

Integración Regional: UNASUR

Luis Valencia Rodríguez *

Los primeros esfuerzos integracionistas

La idea de la integración política sudamericana es tan antigua como el propio proceso de independencia. Francisco de Miranda propuso en 1790 la creación de un gran Estado hispanoamericano que se extendería desde el río Mississippi hasta el Cabo de Hornos. Iniciativas tendientes a constituir un esquema de integración política regional fueron también sugeridas por nuestros próceres y libertadores. La acción más importante fue la impulsada por la carta que Bolívar dirigió desde Lima, el 7 de diciembre de 1824, para convocar al Congreso Anfictiónico de Panamá, entre el 22 de junio al 15 de julio de 1826, y que aprobó el **Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua**. Si bien este instrumento no se concretó en la práctica, contribuyó a la formación de la identidad y solidaridad de la región.

Lograda la independencia a principios del siglo XIX, las reduci-

das y escogidas élites de la sociedad se hicieron cargo del poder político con presidencia de las mayorías populares, desprovistas entonces de educación y de ambiciones políticas, por lo cual fue absoluto el dominio oligárquico con la aceptación y difusión de valores europeos. Poco a poco fue fortaleciéndose una conciencia nacional que se hizo presente cuando surgieron amenazas externas contra América del Sur. Luego, el imperialismo y la hegemonía norteamericanos hirieron a los nacientes Estados sudamericanos. A todo ello se agregaron los frecuentes conflictos territoriales entre dichos Estados, como herencia principalmente del colonialismo español. De este modo fue estructurándose la identidad latinoamericana, y paulatinamente aparecieron propuestas más sólidas de integración del Continente.

Surgieron las doctrinas del panamericanismo y del interamericanismo, que implicaban la participación de los Estados Unidos en los

* Embajador de carrera del Servicio Exterior Ecuatoriano y ex Canciller de la República. Actualmente en Servicio Pasivo.

esfuerzos integracionistas, las cuales fueron adquiriendo mayor consistencia, aunque provocaron la resistencia de importantes grupos de América Latina, como aversión contra el imperialismo, el panamericanismo y el intervencionismo. Desde el incipiente panamericanismo de 1890 y los esfuerzos de las distintas Conferencias Panamericanas para dotar al Continente de un esquema estructurado de integración política, se llegó finalmente en 1948 a la creación de la **Organización de los Estados Americanos (OEA)** que actualmente cuenta con 34 Estados Miembros, luego del ingreso de Canadá y los países del Caribe, sin contar a Cuba, excluida de la Organización en 1962, pero abierto su reingreso en 2009. La OEA es el organismo regional americano por excelencia y es el más antiguo de los órganos regionales en el mundo.

Al cumplirse 60 años de existencia de la OEA, su actual Secretario General¹ ha afirmado que “la OEA es un foro hemisférico de debate y discusión. Un ámbito donde los estados miembros se reúnen para debatir sobre los hechos importantes de la realidad política del continente, toman acuerdos para avanzar en el desarrollo del sistema democrático y el progreso de las sociedades y analizan las discrepancias con el diálogo como único instrumento”. Ha agregado que es necesario fortalecer la OEA con el cumplimiento de tres condiciones: “primero, que sea una organiza-

ción que represente efectivamente a todos sus miembros, con la máxima igualdad posible entre ellos; segundo, un foro incluyente que promueva la paz, el diálogo y el entendimiento entre todos, sobre la base de sus principios democráticos. Y, tercero, un instrumento que tenga el respaldo y la autonomía para aplicar sus decisiones conforme a los acuerdos adoptados por sus estados miembros”

Después de la Segunda Guerra Mundial, Latinoamérica buscó caminos para fortalecer su autodeterminación y sus propios esquemas de desarrollo económico y político. Se impulsó el proceso de sustitución de importaciones como un medio para integrar los mercados latinoamericanos y superar la secular dependencia económica. Durante los años sesenta el esfuerzo se dirigió a articular posiciones homogéneas en la región, así como propiciar canales de acercamiento político a través de la acción del “Tercer Mundo”.

Se estructuraron diferentes modelos de integración económica, como el **Mercado Común Centroamericano (MCCA, 1960)**, el **CARICOM (1973)** en el Caribe. Se creó la **ALAC (1960)** que fue sustituida por la **ALADI (1980)**. El **Acuerdo de Cartagena (1969)** fue el instrumento que dio origen al **Grupo Andino**, actualmente **Comunidad Andina**, cuyos miembros son ahora Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, y que, a más de los aspectos propiamente eco-

1 El Universo, Guayaquil, 30 de abril de 2008.

nómicos, ha abarcado también cuestiones políticas, culturales, educativas, sociales, pues incluso existen un Parlamento Andino y un Tribunal de Justicia. Su objetivo fundamental fue promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social. En el sur del Continente nació el **MERCOSUR** (1991 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), que ha tenido un importante desenvolvimiento. Su propósito fue ampliar “las actuales dimensiones de sus mercados nacionales a través de la integración”. En 1994 surgió el **Grupo de los Tres** (México, Colombia y Venezuela), que abarcó no solo cuestiones económicas, sino también servicios, inversiones, infraestructura física, desarrollo energético, propiedad intelectual. En América del Norte, mayor importancia ha adquirido el **NAFTA**, (1992 México, Canadá, Estados Unidos), principalmente en el campo de la integración económica. El tratado que lo estableció “constituye un conjunto de normas mediante las cuales los tres Gobiernos y los sectores productivos de cada país acuerdan eliminar barreras a los flujos comerciales tecnológicos y financieros, para mediante las normas correspondientes acelerar el proceso de integración...conjuga las economías de los tres países de acuerdo con el grado de interacción y asimetrías eli-

minando obstáculos, conforme a su desarrollo...”²

El 3 de julio de 1978 se suscribió en Brasilia el **Tratado de Cooperación Amazónica** entre los ocho países amazónicos (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela). Este instrumento creó un marco adecuado para promover la cooperación binacional en las zonas fronterizas a través de proyectos de integración. A fin de establecer mecanismos para la ejecución de las acciones fronterizas, se suscribieron acuerdos bilaterales de cooperación.

En 1994 se realizó en Miami la primera Cumbre de las Américas con la asistencia de 34 Jefes de Estado o de Gobierno del Continente elegidos democráticamente, cuyo propósito era poner los cimientos de un **Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA**, que proveería un libre acceso al mercado de bienes y servicios para todo el Continente. Abarcaría a los 34 países de la región (Centroamérica, Sudamérica y el Caribe, excepto Cuba), es decir 800 millones de habitantes. Estados Unidos se esforzó por que este proyecto entrara en vigencia en el 2005. Mas, esta iniciativa no ha encontrado respaldo y ha quedado archivada.

Como contrapartida al ALCA, el Presidente de Venezuela Hugo Chávez, recogiendo una iniciativa del Presidente cubano Fidel Castro, propugnó en 2004 la creación del

2 Leonardo Barriga López, “Compendio integración y mercados económicos”, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 2001, p. 285.

ALBA, Alternativa Boliviana para las Américas, sobre la base de las doctrinas de izquierda, con prioridad en la integración física latinoamericana y en la negociación entre bloques subregionales, además de establecer mecanismos para fomentar las ventajas cooperativas entre las naciones que permitan compensar las asimetrías existentes. Sus propósitos fundamentales, en síntesis, son los de promover la cooperación y complementación política, social y económica de los países de América Latina y el Caribe. Sus actuales miembros son Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Honduras³, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas y Venezuela.

El **Sistema Económico Latinoamericano, SELA**, fue creado el 17 de octubre de 1975, tiene su sede en Caracas, y está integrado por 28 países de la región. Su propósito es promover un sistema de consulta y coordinación para concertar posiciones y estrategias comunes en materia económica, ante países, grupos de naciones, foros y organismos internacionales. La **Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL**, fue establecida por resolución 106 (VI) del ECOSOC, el 25 de febrero de 1948. Tiene su sede en Santiago de Chile y realiza estudios e investigaciones en el campo de su mandato, promueve el desarrollo económico y social mediante la cooperación y la integración a nivel re-

gional y subregional, presta servicios de asesoramiento a gobiernos y planifica, organiza y ejecuta programas de cooperación técnica.

Las iniciativas y esquemas antes señalados se han dirigido esencialmente a la integración económica, aunque en verdad todos han tenido un inequívoco contenido político. Algunos se han concretado en la práctica, mientras que otros han quedado en el campo de proyectos.

Aparte de la OEA, que es el organismo político regional por excelencia, el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, conocido como **Grupo de Río**, es un organismo subregional de carácter político, que realiza reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros. Fue creado el 18 de diciembre de 1986, por la Declaración de Río de Janeiro, suscrita por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. El origen del Grupo de Río fue el Grupo de Contadora (1983, México, Colombia, Venezuela y Panamá) y luego el Grupo de Apoyo a Contadora (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay). De este modo se constituyó el grupo de los ocho, al que después ingresaron Chile, Ecuador, Bolivia, Paraguay, CARICOM, Centroamérica, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Belice, Haití y Guyana. Entre 1990-99, Centroamérica contaba

3 A raíz del golpe de estado ocurrido en este país en junio de 2009, no se conoce si actualmente continúa como miembro del ALBA.

con un representante rotativo hasta la incorporación de todos los países de la región. El Grupo de Río tuvo una destacada actuación en su XX reunión celebrada en Santo Domingo el 7 de marzo de 2008 en relación con la incursión colombiana a territorio ecuatoriano del 1° de dicho mes.

Ausencia de un órgano subregional competente en seguridad

En Sudamérica se sentía la necesidad de un mecanismo subregional encargado de conocer actos o atentados que afectasen la seguridad o la soberanía territorial de un Estado. El art. 3 del **Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)**, firmado en Río de Janeiro en 1947, establece que un “ataque armado por cualquier Estado contra un Estado americano será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos”, en cuyo caso entra en acción el mecanismo de legítima defensa previsto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. El art. 6 del TIAR se refiere a que, en caso de que un Estado americano sea objeto de un ataque armado por otro Estado americano, se reunirá el órgano de consulta de la OEA para que adopte las medidas que sean necesarias. El TIAR fue invocado unas 20 veces entre 1950 y 1960, y lo fue particularmente durante el bloqueo a Cuba en 1962, en la guerra entre Honduras y El Salvador en 1969. Sin embargo, nunca fue puesto en acción debido a las amenazas de la Guerra Fría. La

más reciente invocación fue hecha por los Estados Unidos después de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Durante el conflicto de las Islas Malvinas, se trató de hacerlo efectivo. Muchos países de América Latina que dieron su apoyo a Argentina, esperaban que Estados Unidos adoptase una conducta similar. Siendo a la vez miembro del TIAR y de la OTAN, Estados Unidos optó por dar su respaldo al Reino Unido, aduciendo que Argentina había iniciado la guerra con la invasión de las islas, consideradas como territorio británico.

El TIAR ha demostrado su inoperancia en caso de una agresión de un Estado americano contra otro Estado de la región, pues es clara diferencia entre la acción prevista en los artículos 3 y 6. El fracaso del TIAR en el caso de las Malvinas restó el escaso respaldo que ese instrumento tenía en América Latina.

Las nuevas iniciativas a favor de la integración

Como resultado de los importantes cambios políticos, económicos y sociales ocurridos en América del Sur en los últimos decenios, han surgido nuevas iniciativas tendientes a reactivar la integración regional, especialmente en el campo político. Se ha hablado de que para ello era necesario iniciar un serio proceso de sistematización a fin de estructurar el camino más apropiado para lograr ese objetivo, sin descuidar por supuesto

la experiencia acumulada gracias a los esfuerzos realizados hasta ahora. Se ha considerado que este nuevo emprendimiento debía recorrer tres etapas claves: la auténtica cooperación entre los países; el verdadero esfuerzo de coordinación de mecanismos idóneos; y la cristalización de la integración plena.

1) Integración de la Infraestructura de la Región Sudamericana (IIRSA)

Entre el 31 de agosto y el 1º de septiembre de 2000 se realizó en Brasilia una reunión de Presidentes sudamericanos, en la cual el Banco Interamericano de Desarrollo presentó la propuesta llamada “Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura de Sudamérica”. Fue la iniciación del proyecto IIRSA, un ambicioso plan para la ejecución de proyectos físicos y cambios en las legislaciones, normas y reglamentos nacionales a fin de facilitar el comercio regional y global.

Se proyectó como un proceso multisectorial que pretendía desarrollar e integrar las infraestructuras de transporte, energía y telecomunicaciones en diez años. Uno de sus objetivos era organizar el espacio geográfico en base al desarrollo de una infraestructura física de transporte terrestre, aéreo y fluvial; de oleoductos, gasoductos, hidrovías, puertos marítimos y fluviales y tendidos eléctricos y de fibra óptica, entre las obras más destacadas. Para llevar a cabo este megaproyecto, se consideró

que era necesario remover las “barreras” físicas, normativas y sociales, lo que suponía realizar grandes obras, armonizar las legislaciones nacionales de los doce países implicados en el IIRSA y ocupar los espacios físicos claves que suelen tener baja densidad de población pero guardan las principales reservas de materias primas y de biodiversidad.

IIRSA diseñó diez ejes de integración y desarrollo entre los países sudamericanos. De los diez ejes, cuatro involucraban la región amazónica y cinco los océanos Pacífico y Atlántico. De esta manera, todas las riquezas naturales del Continente quedarían a disposición de los mercados mundiales.

Se preveían inversiones totales de unos 37 mil millones de dólares, cuyo financiamiento correría cargo del BID, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), además de importantes aportes del brasileño Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social.

El proyecto IIRSA fue, sin duda, el más ambicioso y comprensivo plan para integrar la región al comercio internacional, pero no llegó a concretarse.

2) Comunidad Sudamericana de Naciones

El 8 de diciembre de 2004, los presidentes de los países de América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil,

Chile, Colombia, Ecuador, Guayana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela), reunidos en la ciudad del Cusco, con ocasión de la celebración de las gestas libertarias de Junín y Ayacucho, decidieron conformar la **Comunidad Sudamericana de Naciones**, inspirados en el ejemplo del Libertador Simón Bolívar, del Mariscal de Ayacucho Antonio José de Sucre, del Libertador José de San Martín. La Comunidad Sudamericana guardaba también la identidad y la memoria de los líderes indígenas que –como Tupak Katari, Tupac Amaru y Apihauaiqui Tumpa– que hicieron de su rebelión un motivo de emancipación, libertad y dignidad de los pueblos.

Entre los elementos que los Presidentes tuvieron en cuenta para este propósito se hallaban: la historia compartida y solidaria; el pensamiento político y filosófico nacido de su tradición; la convergencia de intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad; la convicción de que el acceso a mejores niveles de vida y la promoción del desarrollo económico no puede reducirse solo a políticas de crecimiento sostenido de la economía; su compromiso esencial con la lucha contra la pobreza, la eliminación del hambre, la generación de empleo decente y el acceso de todos a la salud y a la educación; la común pertenencia a sistemas democráticos de gobierno y a una concepción de la gobernabilidad sustentada en la participación ciudadana; su determinación de desarrollar un espacio

sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura.

Se consideraba que el espacio sudamericano integrado se desarrollaría y perfeccionaría impulsando los siguientes procesos: 1) la concertación y coordinación política y diplomática que afirmase a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas; 2) la profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio. Los Gobiernos de Surinam y Guyana se asociarían a este proceso; 3) la integración física, energética y de comunicaciones sobre la base de la profundización de las experiencias bilaterales, regionales y subregionales existentes; 4) la armonización de políticas que promoviesen el desarrollo rural y agroalimentario; 5) la transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura; 6) la creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil.

La Declaración del Cusco se considera uno de los antecedentes inmediatos de UNASUR.

Entre los 8 y 9 de diciembre de 2006 se efectuó en Cochabamba, Bolivia, la **II Cumbre Sudamericana de Naciones**. La Declaración aprobada en tal oportunidad contenía 13 puntos y que comprendían “la superación de las asimetrías para una integración equitativa para lo cual se

desarrollarán mecanismos concretos y efectivos que permitan resolver las desigualdades entre los países”, así como la creación de “un nuevo contrato social sudamericano a través de la integración con rostro humano”. Se promovía un nuevo modelo de integración “con identidad propia, pluralista, en medio de la diversidad y las diferencias, reconociendo las distintas concepciones e ideologías”. Se propugnaba la “integración energética mediante la articulación de estrategias y políticas nacionales”.

Este documento, que “coloca la piedra fundamental para una unión sudamericana”, señalaba como un objetivo una integración innovadora que incluyese todos los logros y lo avanzado por el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam. Reconocía la influencia negativa del proceso de globalización en las economías de la subregión, por lo cual era necesario comenzar a construir alternativas que apuntalasen a retomar el crecimiento y la preservación de equilibrios macroeconómicos. Frente a esta situación, se sostenía que la integración regional era una alternativa para evitar que la globalización profundizase las asimetrías y contribuyese a la marginalidad económica, social y política.

En dicha Declaración se pedía, además, la “cooperación económica y comercial encaminada al estableci-

miento de un sistema transparente, equitativo y equilibrado” y la “integración financiera, industrial y productiva a través de la compatibilización de políticas nacionales” con el objetivo de conseguir “una ciudadanía sudamericana para alcanzar el reconocimiento de derechos civiles, políticos, laborales y sociales para los ciudadanos de...los Estados miembros”.

Se consideró que uno de los aspectos más importantes en este proceso era “la integración como un hecho político pero con consecuencias, entre otras, en el orden jurídico, toda vez que dos o más Estados concurren en la común voluntad de obligarse soberanamente entre ellos, limitando el ejercicio unilateral de determinadas atribuciones soberanas para ejercerlas a través de una institución común”.⁴

Los doce estadistas suscriptores de la Declaración se comprometieron a respetar la integridad territorial y la autodeterminación de los pueblos según los principios y objetivos de las Naciones Unidas, asegurando la prerrogativa de los Estados nacionales a decidir sus estrategias de desarrollo. Las premisas para la construcción de la integración se basaban en el compromiso democrático, el fortalecimiento del diálogo político, la creación de un espacio de concertación y conciliación, la contribución a la estabilidad regional, la articulación de políticas sociales y la valorización de

⁴ Jorge Valdez Carrillo, la Política Exterior de la Comunidad Andina, en “Derecho Comunitario Andino”, Universidad Católica, Lima, 2003.

una identidad cultural sudamericana con participación de actores locales y regionales.

Simultáneamente con esta II Cumbre Sudamericana se realizó también en Cochabamba una reunión en que se aprobó un documento denominado **Llamamiento y Propuestas de los Pueblos Indígenas y Naciones Originarias**, evento en que participaron representantes de 14 organizaciones indígenas de Sudamérica (con sedes en Perú, Ecuador, Bolivia, Colombia, Chile, Brasil). En esta reunión se formularon distintos criterios y sugerencias en torno al establecimiento de una Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Los participantes afirmaron que dichos pueblos “vienen construyendo un largo proceso de organización, movilización y lucha por una sociedad equitativa, justa y solidaria, basada en el respeto a la Pachamama, como alternativa al modelo de acumulación neoliberal y de libre comercio”. Recordaron que anteriormente se habían realizado reuniones continentales y regionales en México, Ecuador, Perú, Guatemala, “donde las principales resoluciones han definido un camino de unidad de los pueblos”.

La indicada Cumbre formuló a los Presidentes sudamericanos diez propuestas para que “otra Sudamérica No Neoliberal, sea efectivamente posible”.

Tanto la II Cumbre Sudamericana de Naciones como el Llamamiento Indígena de Cochabamba son

también antecedentes inmediatos de UNASUR.

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

Con ocasión de la **Primera Cumbre Energética Suramericana**, realizada en la Isla Margarita (Venezuela) el 16 de abril de 2007, tuvo lugar el **Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno** de los países de América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guayana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela), como continuación de la reunión realizada en enero de ese año en Río de Janeiro, y se decidió que la Comunidad Sudamericana de Naciones se llamaría “**Unión de Naciones Suramericanas**” (UNASUR). Se designó una Secretaría Permanente con sede en la ciudad de Quito y para ocupar ese cargo se nominó al expresidente ecuatoriano Rodrigo Borja. Se encomendó a una Comisión Política la redacción del proyecto de Acuerdo Constitutivo de UNASUR, considerándolo como un esfuerzo de integración en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y de infraestructura, es decir que comprendería de manera global un desarrollo equitativo, armónico e integral de América del Sur. Se previó la convergencia entre MERCOSUR, Comunidad Andina y Chile en una zona de libre comercio. Surinam y Guyana se podrían asociar a este proceso sin perjuicio de sus obligaciones con el CARICOM.

Aprobación de los documentos constitutivos

El 23 de mayo de 2008, se realizó en Brasilia la **Cumbre de la Unión de Naciones Suramericanas**, oportunidad en la cual los Presidentes de la región aprobaron formalmente la creación de la entidad y fijaron los objetivos comunes. Se dispuso que el tratado suscrito en tal oportunidad debía ser aprobado por los Parlamentos de los doce países integrantes.

Como estaba previsto, se reiteraron las bases y fines establecidos durante el Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno efectuado el 16 de abril de 2007. Se dispuso que UNASUR es “un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente...” con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías...” Se señaló que los objetivos específicos de UNASUR son:

- El fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional.
- El desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región.
- La erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de estudios y títulos.
- La integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región.
- El desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables.
- La integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros.
- La protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático.
- El desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa.
- La consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros,

con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana.

- El acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud.
- La cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas.
- La cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza.
- La integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva.
- La definición e implementación de políticas y proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica, con miras a incrementar la capacidad, la sustentabilidad y el desarrollo científico y tecnológico propios.
- La promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades.
- La participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana.
- La coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado.
- La promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados Miembros de UNASUR.
- El intercambio de información y de experiencias en materia de defensa.
- La cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana.
- La cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación.

Parlamento Suramericano

Los Estados Miembros de UNASUR decidieron conformar un Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia.

Órganos de UNASUR

Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno es el órgano máximo de la unión y es el encargado de establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación para lo cual se recurre a convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

Presidencia ProTémpore

La Presidencia Pro Témpore de la unión será ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados Miembros, en orden alfabético, por períodos anuales. La presidencia tiene a su cargo preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos, además de representar a la unión en eventos internacionales y asumir compromisos y firmar declaraciones con terceros, previo consentimiento de los órganos correspondientes de UNASUR.

En la reunión inaugural, la entonces Presidenta de Chile, Michelle

Bachelet, fue designada Presidenta Pro Tempore (por el período de un año). Declaró que la nueva entidad regional “debe alcanzar en el más breve plazo posible, resultados tangibles que podamos medir y mostrar”. Agregó que “lo fundamental es que UNASUR haga la diferencia poniendo el foco en las políticas sociales para alcanzar una reducción de la pobreza rápidamente”.

El 10 de agosto de 2009, con ocasión de la Asunción del Mando por parte del Presidente del Ecuador, Rafael Correa, en solemne ceremonia realizada en Quito, conmemorativa del Bicentenario del Primer Grito de Independencia americana, la Presidenta de Chile traspasó la Presidencia Pro Tempore al Presidente ecuatoriano.

El 26 de noviembre de 2010, en la reunión de Georgetown, Guyana, el Presidente del Ecuador traspasó la Presidencia Pro Témpore al Presidente de ese país, Bharrat Jagdeo.

Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores

Este Consejo se encarga de adoptar decisiones e implementar las adoptadas por el Consejo de Jefes de Estado y hacer seguimiento de la integración del bloque para coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana, desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional.

Consejo de Delegadas y Delegados de Jefes de Estado

Este Consejo tiene como función la de coordinar las decisiones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Témpore y la Secretaría General. Además, debe 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 y promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana.

Secretaría General

El Secretario General será designado por el Consejo de Jefes de Estado a propuesta del Consejo de 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 a las labores de la organización, 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.

El Secretario ejecuta los mandatos conferidos por los órganos de

UNASUR y ejerce su representación por expresa delegación de los mismos. Propone iniciativas y efectúa el seguimiento a las directrices de esos órganos, además de preparar las diversas reuniones, los informes y proyectos de la institución. Se encarga, además, de coordinar con las otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe.

Sede de la Secretaría General

Fue ratificada la ciudad de Quito como sede de la Secretaría General. El Gobierno del Ecuador asumió el compromiso de construir un edificio para la sede en un lugar por donde atraviesa la línea equinoccial.

El expresidente Rodrigo Borja renunció su nominación como Secretario General, pues su iniciativa de fusionar en la UNASUR los actuales mecanismos de integración sudamericanos, formulada desde cuando su nombre fue propuesto para ese cargo, no fue aceptada por los Presidentes de la región. El expresidente Borja estimaba que esta concentración de las principales actividades de integración era indispensable para que la UNASUR cumpliera eficientemente sus propósitos y que la Secretaría General debía ser un órgano con amplias funciones verdaderamente ejecutivas.

En la reunión de Cardales, Provincia de Buenos Aires, el 4 de mayo de 2010, el expresidente de Argentina, Néstor Kirchner, fue elegido como el primer Secretario General por un período de dos años. El señor

Kirchner falleció el 27 de octubre de 2010.

En la reunión de Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010, se decidió elegir a la exministra de relaciones exteriores de Colombia, María Emma Mejía, y al exministro de relaciones exteriores y exministro de electricidad de Venezuela, Ali Rodríguez, como Secretarios Generales, por un año cada uno, respectivamente.

Participación ciudadana

La entidad promueve la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los distintos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR.

Los Estados miembros y los órganos de UNASUR generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta.

Participación de otros Estados

Los demás Estados de América Latina y el Caribe que soliciten su participación como Estados Asociados de UNASUR, podrán ser admitidos con la aprobación del Consejo

de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

Asimismo, y teniendo en cuenta el propósito de fortalecer la unidad de América Latina y el Caribe, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno podrá examinar solicitudes de adhesión como Estados miembros por parte de Estados asociados, según un mecanismo establecido al efecto.

Promoción de diálogo internacional

Al mismo tiempo, UNASUR promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional o internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y otras entidades internacionales, priorizando proyectos en las áreas de energía, financiamiento, infraestructura, políticas sociales, educación y otras a ser definidas.

Procedimiento para la adopción de decisiones

Toda normativa de UNASUR debe adoptarse por consenso. Los actos normativos serán obligatorios para los Estados miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos.

Entrada en vigor del tratado

El tratado constitutivo entró en vigor el 11 de marzo de 2011, una vez que se cumplió el requisito de las nueve ratificaciones; Colombia fue el 10º ratificante. A esa fecha, faltaban las ratificaciones de Brasil y Paraguay.

Consejos de UNASUR

El organismo cuenta con los siguientes Consejos:

1) *Consejo Sudamericano de Defensa*

El vacío que se sentía en América Latina fue llenado con una propuesta del Brasil, pues el Ministro de Defensa propuso la creación de un Consejo Sudamericano de Defensa, que promocionaría una articulación de políticas regionales de defensa, la organización de ejercicios conjuntos y fuerzas de paz, así como un análisis conjunto de la coyuntura internacional y de situaciones regionales. El citado Ministro explicó que no se trataba de “una alianza militar clásica ni una fuerza militar de lucha, sino un ámbito de diálogo para articular posiciones” entre los Ministerios de Defensa y los gobiernos de la región, bajo los preceptos de “confianza, transparencia y seguridad”. No tendrá unidades militares “operacionales”.

Durante la reunión inaugural de Brasilia, se apreció que hacía falta mayor negociación para aprobar la propuesta brasileña. El entonces Presidente de Colombia, Alvaro Uribe, había afirmado que este “no es el momento para que su país integre el Consejo”. Y había agregado: “Además, tenemos un problema, el terrorismo, que nos hace ser muy cuidadosos al tomar este tipo de decisiones...Creemos más en mecanismos como la OEA”. La Presidenta

Bachelet había llamado a formar un grupo de trabajo con el objetivo de “elaborar aquella propuesta que pueda ser aceptada por todos los países”.

Finalmente, el 10 de marzo de 2009, los Ministros de Defensa de los doce países de la UNASUR, reunidos en Santiago de Chile, pusieron oficialmente en marcha el Consejo destinado a promover la cooperación entre las distintas fuerzas armadas, generar operaciones de paz conjuntas y dar transparencia a gastos militares. Se sugirió adoptar un método estandarizado para calibrar las compras de armas de cada país con el propósito de avanzar hacia un mecanismo de homologación de gastos de defensa en la región, que en el 2008 se elevaron en un 25 por ciento, para llegar a un total de unos 50 mil millones de dólares. Se creó el **Centro de Estudios Estratégicos** con sede en Buenos Aires.

2) *Consejo Energético de Suramérica*

Este Consejo fue creado en la Declaración de Margarita (17 de abril de 2007). En su II reunión (25 de marzo de 2010) se evaluó la situación energética regional y se acordó dar un nuevo impulso a los procesos de integración, y uno de los proyectos para llevar a cabo tal posibilidad sería la creación de una empresa que desarrollase de manera conjunta los planes energéticos de la región.

3) *Consejo Suramericano de Salud*

En la reunión inaugural de 2008 se decidió la creación de este Consejo y quedó conformado al año siguiente. Su objetivo es construir un espacio de integración en materia de su competencia, pues siendo la salud, derecho fundamental del ser humano y de la sociedad, debe promoverse la reducción de las asimetrías existentes entre los Estados miembros de la organización.

4) *Consejo Suramericano de Desarrollo Social*

En la reunión celebrada en Quito el 10 de agosto de 2009, se crearon cuatro Consejos: el de Desarrollo Social; el de Infraestructura y Planeamiento; el de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación y el de Lucha contra el Narcotráfico.

El Consejo de Desarrollo Social tiene como finalidad esencial propiciar la aplicación de políticas de desarrollo social integral que permitan superar la pobreza y las desigualdades, y enfrentar eficazmente los impactos de la crisis mundial.

5) *Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento*

Sus objetivos son desarrollar la infraestructura para la integración regional, reconociendo y dando continuidad a los logros y avances de la **Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Surame-**

ricana (IIRSA). Conviene recordar que a fines de 2009, la Cartera de Proyectos IIRSA contaba con 510 proyectos distribuidos en 47 grupos con una inversión estimada de US\$ 74.500 millones.

6) *Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencias, Tecnología e Innovación*

La finalidad de este Consejo es fundamentalmente la coordinación en las áreas de su competencia, con énfasis en el estudio de las lenguas de la comunidad y en el reconocimiento de diplomas y títulos de graduación y de postgrado.

7) *Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico*

Se trata de un foro de consulta, coordinación y cooperación en materia de prevención y lucha contra las drogas. Se trata de abordar el combate conjunto contra el narcotráfico desde una perspectiva integral.

Estadísticas de UNASUR⁵

El organismo está ubicado entre los dos principales océanos del orbe. Posee el 27% de agua dulce del mundo. Tiene ocho millones de kilómetros cuadrados de tierra forestable. En el plano mundial es el primer productor y exportador de alimentos. Se calcula que sus reservas de hidrocarburos durarán 100 años. El 95% de los habitantes comparte una sola religión. Además, la gran mayo-

5

http://es.wikipedia.org/wiki/Comunidad_Sudamericana_de_Naciones

Población total (est. 2009)	397.529.000 (2011) habitantes 42.433% del continente americano 5.720% del mundo Densidad: 21,59 hab/km ²
Superficie	17.715.335 km ² 41.653% del continente americano 10.096% de tierras emergidas del planeta
Idiomas oficiales	Español, portugués, inglés, neerlandés
PIB (est. 2009)	US\$ 4.434.793 millones 14.555% del continente americano 4.797% del mundo
PIB per capita (est. 2009)	US\$ 10.300
Deuda Externa (est. 2009)	US\$ 554.472 millones
Exportaciones (est.2009)	US\$ 454.472 millones
Importaciones (est.2009)	US\$ 394.472 millones
IDH (est.2010)	0.868
Crecimiento económico (est.2010)	5.7 %

ría de ellos habla dos idiomas mutuamente inteligibles (español y portugués). Tiene una historia común y valores compartidos.

Conclusiones

1) Se puede apreciar que América Latina, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, ha prestado prioritaria atención a la integración económica, considerada como el mecanismo más idóneo para promover su desarrollo armónico e integral. Si bien en un principio hubo una optimista voluntad integracionista, el esfuerzo tropezó con graves obstáculos, entre ellos: la acentuada diferencia económica entre los bloques, a lo que se ha agregado la falta de competitividad; la ausencia de

una fácil y rápida comunicación a causa de una geografía difícil y muchas veces inaccesible; la frustración de expectativas como consecuencia del incumplimiento de los esquemas integradores dentro de los plazos fijados, a lo que se ha añadido la escasa vinculación comercial y los obstáculos creados por una complicada infraestructura entre los países, lo cual ha dificultado dicha vinculación; la disposición real de dichos países para abrirse a la competencia regional que resultó ser inferior a la esperada y se agotó en un breve lapso; la pérdida de dinamismo del comercio intra-latinoamericano y la generalizada y persistente inestabilidad macroeconómica de la región; el

bajo nivel de capacitación técnica de la mano de obra de muchos países para competir frente a países que adoptan tecnologías más avanzadas, junto con la limitada experiencia de los empresarios de varios países, especialmente en los sectores vinculados con la industria y los servicios para competir, a lo que se ha agregado la tradición proteccionista e inflacionaria como producto de décadas de aplicación de procesos que han asegurado reservas de mercados. Se ha avanzado aún más, pues se ha propuesto que, junto con la integración económica, es necesario llegar la integración física, política y social de América Latina, lo cual demanda mayores esfuerzos y la eliminación de inveterados obstáculos. Sin duda, la UNASUR es una respuesta a estos objetivos. Muchos de esos obstáculos aún no han sido superados.

2) Los Estados latinoamericanos consideraron habitualmente los tratados, las resoluciones y en general los textos comunitarios, como legislación ajena – en muchos casos hasta contraria – a su propia realidad jurídica, a pesar de haberla aprobado y suscrito. Por ello, la integración en América Latina se caracterizó por la no especificación sobre la jerarquía jurídica que adoptan las

resoluciones de los órganos de integración y cooperación en los ordenamientos jurídicos nacionales. Estos países, en ningún momento adoptaron como norma nacional la política económica instrumentada comunitariamente, manteniéndola siempre en un plano marginal respecto de sus orientaciones propias⁶.

3) Las nuevas realidades que vive América del Sur obligan a un fundamental cambio de actitud no solo entre los dirigentes políticos, sino en los centros académicos, culturales y sociales. La creación de una nueva estructura política subregional de integración exige la remoción de conceptos tradicionales, muchos en vías de superación. Por la directa participación de los Presidentes y altos representantes de América del Sur, no hay duda de que UNASUR cuenta con el mayor respaldo político de la región.

4) UNASUR, por tanto, está llamada a llenar esos vacíos, para lo cual se requiere una firme decisión política de los Gobiernos; amplia aceptación del nuevo organismo por la llamada sociedad civil de los países involucrados; reconocimiento y aceptación de la UNASUR por parte de la comunidad internacional, especialmente por sus principales actores, así como su invariable apoyo

6 Juan Carlos Morales Manzur, "Los Nuevos Paradigmas de la Integración Latinoamericana", en *Aldea- Mundo*/ Mayo-Octubre 1998.

en la consecución de los objetivos y propósitos perseguidos por el nuevo organismo subregional.

- 5) Es fundamental determinar la relación que debe existir entre la nueva estructura subregional, que abarca un amplio campo de objetivos y propósitos, y los mecanismos de integración actualmente vigentes. Si se quiere que esta estructura cumpla eficazmente con las metas previstas, es necesario coordinar adecuadamente sus funciones con las actividades de dichos mecanismos. Es imposible mantener la vigencia y acción simultáneas de órganos de integración cuyas actividades pueden sobreponerse unas a otras o hasta oponerse mutuamente. En este sentido, uno de los aspectos esenciales y prioritarios será determinar claramente sus relaciones con la OEA y otros mecanismos subregionales. En esta materia, por tanto, se requieren importantes decisiones políticas de los miembros de UNASUR. La integración física y económica, sobre todo, no se logrará a través de discursos o la simple exposición de teorías, sino que se requiere la ejecución de acciones concretas y positivas.
- 6) El nuevo organismo abarca a los países de América del Sur, por lo cual quedan excluidos, a lo menos en un primer momento, los países de América Central (incluyendo a Panamá) y del Caribe. Conviene

tomar medidas para impulsar a que estos países, especialmente aquellos que comparten factores históricos, culturales o tradicionales con los países sudamericanos, soliciten su inclusión en la nueva organización subregional. El cumplimiento de los grandes objetivos de UNASUR requiere el esfuerzo común y solidario de toda la región de América Latina y el Caribe. Por ahora solo México y Panamá son observadores.

- 7) Luego de la suscripción del Tratado de creación de UNASUR y de la plena vigencia de este instrumento, los medios de comunicación sudamericanos han destacado la importancia del establecimiento de este nuevo órgano subregional, pero también han señalado que este mecanismo venía a sumarse a los ya existentes, tanto en el campo económico como en el político. Entre otros aspectos, dichos medios destacaron: la fragmentación política e ideológica que actualmente existe en América del Sur, frente a lo cual se ha propuesto una cohesión e identidad en una realidad abundante en principios e intereses en conflicto; el impulso a una mayor interdependencia, en lo que no se avanzará si se reiteran los errores de los grandes diseños que han fracasado; reconocimiento de que el nuevo organismo tiene grandes desafíos por delante; y señalamiento del papel

fundamental que en este proceso desempeñó el Gobierno del Brasil como el gestor principal de este emprendimiento, en el que también cooperaron eficazmente los Gobiernos de otros países sudamericanos.

- 8) La gran tarea de UNASUR es buscar la coordinación frente a las asimetrías existentes. El desarrollo socio-económico de los grandes (Brasil, Argentina, México) contrasta profundamente con la realidad de los países pequeños (según cálculos estimados 2009, Brasil y Venezuela registraron los mayores ingresos anuales, US\$ 159.000 millones el primero, y 100.000 millones el segundo). A esto se agregan las diferencias ideológicas y políticas. He aquí los aspectos que deben tomarse en cuenta en las estrategias que UNASUR debe diseñar y aplicar

a fin de procurar cumplir los objetivos propuestos.

- 9) En lo que se refiere al Consejo de Defensa, uno de los primeros problemas que deberá afrontar se refiere a la transparencia de las compras de armas, así como respecto al diagnóstico de la industria de defensa de cada país, y esto a causa del creciente aumento de dichas compras por la mayoría de los países de América del Sur. Si bien existen actualmente institutos académicos internacionales que ofrecen información sobre dichas adquisiciones, pues este es un asunto que no puede mantenerse totalmente en reserva, el tema todavía suscita muchas inquietudes y resquemores, especialmente para países entre los cuales todavía subsisten problemas de diversa índole.