

# EL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DE UNASUR Y SU COHERENCIA CON EL MODELO DE INTEGRACIÓN DE ESE PROCESO\*

THE MECHANISM OF SETTLEMENT OF DISPUTES OF THE “UNASUR” AND ITS COHERENCE WITH THE MODEL OF INTEGRATION OF THAT PROCESS

Zlata Drnas de Clément\*\*

*SUMARIO: Introducción. I- Mecanismos de solución de controversias en distintos procesos de integración. II- El tipo de proceso de integración que representa la UNASUR. Reflexiones finales.*

RESUMEN: El presente trabajo analiza si el mecanismo de solución de controversias dispuesto en el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) es acorde a los objetivos, sistema institucional y modelo de ese proceso de integración.

PALABRAS-CLAVE: UNASUR - solución de controversias - coherencia.

SUMMARY: The present work analyzes the mechanism of settlement of disputes established in the Treaty of the Union of South American Nations (“UNASUR” in Spanish) to determine its coherence with the objectives, the institutional system and the model of integration of that process.

PALABRAS-CLAVE: UNASUR - settlement of disputes - coherence.

## INTRODUCCIÓN

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)<sup>1</sup>, nacida formalmente de conformidad al Tratado de Brasilia de 23 de mayo de 2008, constituye la cristalización de una etapa del proceso de integración que busca configurar un “espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura (...)”<sup>2-3</sup>

<sup>1</sup>\* Trabajo publicado en el *Anuario XI (2008)* del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, La Ley, Buenos Aires, 2009, pp. 337-351).

\*\*Catedrática de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, Profesora Emérita de la Universidad Católica de Córdoba, Miembro de Número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Se ha elegido la referencia a “Suramérica” (Sudamérica), en primer lugar, para señalar una región geográfica, en segundo lugar, en el sustantivo compuesto “Suramérica”, se usa la letra *r* en lugar de la *d*, para hacer presente que se trata de la América del Sur mestiza, con hondas raíces indígenas y alejada de los proyectos político-sociales-culturales de Patria europea, antigua colonizadora de la región. Esta concepción es la que ha inclinado la preferencia a hablar de “Naciones” y no de “Estados”. El lema de UNASUR es “Vivir bien sin neocolonialismo”. Debe tenerse en cuenta que el tratado constitutivo de la UNASUR, en parte preambular, ha expresado que está inspirado “en las Declaraciones de ‘Cusco’ (8 de diciembre de 2004), Brasilia (30 de septiembre de 2005) y Cochabamba (9 de diciembre de 2006)” y que la Declaración de ‘Cusco’ ha sido adoptada en la Pampa de Quinua para recordar los 189 años de la Batalla de Ayacucho, último gran combate contra los realistas en las guerras de la independencia americana.

<sup>2</sup> Tercer párrafo preambular del Tratado Constitutivo de la UNASUR (TUNASUR).

<sup>3</sup> La UNASUR tiene sus antecedentes en varias iniciativas brasileñas, entre ellas: -la constitución del *Área de Libre Comercio de Sud-América* propuesta en 1993 por el Presidente Itamar Franco; -la conformación de *Unión Sudamericana* presentada en 2000 por Fernando Henrique Cardoso; -la *Comunidad Sudamericana de Naciones* propuesta en ‘Cusco’ 2004 por Ignacio “Lula” Da Silva (reafirmando la idea de conformación de

entre Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Uruguay, Surinam, Venezuela. De conformidad al Art. 2 de su Tratado Constitutivo, la UNASUR “tiene como objetivo general construir, de *manera participativa y consensuada*, un espacio de integración, unión en lo cultural, social, económico y político entre sus *pueblos*, otorgando *prioridad al diálogo político*, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados” (el resaltado nos pertenece). Entre los objetivos específicos enunciados en el Art. 3 del TU, figura, en primer lugar, la referencia al “fortalecimiento del *diálogo político* entre los *Estados Miembros (...)*” (el resaltado nos pertenece).

Tal como lo señala el propio Tratado constitutivo de la UNASUR (TU), “la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un *proceso innovador*, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname<sup>4</sup>, *yendo más allá de la convergencia de los mismos*” (el resaltado nos pertenece).

Si consideramos, agregado a lo anterior, que toda normativa UNASUR debe ser adoptada por consenso; que las únicas fuentes jurídicas que contempla el sistema son el Tratado constitutivo de UNASUR e instrumentos adicionales, los acuerdos celebrados por los Estados Miembros de UNASUR en el marco del TU, las Decisiones del Consejo de Jefes de Estado y Gobierno; las Resoluciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegados (un representante por Estado Miembro)<sup>5</sup>, cabe preguntarse si la “*convergencia y más*” que se espera que este *proceso innovador* alcance -incluyendo “todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN” a más de la experiencia de los otros países miembros de la organización- puede estar respaldada en el feble modelo de solución de diferencias que el TU ha previsto: negociaciones directas; sometimiento a consideración del Consejo de Delegados a pronunciarse dentro de los 60 días de recibida la solicitud; elevación a consideración del Consejo de Ministros en su próxima reunión<sup>6</sup>. Para determinar ello creemos conveniente considerar, en primer término, los mecanismos de solución de controversias que los distintos proyectos de integración han elegido de conformidad a su textura institucional y su grado de profundización (I) y, en segundo término, el tipo de proceso de integración que representa la UNASUR (II).

---

esta entidad en las Cumbres de Brasilia de 2005 y Cochabamba de 2006). En 2007, en Isla Margarita-Venezuela, en la Cumbre Energética, se decidió la creación, a más del Consejo de Energía, de la UNASUR. La región tiene 17.715.335 km<sup>2</sup>, 381 millones de habitantes (6% de la población mundial); un PBI de 2,4 billones de dólares estadounidenses (sobre un total global de 62.2 billones)

<sup>4</sup> Este párrafo, séptimo preambular (TU), no nombra a la República Bolivariana de Venezuela por separado, si bien es uno de los doce países integrantes de la UNASUR que suscribe el Tratado fundacional. Es de observar que Venezuela se ha retirado de la CAN en 2006 y ha solicitado ese mismo año su admisión como Estado Parte en el MERCOSUR (Miembro pleno), incorporación que a la fecha (noviembre de 2008) aún no se ha producido por la falta de las ratificaciones necesarias al Protocolo de Adhesión.

<sup>5</sup> Todos los órganos citados son intergubernamentales, sin que se haya contemplado delegación alguna de competencias en órgano central alguno.

<sup>6</sup> Art. 21 del TU.

## I- Mecanismos de solución de controversias en distintos procesos de integración

Tal como lo señaláramos en un trabajo reciente<sup>7</sup>, el modelo de solución de controversias que se adopta en cualquier tipo organizativo jurídico es reflejo del grado de desarrollo del sistema y del compromiso asumido por los Estados Partes o Miembros en la consecución de los objetivos concertados. Ello adquiere especial significación en los procesos de integración, atento a la necesidad de garantizar no sólo el cumplimiento de la normativa del sistema, dar seguridad jurídica e impulso al sistema a través de una interpretación legal uniforme, sino también responder a la dinámica progresiva de esos procesos desde una sólida estructura jurídica central.

Varios procesos de integración han creado *tribunales de justicia* –con capacidad de “decir” el derecho- para la solución de sus controversias, constituyendo éste el mecanismo más avanzado y con mayor capacidad para contribuir al desarrollo de un modelo integrador

Así, el sistema comunitario europeo, que constituye el más exitoso proceso de integración a nivel planetario, ya desde sus inicios, se proveyó de un tribunal de justicia. La primera de sus comunidades, la *COMUNIDAD ECONÓMICA DEL CARBÓN Y DEL ACERO (CECA)* creó ya en su tratado constitutivo (París, 1951) el *Tribunal de Justicia* como órgano de la Comunidad (Art. 31 del Tratado de la CECA). Idéntico sistema de solución de diferendos adoptaron la *COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA (CEE)* (Art. 164 del Tratado de la CEE, Roma, 1957) y la *COMUNIDAD EUROPEA DE ENERGÍA ATÓMICA (CEEA)* (Art. 136 del Tratado de la CEEA, Roma, 1957). Los tres tribunales se fusionaron en uno tras la Convención sobre instituciones comunes de 25 de marzo de 1957. El Tribunal de Justicia fue establecido como órgano comunitario responsable de asegurar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados, en calidad de intérprete supremo del Derecho comunitario. El tribunal es garante de la legalidad, de la constitucionalidad comunitaria, tiene funciones revisoras y emplea técnicas características de juez constitucional como de juez contencioso administrativo. Ha sido un decisivo impulsor del fortalecimiento y desarrollo del derecho comunitario.

Debe tenerse en cuenta que el sistema comunitario europeo constituye un orden jurídico propio, distinto del internacional ya que, a pesar de tener su origen en tratados entre Estados, el sistema ha sido ampliamente desarrollado por instituciones comunitarias con competencias normativas generadoras de derecho derivado. El sistema se ha dotado de

---

<sup>7</sup> “Arbitraje y procesos de integración económica regional: la experiencia en el MERCOSUR”, Relato presentado en el XXVIII Congreso del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, 2008. *Anuario del IHLADI*. Vol. 2008 (en prensa, San Lorenzo de El Escorial, España) (V. [www.acaderc.org.ar](http://www.acaderc.org.ar)).

órganos centrales comunitarios para el cumplimiento de sus objetivos<sup>8</sup>. Entre esos órganos se destacan, en particular, la Comisión, el Parlamento y el propio Tribunal de Justicia.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), en su calidad de órgano del sistema central comunitario responsable junto a los otros órganos del logro de los objetivos de las comunidades europeas, a través de distintos fallos, ha construido “principios” del derecho comunitario europeo, contribuyendo al desarrollo del proceso como tal. Entre esos principios se cuentan los principios de *eficacia directa de las normas comunitarias, aplicación inmediata y prevalencia de la normativa comunitaria sobre el derecho interno de los Estados Miembros* (i.a. Asuntos *Van Gend & Loos* de 5 de febrero de 1963; *Costa vs. ENEL* de 15 de julio de 1964; *Simmenthal* de 9 de marzo de 1978; *Cassis de Dijon* de 20 de febrero de 1979; *Factortame I* de 19 de junio de 1990, etc.).

El SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA) también ha logrado que la solución de controversias esté a cargo de un tribunal: la *Corte Centroamericana de Justicia*. Conforme a su Estatuto, la Corte es un Tribunal regional de jurisdicción privativa para los Estados centroamericanos, con competencia de atribución exclusiva en materia de integración, que conoce de los conflictos entre Estados, de los litigios entre personas naturales o jurídicas residentes en el área y los gobiernos u organismos del sistema de integración centroamericana, con capacidad de dictar sentencias vinculantes y con obligación de pronunciarse. Se considera órgano “supranacional”. La doctrina de la Corte tiene efectos vinculantes para todos los Estados Partes, los órganos y organizaciones que forman parte o participan en el SICA y para sujetos de derecho privado. El Estatuto hace presente en el Art. 6 que la Corte “representa la conciencia nacional de Centroamérica”, la que es “custodia de los valores que constituyen la nacionalidad centroamericana”. Sin embargo, el promisorio modelo centroamericano ha encontrado escollos en la práctica a causa de los frecuentes avatares políticos que han obstaculizado el desarrollo pleno de las virtualidades del sistema, como así también las labores de la Corte. Además, la enmienda de 2002 al Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA, ha diluido en parte el carácter exclusivo de la Corte en materia de integración al establecer la posibilidad de sometimiento de las controversias a métodos alternos de solución de controversias, incluido el arbitraje.

La COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM), al igual que los procesos anteriormente reseñados, ha resuelto someter sus diferendos a un tribunal de justicia: la *Corte de Justicia del Caribe*, la que entiende en procedimientos contenciosos entre Estados

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, entre los objetivos y principios de la CE se cuentan: - sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos;- asegurar mediante una acción común, el progreso económico y social de sus respectivos países, eliminando las barreras que dividen Europa; - tener como fin esencial de sus esfuerzos la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos; - reconocer que la eliminación de los obstáculos existentes exige una acción concertada para garantizar un desarrollo económico estable, un intercambio comercial equilibrado y una competencia leal; reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas; - contribuir, mediante una política comercial común, a la progresiva supresión de las restricciones a los intercambios internacionales; etc.

V. [http://europa.eu/scadplus/treaties/eec\\_es.htm#OBJECTIVES](http://europa.eu/scadplus/treaties/eec_es.htm#OBJECTIVES)

Partes, entre ellos y la Comunidad y entre Estados Partes y particulares bajo determinadas circunstancias. Tiene la misión de garantizar la seguridad jurídica en lo que hace a la aplicación e interpretación del Tratado constitutivo y su normativa anexa. Es también órgano de última instancia con relación a los pronunciamientos de los tribunales de apelación de los Estados Partes.

La *COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN)* ha creado el *Tribunal de Justicia*, representando este Tribunal la primera experiencia latinoamericana en dotar al derecho integración de una instancia jurisdiccional e interpretativa. El Tribunal es órgano principal de Acuerdo, de carácter supranacional y comunitario instituido para declarar el derecho andino y asegurar su aplicación e interpretación uniforme en todos los Países Miembros.

La *UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA DEL OESTE AFRICANO (UEMOA)*, inspirada en la Unión Europea -particularmente, en el Tratado de Maastricht de 1992 (espacio económico integrado, moneda única, unión aduanera, mercado común)-, ha establecido entre sus órganos, el *Tribunal de Justicia*.

También han creado Tribunales de Justicia, la *COMUNIDAD ECONÓMICA DE LOS ESTADOS CENTROAFRICANOS (CEECA)*, el *MERCADO COMÚN DE AFRICA DEL ESTE Y MERIDIONAL (COMESA según su sigla en inglés)* y la *UNIÓN DEL MAGREB ÁRABE (UMA)*, entre otros procesos de integración.

Procesos más débiles, no dispuestos a delegar facultades en órganos centrales, han preferido los mecanismos diplomáticos no vinculantes (vg. negociación, conciliación u otros), previendo, algunos de ellos, frente a la ineficacia de los medios diplomáticos, la implementación de *sistemas arbitrales* de oficio. Los mecanismos arbitrales, si bien implican un significativo grado de compromiso por conducir a decisiones jurisdiccionales vinculantes, son órganos de las partes y no órganos centrales del sistema común o comunitario como lo son los tribunales de justicia. Los sistemas arbitrales tienen limitaciones en sus funciones ya que no tienen capacidad para “decir el derecho” del proceso de integración sino sólo dirimir la controversia conforme las normas preestablecidas por las partes.

El *MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)*, ha diseñado en la cúspide de su modelo de solución de diferendos un sistema arbitral obligatorio, institucional, integral, con Tribunales ‘Ad Hoc’ y un Tribunal Permanente de Revisión, estable, a disposición de las partes de modo permanente. El MERCOSUR aún no ha adoptado el Sistema Permanente de Solución de Controversias que le imponen sus normas constitucionales. Atento a los ambiciosos objetivos del proceso (similares a los comunitarios europeos) -si bien, institucionalmente continúa siendo una organización intergubernamental de cooperación-, el mecanismo de solución de controversias debería inclinarse en definitiva por la constitución de un tribunal de justicia.

Otros procesos, en particular los que sólo persiguen alcanzar áreas de libre comercio, se han inclinado -de modo acorde a sus objetivos inmediatos- por el sistema arbitral para la solución de sus diferendos. Tal el caso del *TRATADO DE LIBRE*

COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN-NAFTA en su sigla en inglés) y del TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE REPÚBLICA DOMINICANA, CENTROAMÉRICA Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (RD-CAFTA en su sigla en inglés), la COMUNIDAD ECONÓMICA DE ESTADOS DE ÁFRICA OCCIDENTAL (CEAO), la COMUNIDAD ECONÓMICA DE LOS PAÍSES DE LOS GRANDES LAGOS (CEPGL).

Otros procesos, generalmente débiles institucionalmente, han evitado el sometimiento a pronunciamientos jurisdiccionales vinculantes, limitándose a solucionar sus diferendos sólo por *vías diplomáticas*.

Tal el caso de la ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI), que ha establecido en el Art. 35.m) del Tratado de Montevideo de 1980 la competencia del Comité de Representantes (órgano político permanente de la ALADI) para “proponer fórmulas para resolver las cuestiones planteadas por los países miembros cuando fuera alegada la inobservancia de algunas de las normas o principios del presente Tratado”. El Comité ha reglamentado esa competencia a través de la resolución CR/114. Conforme a ella las controversias surgidas de una norma adoptada en el marco de ALADI deben ser llevadas a consultas previas entre ellos. De no arribarse a solución, los Estados Partes deben llevar la cuestión al Comité de Representantes para que proponga fórmulas de arreglo pacífico. Por su parte el Art. 38.i) dispone que la Secretaría General está facultada para “analizar por iniciativa propia, para todos los países o a pedido del Comité, el cumplimiento de los compromisos convenidos y evaluar las disposiciones legales de los países miembros que alteren directa o indirectamente las concesiones pactadas”.

La ASOCIACIÓN DE NACIONES DEL ASIA SUDORIENTAL (ASEAN) ha dado preferencia a la *conciliación y a la mediación* ante órganos de la ASEAN o la propia Cumbre de Presidentes.

La COOPERACIÓN ECONÓMICA ASIA-PACÍFICO (APEC) cuenta como órgano de solución de controversias a una *Comisión ad hoc* designada por el Consejo Supremo de Jefes de Estado, con capacidad de emitir pronunciamientos meramente recomendatorios.

La UNIÓN SURAMERICANA DE NACIONES (UNASUR), sobre la que nos detenemos en esta oportunidad, en el artículo 21 de su Carta Constitutiva (2008), ha establecido:

*“Art. 21: Solución de Diferencias*

*Las diferencias que pudieren surgir entre Estados Partes respecto a la interpretación o aplicación de las disposiciones del presente Tratado Constitutivo serán resueltas mediante **negociaciones directas**.*

*En caso de no lograr una solución mediante la negociación directa, dichos Estados Miembros someterán la diferencia a consideración del **Consejo de Delegadas y Delegados**, el cual, dentro de los 60 días de su recepción, formulará las recomendaciones pertinentes para la solución de la misma.*

*En caso de no alcanzarse una solución esta instancia elevará la diferencia al **Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores**, para su consideración en su próxima reunión”* (el resaltado nos pertenece).

Es decir, que UNASUR ha dispuesto los más débiles y politizados mecanismos de solución de controversias para asegurar los compromisos asumidos en el marco del sistema. Como lo señaláramos al inicio de este trabajo, cabe cuestionarse sobre la adecuación de esos mecanismos a la naturaleza, los objetivos, las instituciones y las virtualidades de la UNASUR.

## II- El tipo de proceso de integración que representa la UNASUR

De conformidad al Art. 1 del TU, la UNASUR “está dotada de personalidad jurídica internacional”. Es de observar que esta cláusula del Tratado carece de sustento jurídico atento a que la doctrina es conteste en considerar que para que una organización internacional posea personalidad jurídica internacional debe cumplir con ciertos requisitos, entre ellos, tener competencias distintas a la de sus Estados Miembros, si bien conferidas por ellos. Por ejemplo, Sobrino Heredia, con visión global, ha definido a las Organizaciones Internacionales como “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 jurídica distinta de la de sus miembros*” (el resaltado nos pertenece)<sup>9</sup>. Asimismo, el Grupo de Trabajo de la Comisión de Derecho Internacional (CDI), en su 54 período de sesiones, bajo la presidencia del Relator especial, Giorgio Gaja, en el Proyecto sobre Responsabilidad de las Organizaciones Internacionales propuso el siguiente concepto de organización internacional: “A los efectos del presente proyecto de artículos, se entiende por ‘organización internacional’ una organización instituida por un tratado u otro instrumento de derecho internacional y dotada de *personalidad jurídica internacional propia [distinta de la de sus Miembros] (...)*” (el resaltado nos pertenece)<sup>10</sup>.

Todos los órganos del sistema son intergubernamentales, careciendo el sistema de órganos centrales con competencias propias. De conformidad a los Arts. 4, 5-11 del TU los órganos son:

-*Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno*<sup>11</sup> (órgano máximo con atribución para establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación. Se reúne una vez por año);

-*Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores* (tiene capacidad *i.a.* para adoptar Resoluciones para implementar las Decisiones del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno y proponer proyectos de Decisiones y preparar las reuniones del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno. Se reúne cada seis meses);

---

<sup>9</sup> SOBRINO HEREDIA, J. M. “Las Organizaciones Internacionales. Generalidades”, en DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M. *Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2006, p. 43.

<sup>10</sup> V. [www.un.org](http://www.un.org)

<sup>11</sup> El Tratado constitutivo al referirse a los órganos cita a los integrantes del mismo en género femenino y masculino (vg.: *Jefas y Jefes; Ministras y Ministros, Delegadas y Delegados*).

-*Consejo de Delegados* (conformado por un representante por Estado Miembro, tiene la responsabilidad *i.a.* de implementar mediante la adopción de las Disposiciones pertinentes, las Decisiones del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno y las Resoluciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General. Se reúne cada tres meses).

-*Secretaría General* (ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos. El Secretario General ejerce la representación legal de la Secretaría General; es designado por el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por una sola vez, no pudiendo ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad. Tiene capacidad para proponer iniciativas y efectuar el seguimiento de las directrices de los órganos de UNASUR. Es órgano permanente con sede en Quito, Ecuador)<sup>12</sup>.

En consecuencia, este tipo de órganos, a más de confirmar la falta de personalidad jurídica de la entidad de conformidad al derecho internacional, permite observar la naturaleza cooperativa intergubernamental de los mismos. No sólo tiene esta naturaleza por la composición de sus órganos sino también por el modo de adopción de decisiones, resoluciones y disposiciones ya que toda normativa UNASUR debe ser adoptada por consenso<sup>13</sup>. Además, tal como ya lo señaláramos, las únicas fuentes jurídicas que contempla el sistema son el Tratado constitutivo de UNASUR e instrumentos adicionales, los acuerdos celebrados por los Estados Miembros de UNASUR en el marco del TU, las Decisiones del Consejo de Jefes de Estado y Gobierno; las Resoluciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegados, todos ellos mera suma de pronunciamientos gubernamentales, verdaderos “acuerdos”, no pudiéndoselos considerar pronunciamientos de derecho derivado.

Debe tenerse en cuenta que el Tratado constitutivo todavía no ha sido ratificado por ninguno de los Estados Contratantes<sup>14</sup>. En consecuencia, se trata de una organización en estado embrionario pero que, a pesar de la falta de voluntad política para hacer entrar en vigor su tratado constitutivo, políticamente y en los hechos está funcionando a través de

<sup>12</sup> El TU prevé la posibilidad de conformación de reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales que se requieran, de naturaleza permanente o temporal, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes. Estas instancias rendirán cuenta del desempeño de sus cometidos a través del Consejo de Delegadas y Delegados, que lo elevará al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, según corresponda (Art. 5 TU-“Desarrollo de la Institucionalidad”). El mismo artículo explicita que el Consejo Energético de Suramérica, creado en la Declaración de Margarita (17 de abril de 2007), es parte de UNASUR.

<sup>13</sup> Las Decisiones del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno y las Resoluciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores pueden acordarse con la presencia de tres cuartas partes de Estados Miembros (EM), debiendo ser consultadas por el Secretario General (SG) a los ausentes, los que deben pronunciarse en el plazo de 30 días calendario tras la recepción del documento. En el caso de las Disposiciones del Consejo de Delegados, el plazo para pronunciarse del Estado ausente es de 15 días (Art. 12 TU).

<sup>14</sup> De conformidad al Art. 26 del TU, el tratado entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno instrumento de ratificación.



Cumbres Presidenciales bajo el nombre de UNASUR<sup>15</sup>, ya que mal podría considerarse que esas reuniones han sido las del órgano *Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR*, entidad que aún no ha nacido.

Los objetivos de UNASUR, tal como lo adelantáramos son amplios, si bien, expresamente, privilegian el diálogo político.

El objetivo general contenido en el Art. 2 TU expresa:

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

Los objetivos específicos enunciados en el Art. 3 TU son numerosos y vastos:

*“a)- el fortalecimiento del diálogo político<sup>16</sup> entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional;*

*b)- el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región;*

*c)- la erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de estudios y títulos;*

*d)- la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región;*

*e)- 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;*

*f)- la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros;*

*g)- 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;*

*h)- el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa;*

*i)- la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de*

---

<sup>15</sup> Las Cumbres de UNASUR han adoptado resoluciones en situaciones de alta sensibilidad política, vg.: la crisis boliviana por los movimientos separatistas en el este del país; el referendun presidencial boliviano; el conflicto Colombia-Ecuador-Venezuela por las acciones de la FARC y las contracciones colombianas, etc.

<sup>16</sup> El Art. 14 del TU establece: *“Artículo 14 Diálogo Político. (...) Los Estados Miembros reforzarán la práctica de construcción de consensos en lo que se refiere a los temas centrales de la agenda internacional y promoverán iniciativas que afirmen la identidad de la región como un factor dinámico en las relaciones internacionales”*.

*derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana;*

*j)- el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud;*

*k)- 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;*

*l)- 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;*

*m)- la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva;*

*n)- 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;*

*o)- 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;*

*p)- 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;*

*q)- 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 pequeñas y ligeras, 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;*

*r)- la promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados Miembros de UNASUR;*

*s)- el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa;*

*t)- la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, y*

*u)- la cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación”.*

Estos objetivos (el general y los específicos) tan extensos, dilatados, difusos, no establecen metas concretas a alcanzar en plazo determinado, como suelen hacerlo otros tratados de procesos de integración. Más aún, no se observan objetivos funcionales concretos, por lo que no cabe siquiera considerar al TU tratado marco de un proceso de integración. Es un mero tratado de cooperación con perfil predominantemente declarativo. Los órganos con capacidad de adoptar normas UNASUR no son sustancialmente tales ya que toda relación internacional sin sistema institucional preestablecido se lleva adelante a través de los Jefes de Estado o Gobierno, de los Ministros de Relaciones Exteriores o delgados de esos funcionarios.

El séptimo párrafo preambular del TU, señala que los doce Estados signatarios “**ENTIENDEN que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos**” (el resaltado nos pertenece).

Probablemente, a la luz de este párrafo pueda captarse mejor el objetivo central de UNASUR. El proceso innovador, de convergencia de procesos de integración en una nueva entidad de distinta textura (sin necesidad de absorberlos), puede entenderse en realidad, como un acuerdo de asociación transregional, entendido esto en el sentido que le ha dado Söderbaum<sup>17</sup>: regionalismo de cuarta generación, que busca la unión-asociación de varias regiones o subregiones para conformar un conjunto político unitario (regionalismo político) para una inserción externa con efecto sobre el sistema global, modelo de interdependencia que se aleja del neoliberal comercial para centrarse en el denominado solidarismo socialista. Confirma esta percepción lo expresado en el párrafo tercero del Preámbulo del TU: “la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo (...)”, como también, lo manifestado en el párrafo quinto de la misma parte del TU, en el que los signatarios “afirman su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe”.

## Reflexiones finales

La UNASUR es reflejo de un proceso de transregionalismo (nuevo regionalismo de convergencias con eje en lo político-social), unión de actores regionales o subregionales que privilegian su posición política a nivel mundial por sobre los logros económicos. Una convergencia similar a la unasureña es la que ha llevado a la CAN a renunciar a uno de sus objetivos primarios -en el marco de su proceso de integración de primera generación (con fuerza directriz en el comercio) y de segunda generación (basado en la integración comercial, social, cultural)-, como ha sido el objetivo de alcanzar el Arancel Externo Común y señalar que ese objetivo se ha transformado en una meta secundaria a largo plazo, con vistas a facilitar la convergencia con otros procesos (entre ellos, MERCOSUR, UNASUR, UE) y facilitar la inserción global de la CAN<sup>18</sup>.

---

17

V. SÖDERBAUM, F. “The EU as a global actor and the rol of interregionalism”, *Revue d’integration européenne*, Vol. 27, London, septembre 2005, pp. 257-258. HETTNE, B.- SÖDERBAUM-STÄLGRÉN, P. *The EU as a Global Actor in the South* [http://www.sieps.se/publ/rapporteur/2008/bilagor%202008/2008\\_08.pdf](http://www.sieps.se/publ/rapporteur/2008/bilagor%202008/2008_08.pdf); HETTNE, B. – F. SÖDERBAUM, “Theorising the Rise of Regionness”, *New Political Economy*, vol. 5, no. 3 (2000), pp. 457–474; HETTNE, B. - SÖDERBAUM, B. “Civilian Power or Soft Imperialism: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, no. 4 (2005), pp. 535–552. V. asimismo, MILLIOT, D. M. « Processus ASEM (Asia-Europe Meeting) : vers l’émergence du transrégionalisme Asie-Europe ? », *AFRI*, volume V 2004 (V. <http://www.afri-ct.org>).

<sup>18</sup> V. nuestro trabajo *La Convergencia de los Procesos de Integración Regional*, 2005 ([www.acaderc.org.ar](http://www.acaderc.org.ar)).

Observado el objetivo central de UNASUR a la luz del transregionalismo, es posible concluir que el sistema de solución de controversias establecido por el TU es el único adecuado a esa voluntad y dinámica políticas y al estadio por el que transitan el diálogo político y las convergencias.

UNASUR es un proyecto menos extremo políticamente, menos centrado en el desarrollo endógeno que la Alternativa Bolivariana para las Américas ALBA<sup>19</sup>, si bien, ha destacado la importancia que tiene en su proyecto “*el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región*”<sup>20</sup>, el que se considera sólo puede alcanzarse fuera del modelo neoliberal. UNASUR está liderado por Brasil, país que ha aceptado un lenguaje político que no es reflejo de la política, la cultura y la economía del gigante del Sur, pero que le permite ponerse a la cabeza de una entidad internacional regional que puede llegar a tener peso político a nivel global. El entendimiento político de este momento entre los 12 Estados de UNASUR es una situación de coyuntura que bien puede variar a corto plazo. Mal podría quedar atado a un sistema de solución de diferendos rígido que exigiera el cumplimiento de una visión política de coyuntura, que se asemeja más bien a una quimera que a un proyecto con perspectivas reales de efectivización dada la amplitud e idealidad de sus objetivos<sup>21</sup> y la dependencia de una dudosa consustancialidad política a futuro.

---

<sup>19</sup> La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, celebrada en isla de Margarita en diciembre de 2001, anunció la creación del ALBA. El 14 de diciembre de 2004 se firmó el “Acuerdo entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de Cuba, para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas”. A la fecha son Partes en el Acuerdo Venezuela, Cuba, Bolivia y Nicaragua. Entre los principios básicos de ALBA se cuentan: -oposición a las reformas de libre mercado; -no limitación de la acción reguladora del Estado en materia de liberalización económica; -armonización desde el gobierno de la relación Estado - mercado; -desarrollo endógeno; -lucha contra las políticas proteccionistas y los subsidios de los países industrializados.

<sup>20</sup> Inc. b) del Art. 3 del TU.

<sup>21</sup> V. *supra*, Art. 2 y 3 del TU.