2.1.	Organización internacional de acuerdo al Derecho Internacional Público.	28
2.1.2.2.	UNASUR como Organización Internacional, fuente formal y fuente material.	31
2.2.	La Arquitectura Institucional de UNASUR.	41
2.3.	Institucionalidad.	43
2.3.1.1.	Órganos Principales de UNASUR.	44
2.3.1.1.1.	El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.	45
2.3.1.1.2.	El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.	45
2.3.1.1.3.	El Consejo de Delegadas y Delegados.	46
2.3.1.1.4.	La Secretaría General.	46
2.3.1.1.5.	La Presidencia Pro Tempore.	47
2.3.2.	Órganos Auxiliares de UNASUR.	48
2.3.2.1.	Consejo Energético Suramericano (CES).	48
2.3.2.2.	Consejo Suramericano de Defensa (CSD).	49
2.3.2.3.	Consejo Suramericano de Salud (CSS).	49
2.3.2.4.	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN).	50
2.3.2.5.	Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico (CSLCN)	50
2.3.2.6.	Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI).	51
2.3.2.7.	Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS).	51
2.3.2.8.	Grupo de Trabajo de Integración Financiera.	52
2.3.2.9.	Mecanismo de Solución de Controversias en Materia de Inversiones	52
CAPITULO III: ANÁLISIS DE CASOS		53
3.1.	Rol de la UNASUR en la crisis institucional de Bolivia de 2008.	53
3.1.1.	Los hechos.	53
3.1.2.	Reunión Extraordinaria de UNASUR, 15 de septiembre 2008.	54
3.1.3.	Comisión de UNASUR para el esclarecimientos de los hechos en Pando.	55
3.2.	Rol de la UNASUR en el intento de golpe de Estado en Ecuador de 2010.	57
3.2.1.	Los Hechos.	57

Universidad de Valparaíso – Escuela de Derecho.

3.2.2. Reunión Extraordinaria de UNASUR, 01 de octubre 2010.	58
3.2.3. Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia.	59
Conclusiones.	60
Bibliografía.	64

Tabla de Abreviaturas

ACE	: Acuerdo de Complementación Económica.
ALADI	: Asociación Latinoamericana de Integración.
ALALC	: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.
CAN	: Comunidad Andina de Naciones.
CCM	: Comisión de Comercio del MERCOSUR.
CEPAL	: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CES	: Consejo Energético Suramericano.
CDI	: Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas.
CIJ	: Corte Internacional de Justicia.
CMC	: Consejo Mercado Común.
COSECCTI	: Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación.
COSIPLAN	: Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento.
CSD	: Consejo Suramericano de Defensa.
CSDS	: Consejo Suramericano de Desarrollo Social.
CSLCN	: Consejo Suramericano de Lucha Contra el Narcotráfico.
CSN	: Comunidad Suramericana de Naciones.
CSS	: Consejo Suramericano de Salud.
GMC	: Grupo del Mercado Común.
IIEJE	: Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales.
IIRSA	: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana.
MERCOSUR	: Mercado Común del Sur.
OEA	: Organización de Estados Americanos.
OIT	: Organización Internacional del Trabajo.
OMC	: Organización Mundial de Comercio.
ONU	: Organización de Naciones Unidas.
OTCA	: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica.
PIB	: Producto Interno Bruto.
PPA	: Paridad de Poder Adquisitivo.
SAI	: Sistema Andino de Integración.
SELA	: Sistema Económico Latinoamericano y el Caribe.
TLC	: Tratado de Libre Comercio.
UNASUR	: Unión de Naciones Suramericanas.

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Análisis desde la perspectiva del Derecho Internacional Público.

RESUMEN: Los intentos de integración en América Latina se remontan a las primeras décadas del siglo XIX, pero el año 2000 marca el inicio en un nuevo intento, concretándose sólo el año 2004 con la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), pasando a llamarse Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) el año 2007. El presente trabajo tiene como objetivo el estudio de esta organización internacional, partiendo por el examen de los intentos históricos de integración en Latinoamérica para proseguir con el estudio mismo de UNASUR, su Tratado Constitutivo y su institucionalidad, todo ello, desde la perspectiva del Derecho Internacional Público con la ayuda de la Doctrina y la Jurisprudencia internacional, para terminar con dos estudios de casos sobre la actuación de UNASUR en el concierto sudamericano.

Palabras Claves: UNASUR, Tratado Internacional, Organización Internacional, Derecho Internacional Público, Integración.

Union of South American Nations (UNASUR). Analysis from the perspective of public international law.

ABSTRACT: Integration efforts in Latin America date back to the early decades of the nineteenth century, but the year 2000 marks the start in a new attempt, taking shape only in 2004 with the South American Community of Nations (CSN), to be called Union of (UNASUR) in 2007. The present work aims at studying this international organization, starting with the examination of the historical attempts of integration in Latin America to continue the study itself UNASUR Constitutive Treaty and its institutions, all from the perspective of international law public with the help of international jurisprudence and doctrine, to finish with two case studies on the performance of South American UNASUR at the concert.

Key words: UNASUR, International Treaty, International Organization, International Law, Integration.

INTRODUCCIÓN

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR): ¿es una entidad de hecho o una organización internacional amparada por el Derecho Internacional Público? Análisis desde la perspectiva del Derecho Internacional Público.

El objetivo de este trabajo será hacer una descripción de los elementos que dieron vida a esta Comunidad de Naciones así como también analizar la organización misma de acuerdo los criterios exigidos a toda organización internacional por parte del Derecho Internacional Público. Revisaremos, además, el caso “Reparación de perjuicios sufridos al servicio de la Organización de Naciones Unidas”, Opinión Consultiva de la Corte de Justicia Internacional de 1949.

Primeramente se hará un brevísimo resumen histórico y dogmático a los intentos históricos partiendo por el Congreso de Panamá en 1826 a iniciativa de Simón Bolívar, pasando por la creación de diversos organismos de integración económica a nivel latinoamericano como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); Comunidad Andina de Naciones (CAN), Mercado Común del Sur (MERCOSUR) hasta llegar a las Reuniones de Presidentes de América del Sur. Se seguirá con el estudio en profundidad de la organización, partiendo por determinar su naturaleza jurídica, respondiendo a la interrogante porqué es relevante definir la naturaleza jurídica de la UNASUR, para ello se aplicarán los conceptos del Derecho Internacional Público, junto con ello, la opinión de los autores, la jurisprudencia internacional y la Teoría General del Derecho; y su institucionalidad. Finalmente se hará dos estudios de casos: la crisis de la institucionalidad en Bolivia en el año 2008 y el intento de golpe de Estado en Ecuador el año 2010.

GENESIS

La Unión de Naciones Suramericanas es una unión política y económica, así como jurídica conformada por doce países de América del Sur (Repúblicas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela). El

primer encuentro de los doce jefes de gobierno de América del Sur se desarrolló en Brasilia (Brasil, 2000), acordando empezar un proceso de unificación regional para conformar un nuevo bloque político y económico a fin de impulsar sus países al siglo XXI, señalando lo siguiente: “el encuentro representó un importante estímulo para la organización de nuestra convivencia en el espacio común suramericano y para seguir apoyando, en América del Sur, la configuración de un área singular de democracia, paz, cooperación solidaria, integración y desarrollo económico y social compartido” (UNASUR, 2000). Constituida primeramente como Comunidad Suramericana de Naciones en la Tercera Reunión de Presidentes de América del Sur (Cusco, Perú 2004). En el año 2007, en el marco de la Primera Cumbre Energética Suramericana, paso a denominarse Unión de Naciones Suramericanas. Su Tratado Constitutivo se firmó en Brasilia, el 23 de mayo de 2008. Los Jefes de Estado y de Gobierno de los 12 países miembros de la Comunidad afirmaron 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.

OBJETIVOS

UNASUR tiene por objeto el desarrollo de un espacio integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y en infraestructura. Tiene como base todos los logros alcanzados por el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), La Comunidad Andina (CAN), así como también las experiencias de Chile, Guyana y Suriname. Su objetivo es fortalecer el desarrollo más equitativo, armónico e integral de Sudamérica, robusteciendo la identidad de América del Sur basada en el carácter multiétnico, multicultural y plurilingüe de sus pueblos; reconociendo el papel de los pueblos originarios, afro descendientes y de los inmigrantes, quienes tuvieron un rol importante en la formación y en las luchas sociales del continente. Por tanto, debe contribuir en las experiencias de integración regional, fortalecer a América Latina y el Caribe, otorgándole una mayor gravitación y representación en los foros internacionales (UNASUR, 2006).

PRINCIPIOS

Sus principios y su orientación política base se contienen en la Declaración de Cusco (UNASUR, 2004a) y en la Declaración de Ayacucho (UNASUR, 2004b) y se reafirman en su Tratado Constitutivo (Brasil, 2008), a saber: construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para fortalecer la unidad de America del Sur. Así tendremos:

- i. Cooperación política, social y cultural: fortalecer la democracia como forma de gobierno, la seguridad regional, la lucha contra las drogas y la corrupción, así como también temas de carácter social y cultural. Se aprovechará la capacidad técnica e institucional de organismos regionales como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).
- ii. Integración económica, comercial y financiera: basada en la convergencia de la CAN y del MERCOSUR junto a las experiencias de Chile, Guyana y Suriname.
- iii. Desarrollo de la infraestructura física, energía y de comunicaciones: por medio de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

LÍMITES GEOGRÁFICOS, POBLACIÓN, ECONOMÍA, MEDIO AMBIENTE

América del Sur se encuentra entre los meridianos 12, 5° latitud norte y 56° latitud sur, y los paralelos 34,5° longitud este y 81, 5° longitud oeste, correspondiente al territorio de 12 naciones al sur y al este del istmo de Panamá (GILL, 2009).

En 2005, en la UNASUR habitaba alrededor del 5,7% de la población mundial, en un territorio equivalente al 11,9% de la superficie terrestre del planeta. La UNASUR tiene una densidad poblacional de 20,9 habitantes por kilómetro cuadrado, valor inferior al promedio mundial (47,9) y a las densidades existentes en otras regiones como Asia (123,5), Europa (31,7) y África (30,4). A pesar de la reducción de las tasas de fecundidad y de crecimiento de la población, la población de la UNASUR aumentará de modo significativo en los próximos decenios en términos de magnitud absoluta. En 2005 la población de la

UNASUR llegaba aproximadamente a 374 millones de personas, mientras que para 2050 se proyecta una población de 521 millones de habitantes (CEPAL, 2009).

La UNASUR reúne un conjunto de doce países con un alto grado de especialización en la producción y exportación de productos básicos (hidrocarburos, metales y productos agrícolas). Por esta razón, la región se benefició en los últimos años de un significativo aumento de los términos de intercambio, que ha permitido un crecimiento sostenido acompañado por un superávit en las cuentas externas. El PIB de la UNASUR representa el 5,6% del PIB mundial, medido en dólares de paridad del poder adquisitivo (PPA). El PIB per cápita de la UNASUR es algo superior a los 8.500 dólares PPA, con un rango de variación que fluctúa entre los 4.200 y 14.700 dólares PPA (CEPAL, 2009)

Los países de la UNASUR enfrentan problemas ambientales que comprometen su capacidad de sostener el desarrollo, como la pérdida de biodiversidad y de bosques, la sobreexplotación de los recursos naturales, la degradación de los suelos y el agotamiento de las pesquerías. Además, la urbanización acelerada y sin planificación y los patrones insostenibles de producción y consumo han incrementado la contaminación del aire y la producción de basura y han privado a muchos asentamientos precarios de servicios básicos. A esto se suman los patrones productivos de los sectores minero, industrial y energético, que contaminan las aguas y afectan los ecosistemas costeros (CEPAL, 2009).

CAPITULO I: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.1 Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826.

Según la gran parte de los historiadores este congreso se origina en la obra de Simón Bolívar (1783-1830) llamada Carta de Jamaica (1815): “es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo es una sola nación con un solo vinculo que ligue sus partes entre si y con el todo... tienen un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse...”. No obstante lo anterior, esta idea fue compartida por un importante número de pensadores, próceres de la Independencia y estadistas de toda Latinoamérica: Francisco de Miranda (1750-1816), quien expresa “formar de la América Unida una gran familia de hermanos”. En 1810 Juan Egaña (1763-1836) y Juan Martínez de Rozas (1759-1813) en el Art. 1º del Proyecto de Declaración de los derechos del pueblo de Chile, expresando la necesidad de unir a Hispanoamérica para garantizar su seguridad exterior e interior; Bernardo O’higgins (1778-1842) lo dice, en 1818, bajo la formula de “la gran confederación del continente americano”. En 1825 Bernardo Monteagudo (1789-1825) en su “Ensayo sobre la necesidad de una federación general entre los estados hispano-americanos y plan de su organización” que tiene un notable parecido al proyecto bolivariano, entre otros destacados americanos (De la REZA, 2006).

El proyecto de la Confederación comienza a gestarse con la negociación y firma de tratados sobre “unión, liga y confederación perpetua” celebrados por la Gran Colombia con otros cuatro países: Perú (1822), Chile (1823), México (1823) y la República de Centroamérica (1825). Tienen en común: la creación de una asamblea compuesta de dos plenipotenciarios por cada país; la solicitud a los países asociados de interponer sus buenos oficios ante los demás gobiernos; y comprometer a los países signatarios a participar en una futura asamblea general de los Estados Americanos. Así el congreso se nos presenta como una instancia de tutela de las soberanías de los nuevos Estados para convertir a Hispanoamérica en un actor internacional capaz de proteger los intereses de sus pequeñas naciones, reforzar la capacidad estratégico-militar de la región para poner termino a las

hostilidades españolas y evitar, en lo sucesivo, agresiones extranjeras y preservar el régimen republicano en Latinoamérica (De la REZA, 2004).

Lo temas a tratar fueron: a) Ratificación de los tratados de unión, liga y confederación perpetua, b) El sostenimiento y defensa de la independencia recientemente alcanzada, c) La ayuda a aquellas colonias que aun no lo habían logrado, especialmente Cuba y Puerto Rico, pero también respecto de otras, como las Islas Canarias y las Filipinas, d) Afianzamiento de los lazos comerciales, e) Abolición de la esclavitud y f) El criterio para fijar los límites de los nuevos países latinoamericanos entre sí (adopción del *principio uti possidetis juris*) (BARRENECHE, 2010).

Del trabajo del Congreso se elaboraron cuatro instrumentos diplomáticos: Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua; Convenio sobre el lugar y tiempo de las Reuniones de la Asamblea; Convención de Contingentes; y Concierto Provisional sobre Ejército y Marina Confederada. El hecho de que apenas uno de los Estados participantes ratificara los acuerdos de Panamá causó que el propio Bolívar considerase la Asamblea de Panamá como fallida y expresa que “El Congreso de Panamá sólo será una sombra”.

1.2. Asociación Latinoamérica de Libre Comercio (ALALC) de 1960 a la Asociación Latinoamérica de Integración (ALADI) de 1980.

1.2.1. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

La idea de esta asociación apareció por primera vez en los trabajos elaborados por el Comité de Comercio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en donde señala la creación de un sistema de preferencias comerciales entre los países de Latinoamérica como el medio más adecuado para acelerar su desarrollo económico. En 1960 se firma el tratado constitutivo de la ALALC, siendo sus primeros signatarios las Repúblicas de Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. En 1961 se incorpora Ecuador y Colombia, en 1966 lo hace Venezuela y en último lugar, en 1967, lo hace Bolivia (GAMBOA, FERNÁNDEZ, 2008).

Firmado el 18 de febrero de 1960, el Tratado establece que para la liberación de los intercambios, un periodo transitorio de doce años, durante el cual se perfeccionará la zona de libre comercio con la eliminación gradual de los gravámenes y restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios de cualquiera de las partes contratantes. A su vez se prevén rondas de negociaciones entre las partes a fin de ir desarrollando el programa de liberación de intercambios (I.I.E.J.I., 1969).

Ante la imposibilidad de cumplir con el plazo para crear la zona de libre comercio, además que el sistema mostraba claros signos de agotamiento debido a la rigidez de los plazos establecidos, la no consideración de los diferentes estadios de desarrollo de las economías nacionales y más fuertemente, la escasa voluntad integracionista de los Estados hizo que en 1980 se hicieran nuevas rondas de negociaciones que terminan con la firma de un nuevo Tratado de Montevideo que crea la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), siendo ésta la sucesora histórica de la ALALC.

1.2.2. Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

En 1979 se analizó y evaluó el Tratado de Montevideo de 1960, su aplicación, sus resultados, sus perspectivas, sus fracasos y logros. El resultado del estudio más la experiencia vivida, concluyó que era necesario contar con un nuevo instrumento jurídico para proseguir con el proceso. Se concluye un nuevo Tratado de Montevideo por medio del cual la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio se sustituye por la Asociación Latinoamericana de Integración (FIGUEROA, 1989).

El “Nuevo Tratado de Montevideo” de 1980 es el marco jurídico global constitutivo y regulador de ALADI, el Tratado establece los siguientes principios: a) Pluralismo en materia política y económica; b) Convergencia progresiva de acciones parciales hacia la formación de un mercado común latinoamericano; c) Flexibilidad; d) Tratamientos diferenciales en base al nivel de desarrollo de los países miembros; y e) Multiplicidad en las formas de concertación de instrumentos comerciales (www.aladi.org).

Tiene como objeto la creación de una área de preferencias económicas en la región con el fin de lograr un mercado común latinoamericano, mediante tres mecanismos: i) Preferencia arancelaria regional: aplicada a productos originarios de los países miembros frente a los aranceles vigentes para terceros países; ii) Acuerdos de alcance regional: son convenios comunes a la totalidad de los países miembros; y iii) Acuerdos de alcance parcial: son convenios en que participan dos o más países del área. Tanto los acuerdos regionales como los de alcance parcial pueden abarcar las siguientes materias: desgravación arancelaria y promoción del comercio; complementación económica; comercio agropecuario; cooperación financiera, tributaria, aduanera, sanitaria; preservación del medio ambiente; cooperación científica y tecnológicas; promoción del turismo; normas técnicas, etc. (GAMBOA, FERNÁNDEZ, 2008).

Dentro de la institucionalidad de la ALADI se distinguen entre órganos políticos y un órgano técnico. Son órganos políticos: el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; la Conferencia de Evaluación y Convergencia; y el Comité de Representantes. El órgano técnico es la Secretaria General. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores: es el órgano supremo de la asociación y sus decisiones corresponden a la conducción política del proceso de integración, adopta medidas correctivas, revisa y actualiza sus normas básicas, acepta la adhesión de nuevos miembros, acuerda las enmiendas al Tratado y nombra al Secretario General. La Conferencia de Evaluación y Convergencia: es el órgano que tiene a su cargo el examinar el funcionamiento del proceso de integración en todos sus aspectos, propiciando la convergencia de los acuerdos de alcance parcial en su multilateralización progresiva y promover acciones de mayor alcance en materia de integración. El Comité de Representantes es el órgano político permanente y es el foro negociador donde se analizan y acuerdan todas las iniciativas destinadas a cumplir los objetivos del Tratado. También se contempla la existencia de órganos auxiliares de consulta, asesoramiento y apoyo técnico integrado por funcionarios encargados de la política de integración de cada país miembro; y órganos auxiliares de carácter consultivo integrado por representantes de las diversas áreas de la actividad económica de cada país asociado: Consejo para Asuntos Financieros y Monetarios; Comisión Asesora de Asuntos Financieros y Monetarios, Reunión de Directores Nacionales de Aduanas; Comisión de

Presupuestos, etc. La Secretaria General es el órgano técnico que tiene atribuciones de proposición, evaluación, estudio y gestión orientadas a la mejor consecución de los objetivos de la ALADI. Se compone por personal técnico y administrativo y a cargo de ella se encuentra un Secretario General, quien es apoyado por dos Secretarios generales adjuntos (FIGUEROA, 1989; www.aladi.org).

1.3. Comunidad Andina de Naciones (CAN) de 1969.

En 1969 Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú firmaron el “Acuerdo de Cartagena” con el propósito de mejorar en conjunto el nivel de vida de sus habitantes mediante la integración y la cooperación económica y social. Así, se puso en marcha el proceso andino de integración conocido como “Pacto Andino” o “Acuerdo de Cartagena”. En 1973 Venezuela se adhiere a él, pero en 1976 Chile lo abandona. La política que guió al pacto en su primera etapa fue el “modelo de sustitución de la importaciones”, que protegía a la industria nacional estableciendo aranceles a los productos que venían desde afuera, teniendo gran relevancia el Estado y la planificación económica. A finales de 1989 se decidió abandonar el modelo de desarrollo cerrado para dar paso al sistema abierto, adquiriendo prioridad el comercio y el mercado, dando paso el 1993 a una zona de libre comercio en donde las mercaderías circulaban libremente. En 1997 se reforma el Acuerdo de Cartagena mediante el “Protocolo de Trujillo”, para adaptarlo a los cambios del escenario internacional, creando el Consejo Presidencial Andino como el órgano principal del pacto y junto al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores pasan a formar parte de la estructura institucional. Se crea formalmente la Comunidad Andina de Naciones en reemplazo del Pacto Andino. El año 2003 se incorpora el aspecto social al proceso de integración mediante el Plan Integrado de Desarrollo Social y el año 2007 se impulsa la Integración Integral que abarca aspectos sociales, culturales, económicos, políticos, ambientales y comerciales (www.comunidadandina.org).

Fue firmado el 26 de mayo de 1969 y se fijaron una serie de objetivos. El Acuerdo ha sido objeto de modificaciones en 1973, 1976, 1978, 1987 y 1997. Mediante este último, Protocolo de Trujillo, se crea la Comunidad Andina de Naciones (CAN) como una organización subregional con personería jurídica internacional, además se crea el Sistema

Andino de Integración (SAI) que reúne a la totalidad de sus órganos e instituciones y por último, se contempla para el año 2005, la creación de un Mercado Común para la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas (GAMBOA, FERNÁNDEZ, 2008).

Los objetivos de la CAN son: a) Promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; b) Acelerar el crecimiento y la generación de ocupación; c) Facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común iberoamericano; d) Propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los países miembros en el contexto económico internacional; e) Fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países miembros; y f) Procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión (www.comunidadandina.org).

El Sistema Andino de Integración (SAI) es el conjunto de órganos e instituciones de la CAN que tiene como finalidad permitir coordinación efectiva entre sí para profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración. Componen el SAI: Consejo Presidencial Andino; Consejo Andino de Ministros de RREE; Comisión de la Comunidad Andina; Secretaria General de la Comunidad Andina; Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; Parlamento Andino; entre otros (www.comunidadandina.org).

1.4. Mercado Común del Sur (MERCOSUR) de 1991.

Los Estados de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron en 1991 el Tratado de Asunción que crea el Mercado Común del Sur. La idea de crear el MERCOSUR se gestó entre los presidentes de Argentina y el de Brasil al firmar en 1985 la “Declaración de Foz de Iguazú”, expresando la intención de enfrentar en forma coordinada los problemas comunes, fortalecer el sistema democrático y reducir la desconfianza política y las tensiones militares mutuas. En 1989 la fase de integración se consolidó con la firma del “Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo”, cuyo objetivo era la creación de un área económica común en un período de diez años, incluyendo temas de armonización de

políticas sectoriales y la necesidad de coordinar políticas monetarias, fiscales, cambiarias y de capitales. En 1991 se incorporaron Paraguay y Uruguay firmándose el Tratado de Asunción, debiendo crearse a partir de 1995 una unión aduanera (GAMBOA, FERNÁNDEZ, 2008).

El objetivo primordial del Tratado es la integración de los Estados Partes, a través de los siguientes mecanismos: a) La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos a través de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente; b) El esclarecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común en relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos, comerciales regionales e internacionales; c) La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Parte: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, -de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Parte; y d) El compromiso de los Estados Parte de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

En la Reunión del Consejo del MERCOSUR, de diciembre de 1994, se firmó el “Protocolo de Ouro Preto”. Este instrumento modifica el Tratado de Asunción en lo relativo a la organización institucional, ya que los órganos establecidos en el mismo, lo fueron para el período de transición. Los principales aspectos del "Protocolo" se refieren a: estructura institucional; personalidad jurídica del MERCOSUR, normativa del MERCOSUR y su incorporación a la legislación interna. El MERCOSUR tiene personería jurídica de derecho internacional a partir del 1º de enero de 1995. Su titularidad es ejercida por el Consejo del Mercado Común (CMC) que, en tanto órgano político quedó facultado para negociar y firmar acuerdos en nombre del MERCOSUR con terceros países y otros bloques económicos, así como pronunciarse con una voz única en los foros internacionales.

La estructura institucional del MERCOSUR es relativamente sencilla. Existen seis órganos principales de coordinación intergubernamental, definidos en el Protocolo Ouro Preto de 1994, que introduce algunas modificaciones a la estructura inicial prevista en el Tratado de Asunción. El Consejo del Mercado Común (CMC) es el órgano supremo de decisión y conducción política. Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los países miembros y convoca dos veces al año las cumbres a las que concurren los Presidentes. El Grupo Mercado Común (GMC) es el órgano ejecutivo del MERCOSUR, se trata de un cuerpo intergubernamental que cubre todos los temas atinentes a la integración y está compuesto por cuatro representantes y sus suplentes, de cada uno de los Ministerios de Relaciones Exteriores. La Comisión de Comercio (CCM) tiene por función velar por la aplicación de la política comercial común frente a terceros países y al igual que el Consejo y el Grupo Mercado Común, tiene capacidad decisoria. La Comisión está coordinada por los Ministros de Relaciones Exteriores. La Comisión Parlamentaria Conjunta aquí los Poderes Legislativos de los países miembros también están presentes en el proceso de integración, a través de ésta comisión, integrada por 16 representantes de cada Parlamento Nacional.

Chile es un miembro asociado del MERCOSUR, su relación se ha materializado a través de la suscripción del Acuerdo Complementación Económica N° 35 (ACE N° 35) en 1996. Con el objeto de crear una zona de libre comercio con estos países, adoptando un programa de liberación comercial que promueva la desgravación arancelaria, favoreciendo al universo de los productos originarios de los territorios firmantes del acuerdo. Además se contempló la adhesión a la Declaración sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, en donde se reafirma el respeto a la democracia, estableciendo a ésta como la forma de gobierno por la cual se van regir. También se contempló un acuerdo para la realización de inversiones en infraestructura con el propósito de servir de interconexión física entre Chile y los países miembros del MERCOSUR.

1.5. De la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur (2000) al Tratado Constitutivo de la UNASUR (2008).

1.5.1. Primera Reunión de Presidentes de América del Sur 2000.

Se desarrollo en Brasilia (Brasil) a iniciativa del Ex Presidente Sr. Fernando Cardoso, asistiendo los doce mandatarios de Sudamérica. Los presidentes fueron partidarios de una concertación suramericana, dejando de lado los ideales de integración enfocada siempre a toda Latinoamérica, siendo el encuentro de Brasilia un paso significativo en redefinir las metas de la integración reduciéndola a América del Sur. La postura de los Estados, que se contiene en la “Declaración de Brasilia”, es una visión de integración esencialmente comercial (GUDYNAS, 2006).

1.5.2. Segunda Reunión de Presidentes de América del Sur 2002.

Se desarrollo en Guayaquil (Ecuador). Los resultados del encuentro fueron modestos, habiendo poco optimismo para una unión sudamericana y no prosperó la idea de Brasil sobre los Estados Unidos de América del Sur, sólo se reforzó la marcha de la IIRSA y se aprobó el estatuto de la región como zona de paz. El documento final de la cumbre fue el “Consenso de Guayaquil” sobre integración, seguridad e infraestructura para el desarrollo, en él se repiten los compromisos con los derechos humanos, la democracia, la lucha contra las drogas y el narcotráfico, se critican los subsidios agrícolas, se hacen llamados para erradicar la corrupción, etc. (GUDYNAS, 2006a).

1.5.3. Tercera Reunión de Presidentes de América del Sur 2004.

Sus objetivos tienen algunas diferencias importantes con los anteriores encuentros se buscaba un salto sustancial en la vinculación entre los Estados, invocando la creación de una comunidad suramericana promovida por los Presidentes de Brasil y de Perú (GUDYNAS, 2006b).

Así los acuerdos de Cusco fueron muy generales, acordando los Presidentes conformar una Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). El documento final del encuentro se denominó la “Declaración de Cusco sobre la Comunidad de Naciones” en donde se apuesta por la integración regional en donde la ciudadanía juega un rol

importante. Además se firmó la “Declaración de Ayacucho” que tiene el mismo objetivo. La finalidad de la Declaración de Cusco es construir un espacio sudamericano integrado, lográndose este objetivo por medios de los siguientes procesos: a) Concertación y coordinación política; b) Acuerdo de libre comercio entre los dos bloques CAN y MERCOSUR, más Chile, Guyana y Suriname; c) Integración física, energética y en comunicaciones; d) Armonización de políticas de desarrollo rural y agropecuario; e) Cooperación en tecnologías, ciencia, educación y cultura; y f) Integración entre empresas y sociedad civil. Los Presidentes aclararon que no buscaban crear una nueva institucionalidad sino que apoyarse en ya existente (GUDYNAS, 2006a).

1.5.4. I Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones 2005.

Con la idea de una comunidad suramericana los Presidentes se reunieron en Brasilia en septiembre de 2005. El documento final del encuentro se denominó “Declaración Presidencial” y “Agenda Prioritaria” en donde se estableció la institucionalidad mínima para la CSN, creando las reuniones ministeriales sectoriales. Se establecieron ocho áreas de acción prioritaria: i) Diálogo político; ii) Integración física; iii) Medio ambiente; iv) La integración energética; v) Mecanismos financieros sudamericanos; vi) Asimetrías; vii) Promoción de la cohesión social, la inclusión social y la justicia social; y viii) Telecomunicaciones. Así, el objetivo de la CSN sería promover la mejora en la calidad de vida, generación de trabajo decente, extensión de los beneficios sociales y mejorar la distribución de la riqueza, pero se vuelve a repetir que sus fines económicos son el establecimiento de una zona de libre comercio continental como forma de promover el crecimiento económico, reducir las asimetrías y generar una complementación económica. Además, se aboga por la convergencia entre la CAN y el MERCOSUR en un área de libre comercio sudamericana (GUDYNAS, 2006a).

1.5.5. II Cumbre de los Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones 2006.

Se realizó en diciembre de 2006 en Cochabamba, Bolivia. En esta oportunidad se firmó la “Declaración de Cochabamba: Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana”. El “Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana”, contenido en la Declaración de Cochabamba, establece que “la CSN cuenta

con la siguiente institucionalidad: a) Reuniones anuales de Jefes de Estado y de Gobierno; b) Reuniones semestrales de Cancilleres; c) Reuniones ministeriales sectoriales; d) La Comisión de Altos Funcionarios; y e) La Secretaría Pro Tempore. Además, agrega que la CSN se ha construido a partir de: i) La convergencia gradual entre la CAN y MERCOSUR, sumando a Chile y luego a Guyana y Suriname; ii) La implementación progresiva de niveles y ámbitos de acción conjunta con perspectiva más amplia que la de un TLC, hasta evolucionar a fases superiores de integración económica, social e institucional, iii) El aprovechamiento máximo de los avances y fortalezas de la CAN y el MERCOSUR., iv) La armonización de la normativa existente y la negociación de una normativa común; y v) El redimensionamiento progresivo de algunas de las instituciones existentes para facilitar la concreción del proyecto sudamericano (www.sela.org).

1.5.6. I Cumbre Energética Suramericana 2007.

Se desarrolló una diálogo político entre los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de América del Sur que se plasmó en el documento oficial denominado “Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno, I Cumbre Energética Suramericana”, acordando lo siguiente: a) Nombrar este esfuerzo integrador de Suramérica, como “Unión de Naciones Suramericanas” (UNASUR); b) Designar una Secretaría Permanente, que tendrá como sede la ciudad de Quito (Ecuador); c) Encomendar a los ministros de Relaciones Exteriores para designar la Secretaría Permanente y transformar la Comisión de Altos Funcionarios en Consejo de Delegados o Comisión Política, encomendándole a este Consejo, la redacción de un proyecto de Acuerdo Constitutivo de UNASUR a ser presentado en la III Cumbre en Colombia (www.sela.org).

1.5.7. Reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de América del Sur 2008: Constitución de la UNASUR.

El Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, fue firmado en Brasilia el 23 de mayo de 2008. En este documento los Jefes de Estado y de Gobierno de los doce países miembros de la Comunidad afirmaron 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 (www.sela.org).

Además, se establece la institucionalidad del nuevo bloque que se conforma por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno instancia máxima que se reúne anualmente y su pauta de trabajo es fijada por el órgano ministerial; el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores que es el órgano ministerial del bloque que depende del consejo técnico para la formación de su pauta de trabajo; el Consejo de Delegadas y Delegados es el órgano técnico de la organización; la Secretaria General es el único órgano de carácter supranacional. Las normas se adoptan por consenso, pero la deliberación puede ocurrir con la presencia de tres cuartos de los Estados miembros, siendo su cumplimiento obligatorio, pero su incorporación a las legislaciones nacionales no es automático. Finalmente, el Tratado determina la creación de un Parlamento Sudamericano en Cochabamba (Bolivia) mediante un protocolo adicional (BOTELHO, 2010).

Según el Tratado Constitutivo de la UNASUR, éste entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno instrumento de ratificación, siendo depositario el Gobierno de Ecuador quien comunicará la fecha de la entrega del documento de ratificación a los demás Estados. Han hecho entrega de tales instrumentos los gobiernos de Bolivia, Ecuador, Guyana, Venezuela, Perú, Argentina, Suriname, Chile y Uruguay. Así, el 11 de marzo de 2011 entró en vigencia el Tratado y cobró vida jurídica internacional la UNASUR, haciéndose entrega formalmente, por parte del Representante Permanente de Ecuador ante las Naciones Unidas (ONU), a la Oficina de Asuntos Legales de las Naciones Unidas del Tratado Constitutivo de UNASUR, a fin de iniciar el proceso de registro y publicación del Tratado, de conformidad con lo estipulado en la Carta de Naciones Unidas y el propio Tratado Constitutivo. Posteriormente, lo han ratificado Colombia, Brasil, y finalmente, Paraguay.

1.5.7.1. Protocolo Adicional.

Tiene como antecedente la Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Buenos Aires de octubre de 2010 en donde se acordó una declaración por la

situación política-institucional producida en Ecuador en que se concertó adoptar en la IV Cumbre de UNASUR, en la República de Guyana, un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR con el objeto de aportar medidas concretas para mantener la institucionalidad democrática.

El documento oficial se denomina “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia”, en donde se establece su ámbito de aplicación que será en caso de ruptura o amenaza del orden democrático, violación del orden constitucional, o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos. Así la Presidencia Pro-Tempore, de oficio o a petición de parte, podrá convocar a sesión extraordinaria de Jefes de Estados y de Gobierno o al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, en su defecto. Podrán adoptarse las siguientes medidas: suspensión de participar en los distintos órganos e instancias de UNASUR; cierre parcial o total de las fronteras terrestres, limitación o suspensión del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, etc.; promover la suspensión del Estado afectado de otras organizaciones regionales o internacionales; la adopción de sanciones políticas y diplomáticas, entre otras más. Con el objeto de promover el restablecimiento de la democracia en el país afectado se podrá interponer los buenos oficios y realizar gestiones diplomáticas de parte de UNASUR como de sus Estados miembros (UNASUR, 2010).

Para la entrada en vigencia del Protocolo y su depósito se seguirá lo previsto en el Tratado Constitutivo de UNASUR ya que se entiende que forma parte integrante del mismo, debiendo también ser consignado ante la Secretaria General de la ONU para su registro y publicación.

CAPITULO II: UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS

2.1. Naturaleza Jurídica de la UNASUR.

En los siguientes apartados se analizará a la UNASUR desde la perspectiva de su Tratado Constitutivo, es decir, como un tratado o acuerdo internacional, además de analizar a la UNASUR desde la perspectiva de una organización internacional, fuente normativa interna y externa, niveles de institucionalidad y revisión de sus órganos principales y auxiliares, todo desde la perspectiva del derecho internacional publico.

2.1.1. ¿Es un Tratado?

El Tratado Constitutivo de UNASUR fue firmado en Brasilia el 23 de mayo, en el marco de la Reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, siendo suscrito por los doce mandatarios de las naciones suramericanas. El texto del Tratado Constitutivo, en su artículo 26, señala que el Tratado entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno instrumento de ratificación, siendo depositario el Gobierno del Ecuador. El noveno país en ratificar el Tratado de UNASUR fue Uruguay el 30 de noviembre de 2010 y depositado el instrumento de ratificación el 09 de febrero de 2011. De conformidad al artículo mencionado, UNASUR cobro vida internacional a contar del 11 de marzo de 2011, además el Tratado fue registrado y depositado en la Oficina de Asuntos Legales de la ONU por el Representante Permanente del Gobierno de Ecuador con fecha 12 de marzo de 2011, cumpliéndose con lo estipulado en el artículo 26 y artículo 27 de Tratado Constitutivo de UNASUR y la Carta de Naciones Unidas.

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores expresaron su satisfacción y beneplácito con la entrada en vigencia del Tratado Constitutivo de UNASUR y así mismo la constitución plena de UNASUR en una entidad con personalidad jurídica internacional (UNASUR, 2011), reafirmado en el artículo 1 del Tratado Constitutivo que señala: “los Estados Partes del Presente Tratado deciden constituir la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR) como una organización dotada de personalidad jurídica internacional” (UNASUR, 2008).

2.1.1.1. Definición de tratado en el Derecho Internacional Público.

El concepto de Tratado lo extraemos de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados de 1969 que en su artículo 2.1.a) lo define como “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o en más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular” (ONU, 1969). Así, la definición hace referencia a acuerdos celebrados por escrito, entre Estados y regidos por el Derecho Internacional sin que importe la denominación de reciba. De más reciente creación, pero sin vigencia internacional por falta de ratificaciones suficientes, encontramos la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986 que en su artículo 2.1.a) define al Tratado como “un acuerdo internacional regido por el Derecho Internacional y celebrado por escrito: i) entre uno o varios Estados y entre una o varias Organizaciones Internacionales; o ii) entre Organizaciones Internacionales, ya que conste ese acuerdo en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular” (ONU, 1986).

La jurisprudencia internacional también ha venido a precisar el concepto de Tratado, así lo ha hecho la Corte de Justicia Internacional en el “Asunto de la delimitación marítima y cuestiones territoriales entre Qatar y Bahrein” (competencia y admisibilidad) al señalar que “un acuerdo internacional [tratado] puede tener una variado número de formas y una diversidad de nombre”. “El Acta de 1990 no es un simple registro de una reunión... ya que no se limitan a dar una cuenta de las discusiones y resumir los puntos de acuerdo y desacuerdo. Enumeran los compromisos que las partes han consentido. De este modo, crean derechos y obligaciones en el derecho internacional para las Partes. Constituyen un acuerdo internacional” (CIJ, Reports, 1994). También lo precisa en el “Asunto de la Plataforma continental del Mar Egeo” al afirmar que “lo que constituye o no un acuerdo internacional [tratado] depende esencialmente de la naturaleza del acto o la transacción contenida en el acuerdo, y no se resuelve la cuestión por la forma en que se materializó el acuerdo que contiene ese acto o esa transacción” (CIJ, Reports, 1978).

2.1.1.2. La UNASUR como un simple tratado.

Para la elaboración del Tratado Constitutivo de UNASUR se pueden observar todos los elementos necesarios para la creación de un acuerdo internacional. Si bien es cierto que UNASUR inicio su existencia mucho antes que la entrada en vigencia de su tratado (el 2004 como CSN y a partir 2007 como UNASUR), la adopción del mismo vino a marcar su existencia jurídica internacional como un organismo internacional.

Desde diciembre de 2005 venia funcionando una Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Suramericano compuesta de doce miembros, todos ellos, Altos Representantes personales de los doce Jefes de Estado y de Gobierno de la entonces CSN, que tenia como objetivo la elaboración de propuestas de integración suramericanas de cuyo trabajo se elaboro el documento llamado “Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Suramericana de Naciones”, que contiene reflexiones en torno a la organización de la futura unión, así como reflexiones acerca de la necesidad de concretizar un acuerdo constitutivo de la misma. Ya con la Declaración de Cochabamba de 2006 (Bolivia) y la Declaración de Isla Margarita 2007 (Venezuela), se inician los preparativos para la adopción de un acuerdo constitutivo, siendo la misma Comisión la encargada de su redacción y la encargada de hacer las consultas pertinentes al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y al Consejo de Jefas y Jefes de Estados y de Gobierno. Acuerdo que se logró y el 23 de mayo 2008 se firma el Tratado Constitutivo de UNASUR.

Pero no bastaba con la firma del texto del Tratado para que la nueva entidad cobrara existencia jurídica internacional ya que los Estados Miembros debían expresar su consentimiento por medio de la ratificación previa aprobación legislativa y para ello el texto del Tratado requería el depósito de nueve ratificaciones al Tratado, entrando en vigencia 30 días después de la novena ratificación.

Además, el Tratado Constitutivo de UNASUR contiene normas sobre Estados Asociados (artículo 19) previa aprobación del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; normas sobre Adhesión de Nuevos Miembros (artículo 20) sólo a partir del

quinto año desde la entrada en vigor del Tratado y para los países de América Latina y el Caribe mediante recomendación del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y con la aprobación del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno y que hayan tenido la calidad de observador por cuatro años. También contiene normas sobre Duración y Denuncia (artículo 24), señalando que el Tratado tiene una duración indefinida y que podrá ser denunciado por cualquiera de sus miembros previa notificación escrita al Depositario, quien la comunicará a los restantes Estados Miembros, surtiendo efectos seis meses después la notificación que haya recibido el Depositario. Normas sobre Enmiendas (artículo 25), pudiendo cualquier Estado Miembro proponerlas, siendo comunicadas al Secretario General que la notificará a los Estados Miembros para la consideración de los órganos de UNASUR, debiendo ser aprobadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estados y de Gobierno y seguir el procedimiento del artículo 26 para su entrada en vigencia (UNASUR, 2008).

2.1.1.3. Consecuencias de ser un tratado.

La creación u origen de toda organización internacional siempre es posible hallarlo en un acuerdo internacional (tratado internacional) de los Estados que la hayan creado, teniendo como base un acuerdo de voluntades expreso o manifestado a través de hechos concluyentes, entre dos o más sujetos de derecho internacional.

Los tratados constitutivos o fundacionales de una organización internacional están sometidos a las reglas de la Convenciones de Viena de 1969 y de 1986, pudiéndose observar ciertas singularidades propias de su naturaleza: a) Cumplir funciones constitucionales que se manifiesta en la superioridad de sus estipulaciones sobre cualquier acuerdo contraído por alguno de sus miembros o en las decisiones que adopte la organización en el ejercicio de sus competencias o en acuerdos concluidos con terceros; y b) Conformar una unidad que debe ser aceptada en su integridad, así las reservas al tratado deben ser aceptadas por el órgano correspondiente de la organización y los efectos de la enmiendas al mismo se prevén *erga omnes* una vez aceptada por una mayoría calificada de los miembros.

2.1.2. ¿Es una Organización Internacional?

La UNASUR es una organización internacional de ámbito regional compuesta por los 12 países de América del Sur, cuyo objetivo es la “construcción de 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 la América Latina y el Caribe” (UNASUR, 2008).

Además, 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 la pobreza, exclusión y la desigualdad social. Así, la integración y la unión suramericana 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 el desarrollo sostenible. Reafirmando, que la integración suramericana se debe alcanzar a través de los logros y avances del MERCOSUR y la CAN, junto a las experiencias de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos.

2.1.2.1. Organización Internacional de acuerdo al Derecho Internacional Público.

Un concepto tradicional y simple de Organización Internacional lo encontramos en la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados de 1969, en su artículo 2.1.i) y en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986, en su artículo 2.1.i), que definen a una “Organización Internacional” como una “organización intergubernamental” (ONU, 1969, 1986). Concepto criticado por no ser suficientemente claro ni representativo de la realidad ya que no despeja la interrogante si la intergubernamentalidad hace referencia a las entidades que adoptan el tratado constitutivo o a la entidad resultante de dicho acto. Así, la Comisión de Derecho Internacional (CDI) de la ONU en materia de Responsabilidad de las organizaciones internacional ha venido extendiendo el concepto de Organización Internacional. El proyecto, en su última versión, en el artículo 2º la define como “una

organización instituida por un tratado u otro instrumento regido por el derecho internacional y dotada de personalidad jurídica internacional propia. Las organizaciones internacionales pueden contar entre sus miembros, además de Estados, otras entidades”. Tener presente que esta definición, y así lo sostiene la CDI, no tiene un efecto general y sólo queda reservada para el tema de la responsabilidad de las Organizaciones Internacionales. En el año 2007, en su 59° período de sesiones, se recibieron y examinaron cinco informes del relator especial y se aprobó provisionalmente los artículos 1 a 45 del proyecto de convención, aún no hay texto definitivo.

La Doctrina también entrega su ayuda al definir a las Organizaciones Internacionales como “unas asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros” (SOBRINO, 2002). De la definición se desprende que gozan de una autonomía jurídica, es decir, de una personalidad jurídica internacional distinta de la de sus Estados miembros y que es necesaria para el cumplimiento de los fines para la cual fue creada, pero dicha personalidad va a estar limitada por el principio de especialidad que inspira todo su régimen jurídico: al logro de los objetivos y funciones que le fueron confiados a la organización internacional por su tratado constitutivo o se deducen del mismo y desarrollados en la práctica. Esta es la doctrina internacional actual, pero no podemos olvidar que el fundamento de la personalidad jurídica internacional se encuentra en las reglas particulares de cada organización, así lo señala el artículo 2.1.j) de la Convención de Viena de 1986: “su o sus instrumentos constitutivos, sus decisiones y resoluciones adoptadas conforme a éstos y su práctica establecida”.

La jurisprudencia internacional también ha abordado el problema de la personalidad jurídica internacional de las organizaciones internacionales y lo hizo en 1948 el Tribunal Internacional de Justicia en la “Opinión consultiva sobre la Reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas”, a petición de la Asamblea General de la ONU. El Tribunal resuelve positivamente la cuestión de si las Naciones Unidas poseían personalidad jurídica internacional después de examinar la Carta de Naciones Unidas, sus propósitos,

principios y las características de la organización. El Tribunal también reconoce que la personalidad jurídica internacional de las organizaciones internacionales es disímil a la de los Estados “no equivale decir que la Organización sea un Estado, lo que ciertamente no es, o que su personalidad jurídica, derechos o deberes sean los mismos que los de un Estado... ni implica que todos los derechos y deberes de la Organización se encuentren en el terreno internacional, del mismo modo que no todos los derechos y deberes de los Estados deben encontrarse en él... la Organización es un sujeto de derecho internacional, tiene capacidad para ser titular de derechos y deberes internacionales y tiene la capacidad para prevalerse de estos derechos...”. Estima, también, que dicha personalidad jurídica internacional puede ser implícita, conteniendo los mandatos necesarios para el ejercicio de las funciones en ausencia de una norma expresa que así lo señale. Además reconoce una personalidad jurídica internacional objetiva, permitiéndole la creación a los Estados de entidades dotadas de personalidad jurídica internacional no sólo reconocible por ellos sino que oponibles a terceros Estados no miembros de la organización (CIJ, Reports 1949).

Las Organizaciones Internacionales, por aplicación del principio de especialidad y a su naturaleza funcional que forma parte de su personalidad jurídica, sólo poseen ciertas competencias que son esenciales para ejercer sus funciones y alcanzar sus objetivos, variando el ejercicio de estas competencias internacionales entre una organización internacional y otra, debiendo ir a cada caso concreto para ver la efectividad de la aplicación de las competencias en cada organización determinada. Se identifican ciertos derechos y obligaciones que conforman el contenido mínimo de la personalidad jurídica internacional de las organizaciones internacionales: “a) Derecho a celebrar tratados internacionales; b) Derecho a establecer relaciones internacionales; c) Derecho a participar en los procedimientos de solución de diferencias internacionales; d) Derecho a participar en las relaciones de responsabilidad internacional; y e) Derecho a disfrutar de ciertos privilegios e inmunidades internacionales” (DIEZ, 2003).

Ahora bien, si consideramos lo señalado por la Convención de Viena de 1969 y de 1986, el proyecto de la CDI sobre Responsabilidad, la Doctrina y la Jurisprudencia internacional podemos señalar los elementos básicos que deben estar presente ante una

Organización Internacional: “i) Surgimiento por acuerdo internacional; ii) Conformación de Estados; iii) Voluntad propia separada de los Estados miembros; iv) Órganos facultados para gestionar los intereses colectivos y alcanzar los objetivos comunes; v) Capacidad para tener bienes propios; vi) Titularidad para reclamar y ser reclamado; y vii) Capacidad para exigir a sus miembros comportamientos (DRNAS, 2009).

2.1.2.2. UNASUR como Organización Internacional, fuente formal y fuente material.

Corresponde hablar a ahora sobre las fuentes materiales y formales que dieron vida y dan sustento jurídico a UNASUR, primeramente abordaremos el tema de las fuentes precisando que se entiende por fuentes formales y fuentes materiales para ello recurriremos a la Teoría General del Derecho.

En Doctrina la expresión “fuentes del Derecho” tiene muchas acepciones y Kelsen nos señala que “es un término metafórico con más de un significado, siendo necesario determinar sus varios sentidos”. Así, “hay una fuente del Derecho en toda norma general o individual, en la medida en que derivan de ella deberes, responsabilidades o derechos subjetivos... En razón de las diversas significaciones que pueda tener, la expresión fuentes del derecho se torna inutilizable” (KELSEN, 1971). De lo anterior podemos entender por fuentes del Derecho: “a) Al fundamento último del derecho, del derecho en general y no de un determinado ordenamiento jurídico en particular; b) Para aludir a cualquier forma de organización humana que requiera de derecho para existir y desarrollarse; c) Para referirse al órgano, autoridad o persona que crea o produce derecho de acuerdo a lo que dispone las normas de competencias de un determinado ordenamiento jurídico; d) Como el fundamento de validez de una norma jurídica ya que toda norma jurídica encuentra el fundamento de su validez en otra norma jurídica del mismo ordenamiento de que se trate, aunque de jerarquía o rango superior que regula su creación y dentro de los límites que está autorizado para producir la norma inferior; e) Alude, también, a los factores de diversa índole, políticos, económicos, sociales, científicos que presente en una determinada sociedad en un momento dado influyen en la producción de las normas jurídicas que rigen a esa sociedad y en el contenido de que tales normas se encuentran provistas; y f) Como fuente de conocimiento jurídico o fuente cognitiva, siendo manifestaciones externas reveladoras de normas

jurídicas o de hechos con significación jurídica sean actuales o pretéritos que permiten conocer el estado del derecho en un momento histórico determinado” (SQUELLA, 2000). Bobbio, por su parte, también intenta precisar el contenido de la expresión señalando que “fuentes del Derecho” “son aquellos hechos o aquellos actos de los cuales el ordenamiento jurídico hace depender la producción de normas jurídicas” (BOBBIO, 1987).

Las “fuentes formales del Derecho”, por su parte, se pueden definir desde más de un punto de vista ya que se refieren tanto a los “procedimientos a través de los cuales se producen normas jurídicas como a los modos en que se manifiestan y a los continentes en donde es posible localizar a las normas una vez que han sido producidas”. Así, Castán señala que pueden definirse desde un doble punto de vista, conceptualizándolas como “actos u órganos de creación de normas”, o como “los modos o formas de esa creación de éstas (CASTÁN, 1978). Por tanto, entenderemos por “fuentes formales del derecho” a los “distintos procedimientos de creación de normas jurídicas, así como los modos de exteriorización de éstas y los continentes normativos en donde es posible hallarlas, tras los cuales es posible identificar a un órgano, una autoridad, una fuerza social o sujetos de derecho que se encuentran calificados para producir normas jurídicas por el mismo ordenamiento jurídico al que pasan a incorporarse las nuevas normas por ellos creadas” (SQUELLA, 2000).

Por otra parte, la expresión “fuentes materiales del derecho” es utilizada sin mucha precisión para referirse a todos los factores extrajurídicos que inciden sobre la creación de normas jurídicas. En esta misma línea, Castán se refiere a las fuentes materiales como “todo factor o elemento que contribuye a fijar el contenido de la norma jurídica, teniendo estas fuentes un carácter sociológico o metajurídico, y su número, ilimitado” (CASTÁN, 1978). Precisando lo que se entiende por fuentes materiales diremos que “son los factores de muy diversa índole, políticos, económicos, sociales, morales, religiosos, científicos, técnicos, etc., que presentes en una sociedad dada en un determinado momento, y en dinámica y reciproca interacción de unos con otros, influyen de manera decisiva, a lo menos importante, en el hecho de la producción de normas jurídicas del respectivo ordenamiento y en el contenido de que estas normas resultan provistas”. Son factores que influyen en la

producción de normas jurídicas, que influyen en su modificación y también en su derogación (SQUELLA, 2000).

El estudio de estas fuentes puede hacerse por medio de una visión voluntarista del derecho como a través de una visión metafísica del derecho. La primera visión permite advertir que las normas jurídicas tienen como primer creador la voluntad o el consentimiento del creador o creadores, pero no son pura creación de los sujetos autorizados para producirlas y que deben su origen a factores anteriores al acto formal por el cual son producidas y trata de responder la pregunta ¿Cuál es el origen del derecho? cuya respuesta la debe dar la Filosofía del Derecho. La visión metafísica, en cambio, muestra el origen de las normas jurídicas en hechos y factores de orden trascendentes y también en objetivos fácilmente identificables que tienen que ver con aspiraciones e intereses que conciernen a la vida del ser humano en sociedad y trata de responder la pregunta ¿Cuál es el origen de un determinado derecho?, siendo la Sociología Jurídica la encargada de darle una respuesta. Dentro de la primera visión encontramos “las fuerzas modeladoras del derecho” que incluye las fuerzas políticas (transformación del derecho en poder, el derecho como compromiso entre grupos opuestos y el derecho como autolimitación de los gobernantes); fuerzas psicológicas (la fuerza normativa de lo real, influencias que en el desarrollo del derecho juegan factores como el hábito y la costumbre, el deseo de paz y el deseo de orden); fuerzas económicas (influencias de las condiciones económicas imperantes de una sociedad tienen para el contenido del derecho; y factores nacionales o raciales (BODENHEIMER, 1971).

En el artículo 11 del Tratado Constitutivo de UNASUR, se enumeran las fuentes jurídicas o formales que se dará la organización. Dichas fuentes 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 (UNASUR, 2008).

Esta actividad normativa de las organizaciones internacionales no se encuentra reconocida en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, que al enunciar las fuentes del Derecho Internacional, no recoge los actos de las organizaciones internacionales, pero dicha actividad normativa es un reflejo de la capacidad con que gozan estos sujetos internacionales para elaborar y manifestar su voluntad jurídica propia e independiente de la de sus Estados miembros. Actividad que se explica por la naturaleza derivada y funcional de la personalidad jurídica internacional de las organizaciones internacionales. Dicha actividad tiene que desarrollarse dentro de los límites de las competencias que le son atribuidas por su instrumento constitutivo o se deduzcan de él y con la finalidad de realizar los objetivos comunes fijados por los Estados miembros.

Así, el orden jurídico que se da cada organización internacional está constituido por un “derecho originario” y un “derecho derivado”. El primero de ellos conformado por el instrumento constitutivo de la organización: un tratado, con sus protocolos y anexos, y las normas convencionales que lo vienen a completar o complementar a lo largo del tiempo; y el segundo es el desarrollado por los órganos de la organización internacional que se caracteriza por ser un derecho secundario, homogéneo, unilateral, autoritario, escrito, controlado y autónomo, siendo a través de este derecho derivado que las organizaciones internacionales pueden contribuir directa o indirectamente a la creación de normas jurídicas internacionales (DIEZ, 2003). Es el instrumento constitutivo de la organización internacional el que señala qué órganos, cuáles procedimientos y dentro de qué competencias y qué funciones puede desarrollar la organización internacional. Dentro de este marco todas las organizaciones interestatales tienen la facultad de expresar, mediante actos de sus órganos, una voluntad jurídica propia distinta de los Estados miembros, pudiendo adoptar estos actos propios varios calificativos: decisiones, declaraciones, reglamentos, directivas, recomendaciones, estándares, prácticas, normas, anexos, etc.

En el ejercicio de su actividad las organizaciones internacionales pueden adoptar resoluciones cuyo objetivo pueden ser: a) Regular el funcionamiento interno o institucional de la propia organización (Competencia normativa interna); b) Atender al desarrollo

material o sustancial de las competencias y funciones para las que fue creada la organización de que se trate (Competencia normativa externa) (REMIRO et al., 1997).

La competencia normativa interna viene dada por las reglas de la organización internacional que, expresa o tácitamente, confiere a la organización una potestad normativa con el objetivo de regular su propio funcionamiento y administración, adaptándola a la evolución de sus actividades y del entorno internacional en la que se desenvuelve, siendo los destinatarios de esta actividad la propia organización y los sujetos de su Derecho interno: los órganos y Estados miembros de la organización. Así, el llamado derecho interno de la organización internacional se extiende a diversas materias como: i) Admisión, suspensión y expulsión de Estados miembros; ii) Aprobación del presupuesto y el reparto de las cuotas entre los Estados miembros de la organización; iii) Creación de órganos subsidiarios y la delimitación de sus competencias y funciones; iv) Elección de los representantes de los órganos principales y secundarios de composición restringida; v) Aprobación del estatuto personal administrativo; vi) Aprobación, por parte de los órganos de la organización, de sus propios reglamento; etc. A través de esta norma de carácter constitucional, administrativa o financiera se establece la competencia, composición y funciones de sus órganos y los procedimientos a seguir en sus relaciones recíprocas, indicando que órganos son competentes para representarlas en el plano internacional, así mismo, sirven para fijar derechos y obligaciones de sus funcionarios y agentes, el régimen financiero y las condiciones de utilización de sus instalaciones en la ciudad donde se encuentren ubicadas (DIEZ, 2003; REMIRO, et al., 1997).

Así, la competencia normativa interna esta presente en todos los órganos de UNASUR que permiten dar cumplimiento sus propósitos y la más eficaz ejecución de sus funciones. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno tiene potestad normativa interna para convocar a Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial y decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (artículo 6 Tratado Constitutivo UNASUR). Por su parte, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores es competente para: proponer acuerdos de Decisiones y preparar las reuniones del Consejo de Jefas y Jefes de

Estado y de Gobierno, aprobar el programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de UNASUR; aprobar el financiamiento de las iniciativas comunes de UNASUR; aprobar resoluciones y reglamentos de carácter institucional o sobre otros temas que sean de su competencia; y crear Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades fijadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (artículo 8). El Consejo de Delegadas y Delegados es competente para: implementar, mediante las Disposiciones pertinentes, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y Reglamentos para la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; conformar, coordinar y dar seguimientos a los Grupos de Trabajo (artículo 9). La Secretaría General realiza las siguientes actividades: proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de UNASUR; preparar y presentar la Memoria Anual y los informes respectivos a los órganos correspondientes de UNASUR; preparar el proyecto de presupuesto anual para la consideración del Consejo de Delegadas y Delegados y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución; preparar los proyectos de reglamentos para el funcionamiento de la Secretaría General y someterlos a consideración y aprobación por los órganos correspondientes; y celebrar, de acuerdo con los reglamentos, todos los actos jurídicos necesarios para la buena administración y gestión de la Secretaría General (artículo 10 Tratado Constitutivo UNASUR). Por último, la Presidencia Pro Tempore tiene competencia normativa interna para: preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de UNASUR; y presentar para la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y al Consejo de Delegadas y Delegados, el programa anual de actividades de UNASUR, con sus fechas, sedes y agenda de las reuniones de los órganos en coordinación con esta secretaría (artículo 7).

También agrega el Tratado Constitutivo de UNASUR otras normas sobre competencia interna como es el artículo 5 sobre Desarrollo de la Institucionalidad, artículo 12 sobre Aprobación Normativa, que consagra la regla del consenso para la adopción de toda normativa de UNASUR, además de señalar que las decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de

Relaciones Exteriores y las disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados se podrán acordar con la presencia de al menos tres cuartos de los Estados Miembros, encargando a la Secretaría General la consulta a los Estados ausente sobre las medidas adoptadas por los diversos órganos de UNASUR. También, se destaca el artículo 13 del Tratado en lo relativo a la Adopción de Políticas y Creación de Instituciones, Organizaciones y Programas según los objetivos de UNASUR, sean permanentes o transitorios. El artículo 19, por su parte, contiene normas sobre los Estados Asociados o que soliciten serlo previa aprobación del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y por último, el artículo 22 contiene normas sobre inmunidades y privilegios con que gozarán, en los Estados Miembros, la UNASUR y su personal administrativo además de contener la indicación que la sede de UNASUR esta en Quito, Ecuador, para lo cual se celebrará el correspondiente Acuerdo de Sede.

La competencia normativa externa de las organizaciones internacionales hace referencia a los actos jurídicos que traducen el ejercicio de las funciones de una organización interestatal en el ámbito de su competencia sustancial o material, ya sea político-seguridad, económico-financiero, técnico, social, cultural, etc. En la medida que la organización cuente con estos potestad normativa se favorecerá y fortalecerá el campo de la cooperación internacional institucionalizada en que dicha organización desarrolla su actividad, pero hay que tener presente que son pocas las organizaciones intergubernamentales que tienen la capacidad de adoptar actos jurídicos de contenido normativo (obligatorio), siendo la generalidad que las resoluciones que dicte la organización tengan un carácter de recomendación, mediante la cual se invita a los Estados miembros a observar o comportarse en un determinada forma, quedando los Estados con la obligación de apreciar de buena fe los posibilidad de guiarse por lo recomendado (REMIRO et al.,1997).

Debido a la gran diversidad de organizaciones internacionales existentes, por efectos del principio de especialidad y su naturaleza funcional, están dotadas de diferentes potestades normativas lo que implica que sus actos normativos tengan una diversidad de efectos jurídicos vinculantes, por lo tanto, podemos distinguir: a) Resoluciones obligatorios

en todos sus términos y directamente aplicables en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros; b) Resoluciones que imponen la obligación de resultado, que ha de satisfacerse mediante un acto legislativo o reglamentario interno; y c) Resoluciones que sólo implican el nacimiento por parte de los Estados miembros de una obligación de comportamiento respecto de lo recomendado, de la que luego habrán de dar cuenta a la organización internacional.

Para este trabajo nos ocuparemos de las “resoluciones obligatorias en cuanto al resultado”, “siendo aquellas que, según las reglas de la organización, son obligatorias para los Estados miembros desde su válida adopción en la esfera internacional, pero dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios necesarios para dar cumplimiento a lo ordenado”. El margen de libertad para el Estado, en cuanto a su aplicación, estará en función del grado de concreción del resultado que fije el texto de la resolución y de los mecanismos de control con que cuente la organización. Este efecto se predica de todas las resoluciones que carezcan de eficacia interna directa, exigen la adopción de medidas estatales para ser atendidas por los órganos administrativos o jurisdiccionales estatales (REMIRO et al., 1997).

Así, en el ámbito Europeo las directivas de la “Comunidad o Unión Europea” obligan al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguir, dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios para su obtención, siendo la utilización de las directivas, por parte de las instituciones comunitarias europeas, una aproximación de las legislaciones nacionales a la realización de los objetivos comunitarios (artículo 189 Tratado Comunidad Europea). En el ámbito Americano, en el marco del MERCOSUR, el “Tratado de Asunción” (1991) no preveía esta posibilidad, sino que mediante el “Protocolo de Ouro Preto” (1994) prevé la adopción por los Estados partes de las medidas necesarias para incorporar al derecho interno las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR y para asegurar dicha adopción difiere la entrada en vigor de las normas según vayan incorporándose a los Estados partes dichas normas (artículo 38 y 40 Tratado de Asunción) (REMIRO et al., 1997).

El Tratado Constitutivo de UNASUR en su artículo 12 sobre Aprobación Normativa, en su apartado final, consagra 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”, consagrando expresamente las resoluciones obligatorias en cuanto al resultado. Tener presente que la adopción de toda normativa de la UNASUR es por medio del consenso. El “consenso” “es el procedimiento de decisión sin voto que supone una búsqueda de compromiso o acuerdo general mediante la concertación de los miembros sin objeción dirimente” (REMIRO et al., 1997). Tiene la ventaja de evitar las minorías discrepantes, pero la desventaja de ser ambigua e imprecisa en los compromisos acordados. La Organización Mundial de Comercio (OMC) lo tiene previsto en su Tratado constitutivo en el artículo XI. El apartado segundo y tercero del artículo 12 señala que se podrán acordar las decisiones, las resoluciones y las disposiciones del Consejo de Jefas o Jefes de Estado y de Gobierno, del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y del Consejo Delegadas y Delegados con la presencia de al menos las tres cuartos de los Estados Miembros. Todas estas normas que se adopten en ausencia de todos los Estados Miembros deberán ser consultadas por el Secretario General a los Estados ausentes, quienes deberán pronunciarse dentro del plazo de 30 días para 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 o 15 días para las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados.

Por ultimo, las fuerzas modeladoras de UNASUR son de variada índole existiendo razones políticas, geográficas, económicas y sociales. Aunque comúnmente se le describe como un fenómeno de convergencia entre el MERCOSUR y la CAN se trata, en cambio, de un proceso de carácter esencialmente político, careciendo por el momento de una dimensión económica, siendo en gran medida una visión brasileña para crear “Sudamérica” como “una comunidad políticamente activa y cohesionada”. Además, la idiosincrasia de sus miembros es tan evidente que pueden dificultar el desarrollo institucional o político, faltando por responder si es un proceso de integración o una mera instancia de coordinación y cooperación interestatal.

Esta noción de “espacio común sudamericano viene desde muy antiguo, siendo su construcción política y económica muy recientes. El impulso más significativo con contenido político vino de la mano del Presidente Cardoso en la I Cumbre Sudamericana del año 2000 y su concreción el año 2004 con la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) que marca el inicio del proyecto político sudamericano al unir a los 12 países sudamericanos bajo el liderazgo de Brasil y estableciéndose la UNASUR sólo el año 2008 con la firma del Tratado de Brasilia. En el plano económico, representa al quinto bloque económico del mundo con un PIB anual de dos mil novecientos trillones de dólares y a una población total de treientos ochentas personas.

Esta iniciativa brasileña dota al bloque de un líder autodesignado con un evidente interés en el éxito de la organización para que UNASUR sea una nueva entidad Sudamericana en oposición a Latinoamericana, dejando afuera como actor a México cuya importancia comercial y cultural no se puede desconocer. La aspiración es convertirse en una potencia regional como global utilizara a la UNASUR para competir con Estados Unidos. Se autorretratará como el representante de la región ya sea a nivel sudamericano, latinoamericano o del MERCOSUR, siendo la sudamericanización de los asuntos políticos importantes un mecanismo de inserción de Brasil en el mundo global. Esta es una estrategia que se inserta dentro del marco de UNASUR porque es un instrumento para la coordinación política y seguridad, teniendo como función resolver las tensiones y diferencias regionales, reduciendo la interferencia de los Estados Unidos. UNASUR aspira a convertirse en el foro principal donde dirimir los conflictos sudamericanos, desplazando a la Organización de Estados Americanos (OEA) en esta materia. Así, lo demostró en la crisis boliviana del 2008 donde su accionar fue exitoso, teniendo como repercusión el reforzar la posición de Brasil como instrumento coordinación hemisférica y la pérdida de relevancia de Estados Unidos y la OEA.

Por lo tanto, la UNASUR es una organización intergubernamental en donde sus decisiones se toman por consenso y requieren una transposición nacional y sus objetivos son lo suficientemente amplios para recoger un variado número de intereses. En este marco,

Brasil accede a mercado más amplios, a un mayor oferta energética y acceso al océano Pacífico y obtiene una plataforma para defender sus aspiraciones de potencia global. Chile busca nuevos mercados, acceso a recursos energéticos y una sede desde la cual manejar sus roces con los países vecinos. Bolivia encuentra nuevos mercados para su gas y acceso más expedito a los puertos. Perú fortalece su papel de puerta a Asia y se aprovecha de la integración energética. Colombia puede regionalizar sus problemas internos y disipar las tensiones con sus vecinos, y Venezuela ve una oportunidad para desarrollar su agenda bolivariana a nivel regional. El presidente Chávez considera a UNASUR como una alternativa a la integración de tipo neoliberal, mientras que Brasil y Argentina, entre otros, ven en el MERCOSUR y la CAN los pilares de la dimensión económica de UNASUR. Pese a lo anterior, Venezuela es capaz de complementar la agenda brasileña demostrando un creciente énfasis por los asuntos sociales y el rechazo a la reducción acelerada de los aranceles aduaneros (GARDINI, 2010).

2.2. La Arquitectura Institucional de UNASUR.

El primer esbozo de cual sería la orgánica de UNASUR lo encontramos en la “Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria” de 2005 en el marco de la I Cumbre de la CSN, este documento señala los niveles de organización de la Comunidad: a) Reuniones de Jefes de Estado: como la instancia máxima de la conducción política de la Comunidad; b) Reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores: cuyo objeto primordial es promover el diálogo político, preparar las reuniones de los Jefes de Estado y adoptar las decisiones ejecutivas para implementar las directrices presidenciales; c) Viceministros de Relaciones Exteriores: coordinarán las posiciones de los países de la Comunidad y prepararán las reuniones de Cancilleres; d) Reuniones Ministeriales Sectoriales: convocadas por los Jefes de Estado y examinarán y promoverán proyectos y políticas específicas de integración sudamericana, valiéndose de los mecanismos existentes en el MERCOSUR y en la CAN; e) Las reuniones en el área de infraestructura: promoverán la implementación de la agenda consensuada de proyectos prioritarios de la IIRSA, tomando en cuenta los planes de desarrollo nacionales, bilaterales y regionales; f) La coordinación y concertación política y diplomática: que afirme a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones que se expresará en torno a un diálogo e intercambio de información sobre los

asuntos de interés mutuo. Sus pronunciamientos se adoptarán por consenso; y g) Secretaría Pro-Tempore de la CSN: ejercida en forma rotativa por cada uno de los países miembros (UNASUR, 2005).

En la “Declaración de Cochabamba”, en la II Cumbre de Jefes de Estado de la CSN, se contiene el “Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana”, el cual da la siguiente institucionalidad a la Comunidad: a) Reuniones anuales de Jefes de Estado y de Gobierno; b) Reuniones semestrales de Cancilleres; c) Reuniones ministeriales sectoriales; d) La Comisión de Altos Funcionarios; y e) La Secretaría Pro Tempore. Además se establecerá una Comisión de Altos Funcionarios para: i) Asegurar en el plano ejecutivo, la implementación de las decisiones presidenciales y ministeriales y la coordinación de las iniciativas existentes; ii) Establecerá Grupos de Trabajo en las áreas de infraestructura, integración energética y políticas sociales. Estos Grupos de Trabajo deberán proponer, a consideración de los Cancilleres y Ministros sectoriales, las agendas e iniciativas concretas en estas áreas: iii) Deberá asegurar la profundización de los vínculos institucionales entre el MERCOSUR y la CAN, con plena participación de Chile, Guyana y Suriname; iv) Las propuestas de la Comisión se aprobarán por consenso; v) Se abocará al estudio de los elementos de un Acuerdo Constitutivo que conduzca a la afirmación, en el plano internacional, de una verdadera identidad y ciudadanía sudamericana, fundada en los valores comunes de respeto a la democracia y a los derechos humanos y en la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social; vi) Estará a cargo de promover un diálogo con diferentes actores de la sociedad civil y proponer mecanismos más institucionalizados que permitan informar sistemáticamente, incentivar la participación y recoger las propuestas de los diferentes sectores, aprovechando las experiencias de la CAN y del MERCOSUR (UNASUR, 2006).

La estructura definitiva de UNASUR es la que se contiene en su Tratado Constitutivo y que se pasa a revisar a continuación.

2.3. Institucionalidad.

Las organizaciones internacionales cuentan con un sistema de órganos permanentes a través de los cuales expresan una voluntad independiente de la de los Estados miembros, siendo los órganos los medios de acción para el ejercicio de las funciones y la consecución de los fines de la organización, por lo tanto, no existe una esquema orgánico uniforme sino que, por el contrario, una diversidad de modelos dependiendo de la naturaleza de las actividades y las circunstancias a que se somete la organización internacional. Así, podemos distinguir o clasificar los tipos de órganos en órganos principales y subsidiarios (según su modo de creación) o según su composición: intergubernamental o no y mixta.

Los “órganos principales” son “aquellos que se encuentran previstos como tales, de forma expresa o implícitamente, en el tratado constitutivo de la organización internacional”. Ahora bien, que todos los órganos principales de una organización se contemplen en el tratado constitutivo, no significa que todos sean los principales, pudiendo haber órganos consultivos o de apoyo a los órganos principales que de igual manera se incluyen en tratado constitutivo para dotarlos de mayor consistencia. Los “órganos subsidiarios”, en cambio, “son creados por los órganos principales de la organización, quedando bajo su tutela y control, por ende subordinados a ellos”. Este poder creador se atribuye a los órganos principales en el tratado constitutivo.

Sean principales o subsidiarios los órganos de una organización internacional, estos pueden ser a su vez “intergubernamentales”, “no gubernamentales” y “mixtos” en atención a la calidad de sus miembros. Así, los “órganos intergubernamentales u órganos políticos” están compuestos por representantes de los gobiernos de los Estados miembros que han de seguir sus instrucciones en el ejercicio de sus cargos. Dentro de este tipo de órganos podemos encontrar un órgano principal con composición plenaria en donde están representados todos los gobiernos de los Estados miembros cuya denominación es variable: asamblea, conferencia, congreso, etc., desempeñando funciones de variada naturaleza e importancia según el tipo de organización de que se trate, destacándose la de ser órganos deliberantes con competencias generales dentro de los límites que establece la organización. Además, podemos encontrar órganos restringidos u órganos selectivos dentro

de los órganos principales en el que sólo tendrán acceso algunos representantes de los Estados miembros utilizando diversos criterios.

Los “órganos no gubernamentales” se componen de personas que ejercen sus funciones en la organización internacional a título individual e independiente de los gobiernos de los Estado a los que pertenecen y estos pueden estar compuestos por agentes internacionales o representar fuerzas políticas y sociales de los Estados miembros. Tiene la calidad de funcionario internacional, el personal que presta servicios a la organización internacional en forma continua y exclusiva. Los agentes internacionales pueden ser: a) Unipersonales, ya sea como Secretario o un nombre similar, desempeñando funciones administrativas como jefe del aparato burocrático, funciones de representación y político-ejecutivas; b) De composición restringida y funciones judiciales, siendo su función principal resolver las controversias que surjan entre los Estados miembros ya sea nivel universal como la Corte Internacional de Justicia o a nivel regional como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea o el Tribunal Andino de Justicia en la CAN; y c) De composición plenaria y funciones de decisión y ejecución como la Comisión de la Unión Europea (UE) compuesta por 20 comisarios de los Estados miembros con competencia general e independiente de los gobiernos, con potestad legislativa, con funciones ejecutivas además de velar por la aplicación del Derecho comunitario.

Los órganos de composición mixta cuya manifestación se materializa en el seno de Organización Internacional del Trabajo (OIT) en las que sus órganos se encuentran integrados por delegaciones tripartitas: representantes de los Gobiernos, del empresariado y de los trabajadores de los Estados miembros, otorgándole a los representantes sindicales el derecho de voto individual para asegurar la independencia de sus decisiones (REMIRO et al.; 1997).

2.3.1.1. Órganos Principales de UNASUR.

El artículo 4 del Tratado Constitutivo de UNASUR señala los órganos que componen dicha organización internacional: 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; y 5) La Presidencia Pro Tempore.

2.3.1.1.1. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

Este Consejo es el órgano máximo de UNASUR y se encuentra regulado en el artículo 6 del Tratado Constitutivo de UNASUR, siendo sus atribuciones las siguientes: a) Establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación; b) Convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial; c) Decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; d) Adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros. Las reuniones ordinarias de este Consejo tendrán una periodicidad anual, pero a petición de un Estado Miembro se podrá convocar a reuniones extraordinarias, a través de la Presidencia Pro Tempore, con el consenso de todos los Estados Miembros de UNASUR.

2.3.1.1.2. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

El Consejo se encuentra regulado en el artículo 8 del Tratado Constitutivo de UNASUR y tiene las siguientes atribuciones: a) Adoptar resoluciones para implementar las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; b) Proponer proyectos de decisiones y preparar las reuniones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; c) Coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana; d) Desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional; e) Realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto; f) Aprobar el Programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de UNASUR; g) Aprobar el financiamiento de las iniciativas comunes de UNASUR; h) implementar los lineamientos políticos en las relaciones con terceros; i) Aprobar resoluciones y reglamentos de carácter institucional o sobre otros temas que sean de su competencia; j) Crear Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades fijadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Las reuniones ordinarias de este Consejo tendrán una periodicidad semestral, pudiendo convocar la Presidencia Pro Tempore a reuniones extraordinarias a petición de la mitad de los Estados Miembros.

2.3.1.1.3. El Consejo de Delegadas y Delegados.

El Consejo se encuentra regulado en el artículo 9 del Tratado Constitutivo de UNASUR y está conformado por una o un representante acreditado por cada Estado Miembro. Se reúne con una periodicidad preferentemente bimestral, en el territorio del Estado que ejerce la Presidencia Pro Tempore u otro lugar que se acuerde. Tiene las siguientes atribuciones: a) Implementar mediante la adopción de las Disposiciones pertinentes, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General; b) Preparar las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; c) Elaborar proyectos de decisiones, resoluciones y reglamentos para la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; d) Compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos; e) Conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo; f) Dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre temas de interés regional e internacional; g) Promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana; y h) Proponer al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento para su consideración y aprobación.

2.3.1.1.4. La Secretaría General.

Regulada en el artículo 10 del Tratado Constitutivo de UNASUR, la Secretaría General es el órgano que, bajo la conducción del Secretario, General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos. Tiene su sede en Quito, Ecuador. El Secretario General será designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por una sola vez. El Secretario General no podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad. Durante el ejercicio de sus funciones, el Secretario General y los funcionarios

de la Secretaría tendrán dedicación exclusiva, no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno, ni entidad ajena a UNASUR, y se abstendrán de actuar en forma incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante esta organización internacional. El Secretario General ejerce la representación legal de la Secretaría General. En la selección de los funcionarios de la Secretaría General se garantizará una representación equitativa entre los Estados Miembros, tomando en cuenta, en lo posible, criterios de género, idiomas, étnicos y otros.

Sus atribuciones son: a) Apoyar al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, al Consejo de Delegadas y Delegados y a la Presidencia Pro Tempore, en el cumplimiento de sus funciones; b) Proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de UNASUR; c) Participar con derecho a voz y ejercer la función de secretaría en las reuniones de los órganos de UNASUR; d) Preparar y presentar la Memoria Anual y los informes respectivos a los órganos correspondientes de UNASUR; e) Servir como depositaria de los acuerdos en el ámbito de UNASUR y disponer su publicación correspondiente, f) Preparar el proyecto de presupuesto anual para la consideración del Consejo de Delegadas y Delegados y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución; g) Preparar los proyectos de Reglamento para el funcionamiento de la Secretaría General, y someterlos a la consideración y aprobación de los órganos correspondientes; h) Coordinar con otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe para el desarrollo de las actividades que le encomienden los órganos de UNASUR; e i) Celebrar, de acuerdo con los reglamentos, todos los actos jurídicos necesarios para la buena administración y gestión de la Secretaría General.

2.3.1.1.5. La Presidencia Pro Tempore.

La Presidencia Pro Tempore de UNASUR será ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados Miembros, en orden alfabético, por períodos anuales. Se encuentra regulado en el artículo 7 del Tratado Constitutivo de UNASUR y sus atribuciones son: a) Preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de UNASUR; b) Presentar para su consideración al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y al Consejo de

Delegadas y Delegados el Programa anual de actividades de UNASUR, con fechas, sedes y agenda de las reuniones de sus órganos en coordinación con la Secretaría General; c) Representar a UNASUR en eventos internacionales, previa delegación aprobada por los Estados Miembros; y d) Asumir compromisos y firmar declaraciones con terceros, previo consentimiento de los órganos correspondientes de UNASUR.

2.3.2. Órganos Auxiliares de UNASUR.

De acuerdo al artículo 5 del Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Desarrollo de la Institucionalidad, señala que podrán conformarse y crearse reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales, permanentes o temporales, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes. Estas instancias informaran a sus trabajos, acuerdos y avances al Consejo de Delegadas y Delegados quien informa al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, según corresponda. Los acuerdos a que lleguen estos órganos auxiliares de UNASUR serán presentados a consideración del órgano correspondiente que los haya creado o convocado.

Hasta la fecha, UNASUR cuenta con consejos temáticos de trabajo que abarcan áreas como: energía; defensa; salud; infraestructura y planeamiento; educación; cultura, ciencia, tecnología e innovación; problema mundial de las drogas y desarrollo social. Además de existir dos grupos de trabajo en temas de integración financiera y materia de inversiones.

2.3.2.1. Consejo Energético Suramericano (CES).

Establecido por la “Declaración de Margarita. Construyendo la integración energética del Sur” de 17 de abril 2007, en la I Cumbre Energética Suramericana. Su objetivo es impulsar el desarrollo de la infraestructura energética de los países miembros como elemento de apoyo a la sustentabilidad de la integración suramericana. Este Consejo trabajo en la aprobación de la Estrategia Energética Suramericana y del Plan de Acción

para la Integración Energética Regional y la Estructura del Tratado Energético Suramericano (RACOVSHIK, 2010).

2.3.2.2. Consejo Suramericano de Defensa (CSD).

Creado a partir de la “Declaración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno y la Decisión sobre el establecimiento de la Junta de Defensa de América del Sur” de 16 de diciembre de 2008 en Salvador de Bahía, Brasil y complementado con la “Declaración de Santiago de Chile sobre el Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR”. Tiene como objetivo coordinar acciones para desastres naturales, asistencia humanitaria, misiones de paz, formación y capacitación profesional, intercambio en tema de industria y tecnología de la defensa, y el combate de las amenazas, sobre todo las actividades ilícitas. UNASUR, a través de este Consejo, ha aprobado el “Mecanismo de Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad” y su procedimiento ha sido aprobado en la Reunión Extraordinaria de Ministros de Defensa en mayo 2010 en Ecuador, correspondiendo a un conjunto de medidas para enfrentar casos de conflictos intra-regionales para retomar el diálogo y aliviar tensiones (RACOVSHIK, 2010).

2.3.2.3. Consejo Suramericano de Salud (CSS).

Creado en la misma fecha que el CSD bajo el documento “Decisión para el establecimiento del Consejo Suramericano de Salud” en diciembre de 2008. Tiene como objetivo construir un espacio de integración en un área clave en la generación de políticas públicas en salud, promoviendo políticas comunes y actividades coordinadas entre los países miembros de UNASUR, considerando a la salud como un derecho fundamental del ser humano y de la sociedad y un componente vital del y para el Desarrollo Humano, además de promover la reducción de las asimetrías de salud en la región a fin de fortalecer la capacidad de la salud en la zona de UNASUR.

Son objetivos de este Consejo: promover políticas comunes, actividades coordinadas y cooperación entre los países de UNASUR Salud; identificar determinantes críticos para la salud y propiciar políticas y acciones intersectoriales como seguridad alimenticia, ambiente saludable, cambio climático; promover una respuesta coordinada y

solidaria ante situaciones de emergencia y catástrofes; promover la investigación y el desarrollo de innovaciones en salud; y avanzar en el proceso de armonización y homologación de normas en salud. Todos estos objetivos se desarrollaran a través del Plan de Trabajo a propuesta de los Grupos Técnicos que han propuesto las siguientes metas: creación de un escudo epidemiológico con redes de vigilancia y respuesta de los Estados miembros y la eliminación de enfermedades transmisibles; desarrollo de sistemas de salud universales para garantizar el derecho universal de salud y el acceso universal a los medicamentos. En la actualidad el Consejo trabaja en su Plan Estratégico Quinquenal 2010-2015 y también labora en la creación del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud y en el Programa de Becas UNASUR-Salud (RACOVSHIK, 2010).

2.3.2.4. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN).

Es una iniciativa de discusión política y estratégica de programas y proyectos para la implementación de la integración en infraestructura regional en los países miembros de UNASUR. Tiene como objetivo el desarrollo de infraestructura para la integración regional, reconociendo y dando continuidad a los proyectos IIRSA iniciados en el 2000.

El COSIPLAN, en el año 2010, elaboró su Plan de Trabajo, enfatizando la construcción de una visión suramericana estratégica e integral de la infraestructura regional que propende el equilibrio y cohesión territorial como también el desarrollo humano en armonía con la naturaleza. En junio 2010 se consiguió la aprobación de los estatutos y reglamentos de COSIPLAN (RACOVSHIK, 2010).

2.3.2.5. Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico (CSLCN)

Es un foro de consulta, coordinación y cooperación en materia de prevención y lucha contra las drogas. Creado en la III Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR en Quito, Ecuador el año 2009. Ya cuenta con estatutos que fueron aprobados por los Jefes de Estado de Gobierno reunidos en Argentina en mayo 2010. Al contar con marco jurídico le permite abordar la lucha conjunta contra el narcotráfico desde una perspectiva más integral mediante políticas que permiten erradicar la oferta, producción, tránsito y almacenamiento, permitiendo garantizar la seguridad y la salud pública. El

Consejo se encuentra trabajando en su Plan de Trabajo que contempla el intercambio de información y de experiencias en la lucha contra el crimen organizado y su impunidad (RACOVSHIK, 2010).

2.3.2.6. Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI).

Creado en el marco de la III Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la UNASUR y acontar de mayo de 2010 cuenta con estatutos propios. Tiene como objetivo promover políticas y acciones orientadas a mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles y modalidades, fomentar una educación incluyente que desarrolle capacidades y competencias con miras a una mejor inserción social y laboral. También busca la promoción de políticas y estrategias que incentiven y difundan la contribución a las ciencias, tecnología e innovación en las distintas áreas del saber humano (RACOVSHIK, 2010).

2.3.2.7. Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS).

También creado en el marco de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR y en su Plan de Trabajo Bianual 2009-2011 se establecieron sus objetivos: incentivar la aplicación de políticas de desarrollo social integral que permitan superar la pobreza y las desigualdades como también prevenir y enfrentar de forma eficaz los impactos de la crisis mundial; y contribuir al intercambio de experiencias exitosas y buenas prácticas de políticas y programas sociales para hacer frente a los problemas de la pobreza y desigualdad, así como la coyuntura de la crisis mundial.

Se destaca, también, la creación del Observatorio de Desarrollo Social, Humano e Incluyente, que trabaja sobre cuatro ejes: a) protección, promoción y seguridad social; b) portabilidad de la seguridad social entre los Estados miembros; c) economía social; y d) seguridad alimenticia y lucha contra el hambre y la desnutrición. En él participan tanto la sociedad civil y mundo académico, teniendo como propósito la identificación de las fuentes de exclusión para establecer parámetros que permitan delinear y emprender acciones concreta en el área social (RACOVSHIK, 2010).

2.3.2.8. Grupo de Trabajo de Integración Financiera.

Inició su trabajo en 2007 y actualmente se encuentra bajo la coordinación de Argentina, constituyendo un foro especializado para la discusión de materias financieras para los países de UNASUR. Se encuentra elaborando una propuesta de creación de un Consejo de Economía y Finanzas (RACOVSKHIK, 2010).

2.3.2.9. Mecanismo de Solución de Controversias en Materia de Inversiones.

Instruido por los Jefes de Estado y de Gobierno en junio de 2010 para dar cumplimiento al mandato de creación del mecanismo para la Solución de Controversias en materia de inversiones en el marco de UNASUR (RACOVSKHIK, 2010).

CAPITULO III: ANÁLISIS DE CASOS

3.1. Rol de la UNASUR en la crisis institucional de Bolivia de 2008.

3.1.1. Los hechos.

La crisis que sacudió a Bolivia gran parte del año 2008 fue un proceso de enfrentamientos internos, actos de desobediencia civil que enfrentó a dos sectores de la sociedad boliviana: el Gobierno Nacional del Presidente Evo Morales y su partido político Movimiento al Socialismo (MAS), y al otro lado, a los Prefectos de los Departamentos opositores de la región llamada Media Luna (Santa Cruz, Tarija, Beni, Pando y Chuquisaca), quienes impulsaban la creación de gobiernos departamentales autónomos, rechazando el proyecto que impulsaba el gobierno central.

Así, la crisis se transformó en una cuestión de enfrentamiento territorial, experimentando también una escalada en la violencia con denuncias de intentos de golpes y autogolpes de Estado. Durante el 2008 se desarrollaron dos procesos de referéndums: uno revocatorio del cargo de Presidente y Vicepresidente, y de ocho de los nueve Prefectos Departamentales; y el otro, un referéndum autonómico para sancionar los Estatutos Autónomos para cuatro departamentos bolivianos. Del primero salieron victoriosos tanto el Presidente Morales como los Prefectos opositores, y el segundo referéndum se desarrolló por parcialidades, partiendo por Santa Cruz con una amplia mayoría para los separatistas. Ambas partes salieron fortalecidas y los separatistas adquirirían más fuerza. Se produjeron paros nacionales, toma y cierre de caminos, siendo los de mayor connotación, el atentado contra el gasoducto que proveía de gas a Brasil en la localidad de Tarija, además de la toma de instalaciones gasíferas en la localidad de Chuquisaca, calificadas por el Gobierno nacional como actos terroristas.

Pero los hechos de mayor impacto nacional como internacional ocurrieron el 11 de septiembre en la localidad de Porvenir, Departamento de Pando, en donde murieron alrededor de una veintena de campesinos y se registró el desaparecimiento de una treintena de simpatizantes del Gobierno de Morales. El Gobierno Nacional dispuso el estado de sitio

en Pando, ordenando a las fuerza armadas tomar el control de la ciudad y sus accesos, siendo detenido el prefecto de Pando y algunos de sus funcionarios de confianza.

3.1.2. Reunión Extraordinaria de UNASUR, 15 de septiembre 2008.

Antes los hechos ocurridos en Pando, Amnistía Internacional en un documento, llamado “Bolivia: El respeto a los derechos humanos es fundamental para parar la escalada de violencia”, expresa su preocupación por la escalada de la violencia, los actos de discriminación y racismo contra la población indígena de la región de la Media Luna, y denunciando la presencia de grupos civiles armados (AMNISTIA, 2008).

Ante tales hechos y la condena internacional de los mismos, la Presidente de Chile, Sra. Michelle Bachelet como Presidenta Pro Tempore de UNASUR cita a una reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estados y de Gobierno a desarrollarse en Santiago en el Palacio de La Moneda para abordar la crisis de Bolivia, expresar su apoyo al Gobierno del Presidente Sr. Evo Morales y prestar toda la ayuda para poner termino al conflicto. La “Declaración de La Moneda” contiene la posición oficial de la organización:

- a) Expresan su más pleno y decidido respaldo al Gobierno Constitucional del Presidente de la República de Bolivia Evo Morales, cuyo mandato fue ratificado por una amplia mayoría en el reciente Referéndum;
- b) Advierten que sus respectivos Gobiernos rechazan enérgicamente y no reconocerán cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometan la integridad territorial de la República de Bolivia;
- c) Consecuente con lo anterior, condenan el ataque a instalaciones gubernamentales y a la fuerza pública por parte de grupos que buscan la desestabilización de la democracia boliviana, exigiendo la pronta devolución de esas instalaciones como condición para el inicio de un proceso de diálogo;
- d) Hacen un llamado a todos los actores políticos y sociales involucrados a que tomen las medidas necesarias para que cesen inmediatamente las acciones de violencia, intimidación y desacato a la institucionalidad democrática y al orden jurídico establecido;
- e) Expresan su más firme condena a la masacre que se vivió en el Departamento de Pando y respaldan el llamado realizado por el Gobierno boliviano para que una Comisión de UNASUR pueda constituirse en ese hermano país para realizar una investigación imparcial que permita esclarecer, a la brevedad, este lamentable

suceso y formular recomendaciones de tal manera de garantizar que el mismo no quede en la impunidad; f) Instan a todos los miembros de la sociedad boliviana a preservar la unidad nacional y la integridad territorial de ese país, fundamentos básicos de todo Estado y a rechazar cualquier intento de socavar estos principios; g) Hacen un llamado al diálogo para establecer las condiciones que permitan superar la actual situación y concertar la búsqueda de una solución sustentable en el marco del pleno respeto al estado de derecho y al orden legal vigente; h) Los presidentes de UNASUR acuerdan crear una Comisión abierta a todos sus miembros, coordinada por la Presidencia Pro-Tempore, para acompañar los trabajos de una mesa de diálogo conducida por el legítimo Gobierno de Bolivia; e i) Crean una Comisión de apoyo y asistencia al Gobierno de Bolivia en función de sus requerimientos, incluyendo recursos humanos especializados. En conclusión, se pretende evitar la escalada de la violencia y lograr paz social (UNASUR, 2008).

3.1.3. Comisión de UNASUR para el esclarecimientos de los hechos en Pando.

Esta Comisión fue creada por UNASUR en la “Declaración de La Moneda” en respuesta y en apoyo al Gobierno boliviano en la Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Santiago el 15 de septiembre 2008. Compuesta por representantes de los doce países miembros de UNASUR y presidida por el argentino Sr. Rodolfo Mattarollo y tenía como mandato la realización de una investigación imparcial que permita establecer y esclarecer a la brevedad este lamentable suceso, y formular recomendaciones de tal manera garantizar que el mismo no quede en la impunidad.

El trabajo de la Comisión se recoge en el documento llamado “Informe de la Comisión de UNASUR sobre los sucesos de Pando. Hacia un alba en la justicia para Bolivia”, que llega a las siguientes conclusiones: “i) La convicción intelectual y moral de que los hechos ocurridos en Porvenir, Departamento de Pardo, se cometió masacre en los términos empleados por la ONU; ii) De esa masacre fueron víctimas un número indeterminado de personas, lográndose acreditar por esta comisión, la muerte de 20 campesinos. Dicha masacre reviste caracteres de violación grave y flagrante del derecho a la vida y a la integridad de la persona, cuyo goce y ejercicio es condición de todos los derechos humanos; iii) Que las víctimas de las ejecuciones sumarias o extralegales

constituían población civil que fue objeto de ataque generalizado o sistemático, realizado con conocimiento de dicho ataque, en el curso del cual se cometieron múltiples asesinatos. Una violación de esta naturaleza configura desde el punto de vista del derecho penal internacional un crimen de lesa humanidad; iv) Aun cuando hubo actuaciones de particulares, los agresores de los campesinos lo hicieron de forma organizada y respondían a una cadena de mando y contaban con funcionarios y bienes del gobierno departamental al servicio de esta empresa criminal; v) Los funcionarios políticos, funcionarios públicos y miembros de la policía incumplieron de manera patente su obligación de preservar la vida y la integridad física de las personas que fueron objeto del ataque, no observando su obligación de garantizar los derechos fundamentales, teniendo responsabilidad criminal por su omisión de actuar en el resultado trágico de las muertes producidas con premeditación y alevosía; vi) Hay pruebas suficientes para acreditar casos de torturas y de tratos crueles, inhumanos y degradantes contra campesinos que fueron detenidos por elementos estatales como paraestatales, trato que incluso se aplicó a los heridos; vii) Así mismo, hay antecedentes para acreditar la persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos raciales, nacionales, étnicos, culturales y sociales; viii) La Comisión concluye que no se está en la presencia de delitos de función conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Bolivia sino que se trata de delitos comunes sujetos a jurisdicción de los tribunales ordinarios de justicia; y ix) Todo lo anterior lleva a plantearse la cuestión de la superación de la impunidad que ha sido una constante en varios países de la región. Se trata de un fenómeno que deslegitima al Estado de Derecho y aleja a la sociedad del apego al derecho y la justicia, ya que sustituye el respeto a la ley por la búsqueda de intereses individuales o sectoriales a cualquier precio. La impunidad es especialmente reprochable cuando, como en el caso de Pando, se está frente a delitos extremadamente graves conforme al derecho interno y al derecho internacional” (UNASUR, 2008b).

A las mismas conclusiones, pero con matices, llegó el informe de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia de la masacre de Pando. De acuerdo al Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, el término masacre se refiere a la ejecución extrajudicial, sumaria o arbitraria

de al menos tres personas. También se observa en este Informe, a diferencia de los anteriores tanto de la Defensoría del Pueblo de Bolivia como el de UNASUR concluyeron en que funcionarios y seguidores de la Prefectura de Pando cometieron una masacre que calificaron como crimen de lesa humanidad, pero respecto a esta posible calificación de la masacre de Pando como delito internacional este Informe de Naciones Unidas no hace el menor comentario. El mismo no añade nada sustancial sobre los hechos al tiempo que elude la responsabilidad de su calificación.

La Comisión Especial de Investigación de UNASUR abrió posibilidades reales de que la matanza de Pando sea investigada y procesada por la Corte Penal Internacional, bajo el Estatuto de Roma, así el Estado boliviano se abstenga o no pueda investigar, procesar y sancionar los delitos de lesa humanidad cometidos dentro de su jurisdicción, el 11 de septiembre en la población pandina de Porvenir con el saldo de 20 muertos y varios heridos. Los delitos descritos son también de competencia de la Corte Penal Internacional, que no sustituye a los tribunales bolivianos sino actúa como entidad jurisdiccional subsidiaria o complementaria.

3.2. Rol de la UNASUR en el intento de golpe de Estado en Ecuador de 2010.

3.2.1. Los Hechos.

Se produjeron el 30 de septiembre de 2010 cuando elementos de la Policía Nacional del Ecuador, a primeras horas del día, iniciaron una manifestación en sus cuarteles sin iniciar sus jornadas de trabajo, además de bloquear caminos e impidieron el ingreso de los parlamentarios al Asamblea Nacional del Ecuador. Se suma también, personal de la Fuerza Aérea Ecuatoriana que bloquearon el aeropuerto internacional de Quito. Todo esto en respuesta por la aprobación de la Ley de Servicio Público que venía a recortar algunos beneficios salariales del sector público que pasarían a formar parte del sueldo mensual.

El Presidente Sr. Rafael Correa concurre al regimiento de la policía en donde dio un discurso en el que sostuvo que no daría pie atrás con la ley, produciendo el malestar general de la policía y siendo atacado por una bomba lacrimógena lo que produjo el caos general, siendo trasladado el Presidente Sr. Correa a las instalaciones del hospital policial, en donde

fue retenido contra su voluntad, alegando secuestro. Se decreta esta de excepción y la salida de las fuerzas armadas a las calles para restablecer el orden institucional, argumentando un golpe de Estado contra el Gobierno del Presidente Sr. Correa. Cerca de las veintiuna horas se logra la liberación del Presidente Sr. Correa gracias a unos grupos de fuerzas especiales de la Policía Nacional junto a miembros del Ejército Ecuatoriano.

El Gobierno de Correa habla de una teoría conspirativa sobre la huelga de la policía y el posterior intento de secuestro, catalogando lo acontecido como un intento de golpe de Estado, postura respaldada por la UNASUR y la OEA, pero para otros actores internacionales sólo se trató de un motín que escapó del control de la policía y de propio gobierno ecuatoriano.

3.2.2. Reunión Extraordinaria de UNASUR, 01 de octubre 2010.

El encuentro tuvo lugar en el Palacio San Martín, en la República de Argentina. Ahí las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno suscribieron la Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador. Los Presidentes reafirmaron su fuerte compromiso con la preservación de la institucionalidad democrática, el estado de derecho, el orden constitucional, la paz social y el irrestricto respeto a los derechos humanos, condiciones esenciales del proceso de integración regional y condenaron enérgicamente el intento de Golpe de Estado y el posterior secuestro del Presidente Sr. Rafael Correa Delgado.

Además declaran: a) Que sus respectivos Gobiernos rechazan enérgicamente y no tolerarán, bajo ningún concepto, cualquier nuevo desafío a la autoridad institucional ni intento de golpe al poder civil legítimamente elegido y advierten que en caso de nuevos quiebres del orden constitucional adoptarán medidas concretas e inmediatas tales como cierres de fronteras, suspensión del comercio, del tráfico aéreo y de la provisión de energía, servicios y otros suministros; b) Deciden que sus Cancilleres se trasladen en el día de hoy a la ciudad de Quito para expresar el pleno respaldo al Presidente constitucional de la República del Ecuador y al pueblo ecuatoriano, participe indispensable del pleno restablecimiento de la institucionalidad democrática en ese país, y c) Acuerdan adoptar, en la IV Reunión Cumbre Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de

Naciones Suramericanas, un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR que establezca la Cláusula Democrática (UNASUR; 2010).

3.2.3. Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia.

En el marco de la IV Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR se acordó introducir la Cláusula Democrática al Tratado Constitutivo de UNASUR mediante la adopción del “Protocolo Adicional sobre Compromiso con la Democracia” que viene a especificar las medidas que deben adoptarse contra los Estados miembros que sufran una alteración en sus procesos democráticos o estos no sean respetados.

Así, su ámbito de aplicación será en caso de ruptura o amenaza del orden democrático, violación del orden constitucional, o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos. Así la Presidencia Pro-Tempore, de oficio o a petición de parte, podrá convocar a sesión extraordinaria de Jefes de Estados y de Gobierno o al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, en su defecto. Podrán adoptarse las siguientes medidas: suspensión de participar en los distintos órganos e instancias de UNASUR; cierre parcial o total de las fronteras terrestres, limitación o suspensión del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, etc.; promover la suspensión del Estado afectado de otras organizaciones regionales o internacionales; la adopción de sanciones políticas y diplomáticas, entre otras más. Con el objeto de promover el restablecimiento de la democracia en el país afectado se podrá interponer los buenos oficios y realizar gestiones diplomáticas de parte de UNASUR como de sus Estados miembros (UNASUR; 2010b).

CONCLUSIONES.

Se ha visto y analizado a UNASUR desde su génesis a su estado actual, así mismo se ha pasado revista a los movimientos mas importantes de integración en América Latina comenzando con el primero de ellos en 1826, el Congreso de Panamá, como los intentos recientes por medio de la ALALC y la ALADI. Nos hemos detenido en dos procesos netamente sudamericanos como son la CAN y el MERCOSUR. Aunque unos u otros sin mayores resultados que las nuevas intenciones de sus creadores o alguno teniendo alguna resonancia o desarrollo importante pero cayendo después en una status quo perenne.

En el año 2000 cambian las cosas, se abre nuevamente la posibilidad de la integración americana, pero esta vez con un menor alcance territorial con sólo los países de América del Sur quedando así plasmado en la Declaración de Brasilia en donde acuerdan iniciar un proceso de unificación regional para la conformación de un nuevo bloque político y económico. El proceso ha sido largo y con sobre saltos, pero se esta llegando a un buen puerto. Así la idea se plasmó primeramente en la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), en el año 2004, y desde allí en adelante, se comienza a trabajar en la idea de la integración sudamericana en distintas áreas, destacándose en lo político, social, económico, infraestructura, financiero, etc. En el 2007 este proceso adopta de denominación final Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Su Tratado Constitutivo se firma en mayo de 2008 y entrando este el vigor el 11 de marzo de 2011. Así, UNASUR cobra vida jurídica internacional tanto como tratado internacional y como organización internacional. Como tratado internacional, UNASUR entro en vigencia internacional después de obtener nuevo ratificaciones legislativas por parte de los Estados Miembros, actualmente los doce miembros ya han ratificado el Tratado Constitutivo además, sus disposiciones no pueden ser objeto de reservas, establece los idiomas oficiales de la Unión (castellano, ingles, portugués, neerlandés), contiene normas sobre duración y denuncia del tratado, normas sobre procedimiento de enmiendas del tratado, normas sobre su entrada en vigencia y deposito de las ratificaciones, y normas sobre su registro.

Además, como Tratado Constitutivo contiene normas sobre personalidad jurídica internacional, normas sobre el objetivo general y específicos de UNASUR, normas sobre sus órganos, composición y competencias, sobre desarrollo de la institucionalidad, aprobación de la normativa y adopción de políticas y creación de instituciones, organizaciones y programas, relación con terceros, financiamiento, membresía de nuevos Estados, inmunidades y privilegios, entre otras.

Ahora bien, como organización internacional, UNASUR posee las características necesarias para identificarla como tal ya que posee un Tratado Constitutivo por cual cobra vida internacional; actos de la organización; actividad normativa con competencia interna y competencia externa que la entrega a sus diversos órganos y su actividad se encuentra regulada por el derecho internacional.

Pero, UNASUR enfrenta desafíos, que si es capaz de superarlos le permitirá convertirse en una verdadera entidad internacional con ingerencia en los foros internacionales. La ex Presidente Sra. Michelle Bachelet sostenía que UNASUR “es un poderoso instrumento de integración” que responde a la visión de multilateralismo acorde con la ONU y apunta a crear un nuevo instrumento de coordinación política entre los países de América del Sur, pero debe implementar un conjunto de acciones de impacto inmediato porque la integración debe llegar al ciudadano común y corriente, debiendo ser tangible. Los trabajos de las diversas comisiones y grupos de trabajo ya están, en su totalidad, definidos por lo que deben trabajar en su materialización o concreción e implementación, por ejemplo en materia financiera se debería trabajar en la adopción de una moneda regional para el pago de la deuda, sustituyendo al dólar; establecer mecanismos regionales de estabilización de la balanza de pagos evitando así desequilibrios transitorios y especulaciones; intervención del mercado financiero y de capitales; y establecer mecanismos de coordinación del fondo de financiamiento regionales para desarrollo e infraestructura; y otros temas como el Banco Central Suramericano y el Pasaporte Suramericano.

Enfrenta problemas, reticencias, tensiones y dificultades, siendo un ejemplo de ello el nombramiento como Secretario General de Néstor Kichner por el renunciado Rodrigo Borja (ex Presidente de Ecuador)

En materia institucional, los desafíos están en establecer órganos estables y reales en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones, teniendo una estructura eficiente y profesional capaz de enfrentar una compleja agenda regional y la coyuntura internacional por la crisis financiera. Así la Secretaría General debe ser ágil y dinámica, evitando caer en burocracia excesiva; el Consejo de Delegadas y Delegados deber ser representativo de las ideas de los Presidentes para establecer canales de información y dialogo con los diversos sectores sociales. Además, se aboga por la pronta adopción del Protocolo Adicional que establecerá la composición, atribuciones y funcionamiento del Parlamento Suramericano con sede en Cochabamba, Bolivia, habiendo con convergencia con los Parlamentos de la CAN y el MERCOSUR sin que se produzca una duplicidad en las funciones, y la pronta entrada en vigencia del Protocolo Adicional sobre Compromiso Democrático.

En el plano internacional, debe profundizar la toma de decisiones por consenso para actuar como bloque político en el escenario internacional, reafirmando lo expresado en el Tratado Constitutivo de UNASUR: “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 factor dinámico en las relaciones internacionales” (artículo 14).

Avanzar y consolidar un mecanismo regional complejo y una estructura institucional efectiva que permita avanzar en la integración y estabilidad, convirtiendo a la región en un referente dentro de un sistema internacional multipolar, y en la prevención de conflictos y superación de crisis políticas emergentes en el seno de sus miembros con un marco normativo bien definido y establecido.

Mención aparte merece el hecho que a poco andar UNASUR, mediante un protocolo adicional, inserte dentro de su normativa la Cláusula Democrática para que sirva

como disuasivo importante para aquellos sectores que quieran usar a las instituciones armadas para avanzar en sus intereses individuales. El principio rector de la cláusula es el “NO Reconocimiento” a ningún gobierno surgido de una intervención o acción militar, aun si posteriormente se realicen elecciones o se transfiera el mando de la nación a alguna autoridad de los otros poderes del Estado. La consolidación de la democracia regional exige que la toma de decisiones, acciones y políticas se puedan realizar sin la amenaza de fuerzas fácticas que condicionen las medidas adoptadas por autoridades democráticas legítimamente constituidas. Tan importante como la amenaza de las sanciones colectivas, es la capacidad que tengan los organismos regionales (OEA) o subregionales (UNASUR) de actuar preventivamente en apoyo de los gobiernos acosados por sectores que buscan medios extrainstitucionales para avanzar en sus intereses. La respuesta rápida y eficaz en el caso de Bolivia o de Ecuador demuestra que es posible, actualmente, la defensa colectiva de la democracia si los países suramericanos actúan con una sola voz ante la crisis institucionales que amenacen la convivencia pacífica.

Pero han salidos detractores a la adopción del Protocolo Adicional de UNASUR, así lo ha sostenido la Delegación Paraguaya ante el Parlamento del MERCOSUR al expresar que sería un grave error la sustitución de la cláusula democrática del MERCOSUR establecida en el “Protocolo de Ushuaia” de 1998. El Protocolo de Ushuaia, define con precisión que en caso de ruptura del orden democrático en un Estado Parte y previa constatación exhaustiva de la anomalía, se aplicarán por consenso las medidas acordes a la gravedad de la situación existente, las que abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos. Lo que pretendería la Cláusula UNASUR" es que la defensa de la democracia se desborde y sea el pretexto jurídico y fáctico para el cierre de fronteras, la suspensión o la limitación de las comunicaciones, energía y otros servicios, que en la práctica, constituyen una agravante disminución de la soberanía del Estado afectado y el consecuente sometimiento a los mandatos de otros Estados que nos recuerdan los desgraciados episodios del intervencionismo de mediados del siglo XX, que más tiene de colonialismo y de imperialismo que de vigencia de la libertad.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguiló Regla, Josep (2000): *Teoría general de las fuentes del Derecho (y del orden jurídico)*, Ed. Ariel S.A., Barcelona España.
2. Amnistía Internacional (2008): Comunicado Publico “Bolivia: El respeto a los derechos humanos es fundamental para parar la escalada de violencia”, 12 de septiembre 2008, en <http://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR18/002/2008/es/627bfe46-887f-11dd-8e5e-43ea85d15a69/amr180022008spa.html>. Consultado 09 de septiembre 2011.
3. Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSITIOWEB/ada_principal, visitado 08 de julio 2011.
4. Azúa Reyes, Sergio T. (1990): *Metodología y técnicas de la investigación jurídica*, Ed. Porrúa S.A., Ciudad de México, México.
5. Barreneche, Osvaldo (2010): “La idea de fraternidad en el Congreso de Panamá de 1826 y los intentos de integración política de la América Latina luego de la independencia” en *La fraternidad en perspectiva política. Exigencias, recursos, definiciones del principio olvidado*, Antonio M. Baggio (ed.), Ciudad Nueva, Buenos Aires Argentina, pp. 85-113. En <http://www.ruef.cl/downloads/LaFraternidad04.pdf>, visitado el 06 de julio de 2011.
6. Bobbio, Norberto (1897): *Teoría General del Derecho*, Ed., Temis, Bogota Colombia.
7. Bodenheimer, Edgar (1971): *Teoría del Derecho*, Fondo de Cultura Económica, México. Traducción de Vicente Herrero.
8. Botelho, Joao Carlos (2010): *La creación y la evolución de UNASUR*, Universidad de Salamanca, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Público. Salamanca, España. En http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/76393/1/DDPG_Amoroso_Botelho_JC_La_creacion.pdf, visitado el 15 de agosto 2011.
9. Castán Tobeñas, José (1978): *Derecho Civil Español, Común y Foral*, tomo I, Vol. I, Ed. Reus, Madrid España.
10. Comisión de Derecho Internacional de la ONU (1969): Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados (U.N. Doc. A/Conf. 39/27), firmada el 23 de mayo 1969 y entró en vigor 27 enero 1980.
11. Comisión de Derecho Internacional de la ONU (1986): Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, firmada el 21 de marzo 1986.
12. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2009): UNASUR: Un espacio de cooperación por construir. Santiago de Chile. En <http://www.eclac.cl/pses33/noticias/paginas/1/39171/2009-598-UNASUR-PRESS.pdf>, visitado 12 de julio de 2011.

13. Comunidad Andina de Naciones, en <http://www.comunidadandina.org> visitado 02 de abril 2011.
14. Corral Talciani, Hernán (2008): *Cómo hacer una tesis en Derecho. Curso de metodología de la investigación jurídica*, Ed. Jurídica de Chile, Santiago de Chile.
15. Corte Internacional de Justicia (1949): Reparación de los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, Opinión consultiva, Dictamen, CIJ Reports 1949, p. 174.
16. Corte Internacional de Justicia (1978): Asunto de la Plataforma continental del Mar Egeo, Sentencia, CIJ Reports 1978, p 3.
17. Corte Internacional de Justicia (1994): Asunto de la delimitación marítima y cuestiones territoriales entre Qatar y Bahrein, Competencia y Admisibilidad, Sentencia, CIJ Reports 1994, p. 112.
18. De la Reza, Germán A. (2004): “El Congreso Anfictiónico de Panamá. Una hipótesis de complementaria sobre el fracaso del primer ensayo de integración Latinoamericana” en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Monográficos: El ALCA y el sueño de Bolívar, Gustavo E. Emmerich (coord.), Año 5 N° 10, segundo semestre 2004. Sevilla, España. En http://www-en.us.es/araucaria/nro10/monogr10_4.htm, visitado 06 de julio de 2011.
19. De la Reza, Germán A. (2006): *El Congreso de Panamá y otros ensayos de integración latinoamericana en el siglo XIX*, Universidad Autónoma Metropolitana –Azcapotzalco y Ediciones y Gráficos Eón, México D.F., México.
20. Díez de Velasco Vallejo, Manuel (2003): *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Decimocuarta Edición, Ed. Tecnos, Madrid, España.
21. Drnas de Clément, Zlata (2009): “Algunas consideraciones en torno al concepto ‘organización internacional’ (OI) en el proyecto de la CDI sobre responsabilidad por hecho ilícito de las OI” en *Cuadernos de Derecho Internacional Vol. III (Responsabilidad Internacional)*, Ernesto J. Rey Caro (director) y Zlata Drnas de Clément (coord.), Instituto de Derecho Internacional Público y de Derecho de la Integración de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Ed., Advocatus, Córdoba, pp. 21-43.
22. Figueroa Pla, Uldaricio (1989): *Manual de Organismos Internacionales*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile.
23. Gamboa Serazzi, Fernando y Fernández Undurraga, Macarena (2008): *Tratado de derecho internacional público y derecho de integración*. Serie colección estudiantil. Segunda edición, Ed. LexisNexis, Santiago de Chile.
24. Gardini, Gian Luca (2010): “Proyectos de integración regional latinoamericana: hacia una teoría de convergencia regional” en *Revista Relaciones Internacionales* N° 15, octubre 2010. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) España. Traducción de Sergio Caballero Santos.
25. Gill Batchelet, Nathan (2009): *Integración regional de America del Sur en el siglo XXI: UNASUR*, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso Chile.

26. Giraldo Angel, Jaime (1989): *Metodología y técnica de la investigación jurídica*, Cuarta Edición, Ed. Ediciones Librería del Profesional, Bogota, Colombia.
27. Gudynas, Eduardo (2006a): “El camino de la integración Sudamericana. Rumbo a Cochabamba 2006”, del Centro de Latino Americano de Ecología Social Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad (CLADES – D3e,) de Uruguay y Colectivo de Estudios Aplicados al Desarrollo Social (CEADES) de Bolivia en <http://www.comunidadsudamericana.com/analisis/CumbreSudamericanaClaesCeades.pdf>, visitado el 09 de julio de 2011.
28. Gudynas, Eduardo (2006b): “Comunidad Suramericana de Naciones: las cumbres y la búsqueda de un marco de integración regional” en *Revista del Sur* N° 168, diciembre 2006, pp. 03-16. *Revista del Sur – Red del Tercer Mundo (Third World Network)*, Montevideo Uruguay, en http://old.redtercermundo.org.uy/revista_del_sur/texto_completo.php?id=3158, visitado el 09 de julio de 2011.
29. Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales (I.I.E.J.I.) (1969): *Derecho de la Integración Latinoamericana*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina.
30. Kelsen, Hans (1971): *Teoría pura del derecho. Introducción a la ciencia del derecho*, Décima edición, Ed. Universitaria de Buenos Aires, Argentina (Traducción Moisés Nilve).
31. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU (Bolivia) (2009): Informe Público de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Bolivia sobre los hechos de violencia ocurridos en Pando en septiembre de 2008. La Paz, Bolivia. Consultado en http://bolivia.ohchr.org/informe_pando.htm, 07 de diciembre 2011
32. Racovschik, María Alejandra (2010): “Consejos de la UNASUR: origen, funciones y perspectivas” en *Observatorio UNASUR. Programa de Estado y Políticas Públicas, FLACSO*, en <http://observatoriounasur.files.wordpress.com/2010/07/consejos-de-la-unasur1.pdf>, visitado 02 de noviembre 2011.
33. Remiro Brotóns, Antonio; Riquelme Cortado, Rosa; Díez-Hochleitner, Javier; Orihuela Calatayud, Esperanza; Pérez-Prat Durbán, Luis (1997): *Derecho Internacional*, Ed., McGraw-Hill, Madrid España.
34. Sistema Económico Latinoamérica y el Caribe, Cumbres Regionales: UNASUR: <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=77864>, consultado: 02 de abril 2011.
35. Sobrino Heredia, José Manuel (2002): “Las organizaciones internacionales: generalidades”, en Manuel Díez de Velasco “Las organizaciones internacionales”, 12ª Edición, Madrid España.
36. Squella Narducci, Agustín (2000): *Introducción al Derecho*, Ed., Jurídica de Chile, Santiago de Chile.
37. Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (2000): Comunicado de Brasilia: Reunión de Presidentes de América del Sur, Brasilia, Brasil, 31 agosto y 01 de septiembre de 2000.

- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. En <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=77864>, consultado: 02 de abril 2011.
38. Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (2004a): Declaración de Cusco Sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, III Cumbre Presidencial Suramericana, Cusco, Perú, 08 de diciembre de 2004. En <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=77864>, consultado: 02 de abril 2011.
 39. Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (2004b): Declaración de Ayacucho, Pampa de La Quinua-Ayacucho, Perú, 09 de diciembre de 2004. En <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=77864>, consultado: 02 de abril 2011.
 40. Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (2005): Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria, I Cumbre de la Comunidad Suramericana de Naciones, Brasilia, Brasil. 30 de septiembre 2005.
 41. Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (2006a): Declaración de Cochabamba: Colocando la Piedra Fundamental para la Unión Suramericana, II Cumbre de los Jefes de Estado de la Comunidad de Naciones Suramericanas Cochabamba, Bolivia. 09 de diciembre de 2006.
 42. Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (2006b): Un Nuevo Modelos del Integración de América del Sur: Hacia la Unión Suramericana de Naciones, II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Suramericana de Naciones, Cochabamba, Bolivia, 09 diciembre 2006. En <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=77864>, consultado: 02 de abril 2011.
 43. Unión de Naciones Suramericana (UNASUR) (2008): Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericana, 23 de mayo 2008, Brasilia, Brasil. D.S. N° 63 del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Republica de Chile, D.O. 05 de septiembre 2011.
 44. Unión de Naciones Suramericana (UNASUR) (2008a): Declaración de La Moneda, Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago de Chile, 15 de septiembre de 2008.
 45. Unión de Naciones Suramericana (UNASUR) (2008b): “Informe de la Comisión de UNASUR sobre los sucesos de Pando. Hacia un alba en la justicia para Bolivia”, de la Comisión de UNASUR para el esclarecimientos de los hechos en Pando.
 46. Unión de Naciones Suramericana (UNASUR) (2010a): Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador, Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Buenos Aires, Argentina, 01 octubre de 2010.
 47. Unión de Naciones Suramericana (UNASUR) (2010b): Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas sobre Compromiso con la Democracia, IV Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Georgetown República Cooperativa de Guyana, 26 de noviembre 2010. En

http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/rp_guyana10_protocolo_unasur_1110.pdf, visitado 15 agosto 2011.

48. Unión de Naciones Suramericana (UNASUR) (2011): Resolución del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR sobre la entrada en vigencia del Tratado Constitutivo. Quito, Mitad del Mundo, Ecuador, 11 de marzo 2011.