



**REVISTA DE LA INTEGRACIÓN**  
Secretaría General de la Comunidad Andina

Julio 2008  
N° 2  
ISSN 1999-236X

## **LA CONSTRUCCIÓN DE LA INTEGRACIÓN SURAMERICANA**

SURAMERICANA INTEGRA







**REVISTA DE LA INTEGRACIÓN**  
**LA CONSTRUCCIÓN DE LA INTEGRACIÓN** *SURAMERICANA*



**REVISTA DE LA INTEGRACIÓN N° 2**  
**LA CONSTRUCCIÓN DE LA INTEGRACIÓN SURAMERICANA**  
ISSN 1999-236X

Las opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad de los autores y no comprometen la posición de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

**SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA**

**Director:** Adalid Contreras Baspineiro

**Editor:** Diego Cardona

**Apoyo editorial:** Prisea Vilchez

**Diseño y diagramación:** Alejandra Chávez

**Fecha de edición:** Julio 2008

**Dirección:** Av. Aramburú cuadra 4, esquina con Paseo de la República,  
San Isidro, Lima 27 - Perú

**Teléfonos:** (511) 411-14 00

**Fax:** (511) 221-3329

[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

# INDICE

## **PRESENTACIÓN: SE HACE SURAMÉRICA AL ANDAR**

Adalid Contreras Baspineiro \_\_\_\_\_ 6

### **I. UNASUR Y SURAMÉRICA**

1. Reflexiones a mano alzada sobre el Tratado de UNASUR  
Pablo Solón \_\_\_\_\_ 12

2. El ABC de UNASUR: doce preguntas y respuestas  
Diego Cardona \_\_\_\_\_ 19

3. UNASUR: visiones desde el Mercosur  
Alejandra Saccone \_\_\_\_\_ 31

4. La CAN y sus relaciones con Europa y Suramérica  
Rocío Pachón \_\_\_\_\_ 37

5. Integración Suramericana y Globalización: el papel de la infraestructura  
Rosario Santa Gadea \_\_\_\_\_ 45

6. Principales indicadores de la SG/CAN de Naciones Suramericanas, 1998-2007  
Grupo de Estadística, SG/CAN \_\_\_\_\_ 62

7. UNASUR: una mirada desde la sociedad civil \_\_\_\_\_ 76

### **II. CAN, MERCOSUR Y UNASUR: ¿TIENE SENTIDO LA CONVERGENCIA?**

8. Las posibilidades de la convergencia de los acuerdos de integración en suramérica  
Adolfo López \_\_\_\_\_ 78

9. Las asimetrías y el proceso de integración suramericano  
María Elena Esparza \_\_\_\_\_ 86

10. La convergencia entre la CAN, el Mercosur, y la naciente Unasur: ¿Luz al final del camino?  
Victor Salazar \_\_\_\_\_ 92

11. La convergencia macroeconómica CAN-Mercosur  
Grupo de Macroeconomía, SG/CAN \_\_\_\_\_ 98

12. La convergencia institucional en Suramérica  
Adriana Alegrett \_\_\_\_\_ 106

### **III. ESTUDIOS**

13. Una filosofía propia de la integración andina y suramericana: la visión indígena  
Javier Lajo \_\_\_\_\_ 114

### **IV. DOCUMENTOS**

14. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR \_\_\_\_\_ 139

## EL ABC DE UNASUR: DOCE PREGUNTAS Y RESPUESTAS<sup>1</sup> Diego Cardona Cardona<sup>2</sup>



El Tratado que conforma la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), primera Organización Regional de Integración del Siglo XXI en el Hemisferio Occidental, y en el mundo en desarrollo, ha sido firmado por los Jefes de Estado o de Gobierno de los doce países suramericanos. Un análisis político del proyecto y de los intereses involucrados es pertinente y necesario. Existen muchas creencias comunes y algunas opiniones un poco primarias sobre este proceso y el Tratado, que sólo ahora comienza a ser conocido por los analistas y la opinión pública. Es importante tratar de desglosar de una manera comprensible los fundamentos del mismo y sus implicaciones.

Surgen al respecto una serie de interrogantes sobre cuál es el proyecto de UNASUR, cuáles sus instituciones, quiénes son sus miembros y qué se quiere llevar a cabo; qué relaciones existen con mecanismos, organizaciones y foros ya existentes; cuál es el rol de las ideologías y los intereses de los países; cuál es el modelo adoptado; si se trata sólo de concertación política o de integración; qué relaciones existen con otros temas de agenda ya iniciados en Suramérica; cuál es el relacionamiento previsto con el resto de América Latina y el Caribe; cuál es el rol del comercio y los temas tradicionalmente olvidados en los procesos de integración de América Latina. Este escrito intenta resolver doce grandes interrogantes. Se trata de una lectura política del proceso, que no excluye otras visiones o perspectivas, y que por supuesto no tiene por qué ser compartida íntegramente por algunos de los actores u observadores en el continente.

Veamos, pues, a manera de respuesta a preguntas-eje, los aspectos más importantes de lo acordado por los Jefes de Estado y de Gobierno, y del proceso que condujo a su firma el 23 de mayo del 2008.

### ¿CÓMO SE NEGOCIÓ EL TRATADO FUNDACIONAL DE UNASUR? ¿ES EL FRUTO DE LA IMPROVISACIÓN?

Una primera constatación es que el Tratado como tal, no fue ni mucho menos el resultado de la improvisación. Para concluir el proceso de consensos que dio origen al mismo, fueron necesarias una docena de reuniones de altos funcionarios de las Cancillerías de los países signatarios, durante aproximadamente un año, las cuales se efectuaron en media docena de países. La casi totalidad de las sesiones tuvo en promedio dos días de trabajo, y encontramos que el Tratado fue redactado en un proceso en el cual intervinieron directamente más de 40 funcionarios y funcionarias de los países suramericanos, más el personal de apoyo en las respectivas Cancillerías, incluyendo oficinas jurídicas, de planeación, y de asuntos políticos y económicos. Igualmente, funcionarios de Ministerios de Energía y Educación, para sólo citar a los más importantes. Las sesiones de trabajo incluyeron la discusión sobre los acuerdos de más de tres años de Cumbres, es decir de reuniones de Jefes de Estado, en Cusco (Dic. de 2004), Brasilia (2005), Cochabamba (2006), Isla Margarita (2007) y de nuevo Brasilia en 2008, para la firma del Tratado.

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA FIRMA DEL TRATADO?

Para comenzar, se trata del primer Tratado Internacional negociado y firmado en conjunto por la totalidad de los países suramericanos. Nuestros países han firmado tratados bilaterales, subregionales como los andinos o los del Mercosur, o a una escala mayor el Tratado de Cooperación Amazónica; pero es la primera vez que un documento de esta naturaleza se negocia y firma por todos y recibe un nombre dedicado a Suramérica como conjunto.

1. El presente artículo expresa la visión y posiciones personales del autor. No expresa necesariamente ni compromete la posición de institución alguna.  
2. PhD. Profesor de Relaciones Internacionales en varias Universidades de América Latina, con numerosas publicaciones en 8 países. Ex Viceministro de Relaciones Exteriores de Colombia. Entre 2005 y 2008, Coordinador de Cooperación Política y de Política Exterior Común de la CAN. También ha sido secretario del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Prepara en la actualidad un libro sobre las Relaciones Internacionales en América Latina. EMail: dcardonac@gmail.com

En segundo lugar, es un Tratado que busca, por lo menos en los objetivos de largo plazo, un proceso de integración de toda la región, sin excluir la pertenencia futura de otros países latino americanos o caribeños. Ciertamente es que hay que amoldar las instituciones, los programas y proyectos, a los propósitos enunciados.

El Tratado debe pasar ahora por los procesos de ratificación en cada país. Cuando se hayan notificado al gobierno depositario (el Ecuador) las ratificaciones de 9 de los 12 países, el Tratado tendrá vigencia plena. Se calcula que será un proceso que puede tardar entre 2 y 3 años. Con la Presidencia Pro Tempore chilena, que ha comenzado a ejercer desde el 23 de mayo de 2008, por un año, y si se logra un mecanismo que permita la existencia -así sea transitoria- de un Secretario General con acceso fluido a todos los Países Miembros, es posible que ese plazo pueda reducirse a 1-2 años. Será esta una primera prueba sobre la voluntad política de los países firmantes, si bien mucho depende del juego político interno en cada uno.

### **¿QUÉ RELACIÓN EXISTE EN LA COMUNIDAD SURAMERICANA Y LA UNASUR?**

UNASUR, Unión de Naciones Suramericanas, fue oficialmente constituida como tal en la reunión presidencial de Isla Margarita (Abril de 2007), dedicada en lo sustancial a los problemas energéticos. Hasta el momento, el proceso había sido el siguiente: primero, comenzando el siglo XXI, se convocaron varias Cumbres Suramericanas. Luego, se comenzó a hablar de la Comunidad Suramericana (a partir de la Cumbre del Cusco a finales de 2004). Se programaron varias reuniones de la Comunidad Sudamericana, pensando en un proyecto semejante al de las Comunidades Europeas, es decir en una propuesta de integración. Incluso la Reunión Cumbre de Isla Margarita se citó y desarrolló casi hasta el final como Cumbre Energética de la Comunidad Suramericana de Naciones. En el curso de la reunión, los presidentes aprobaron la propuesta de cambio de nombre, por el de UNIÓN

DE NACIONES SURAMERICANAS, UNASUR. El razonamiento era dual: Por una parte, se dijo que UNIÓN era más comprometedor que COMUNIDAD. Por otra, que SUDAMÉRICA es una acepción correcta, pero que SURAMÉRICA es más explícita en su referencia al SUR del planeta, y no tiene connotaciones que la asemejen a un anglicismo o galicismo. Por otra parte, se preservó la referencia a las NACIONES, por corresponder más apropiadamente al contenido humano del proceso que se pretende, que no puede ser sólo Estatal, y porque aún no hemos llegado a una etapa en la cual exista una sola Nación Suramericana.

Así, pues, el cambio de nombre fue debatido y aceptado unánimemente por los Jefes de Estado, desde la reunión de Isla Margarita. Es el nombre actual en idioma español, o como el Tratado ha querido especificar, castellano. UNASUR nació como Comunidad Sudamericana, en Dic. 8 de 2004; cambió de nombre a UNASUR en la Cumbre de Margarita (Abril de 2007); y se protocolizó en Brasilia en Mayo 23 de 2008. Su sede central estará en Quito, si bien se prevé un sistema bicéfalo: por un lado la Presidencia Pro Tempore, rotativa por año, ahora en cabeza de Chile, después de una exitosa y constructiva conducción por parte de Bolivia; y por otra parte, la Secretaría General, estable y con la magnitud y presupuesto que los países le asignen (ver más adelante).

### **¿POR QUÉ SE HABLA DE PROPÓSITOS AMBICIOSOS EN LA UNASUR?**

El propósito expresado en las Declaraciones Presidenciales, y luego en el Tratado, es muy amplio. En su preámbulo, se hacen referencias a la historia, la solidaridad, la unidad suramericana, al pensamiento de los impulsores de la Independencia (que es diferencial, según se trate de Brasil, de los bolivarianos o de los sanmartinianos, y también del caso chileno o de Surinam y Guyana).

Pero lo más importante es el propósito de querer contribuir a la identidad y ciudadanía surameri-

canas, y a “desarrollar un espacio integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura”. Este párrafo es de la mayor importancia porque contiene el propósito fundamental para el cual se supone que UNASUR fue creada. Al respecto cabe hacer varias consideraciones:

La identidad suramericana no existe realmente en el pasado sino en el futuro. La América hispana y la lusitana o portuguesa tuvieron dinámicas muy diferentes: Brasil, sólo se independizó bien entrado el siglo XIX, preservando su unidad: la América española lo hizo antes, pero surgió lamentablemente fraccionada a la vida Republicana; incluso durante la Colonia, se desestimuló cualquier contacto económico entre una colonia y otra. Nunca en la historia suramérica ha estado realmente unida; los imperios pequeños o grandes sólo abarcaron una porción de nuestro inmenso territorio. Aún el mayor en extensión, que fue el breve pero importante Imperio Inca, sólo abarcó aproximadamente 15% del territorio suramericano. La identidad, comenzando por una idea de lo suramericano, con un carácter específico, no existe pues en el pasado, como en Europa, sino en el futuro. Es necesario construirla, a partir de elementos históricos variados, de rasgos de identidad múltiples y complejos en el tiempo y el espacio, de la recuperación y potenciación de la literatura, las artes, las escalas de valores de los pobladores de nuestra gran región. La identidad regional, que debe partir de la unidad en la diversidad, es quizás la más importante y difícil tarea de la construcción suramericana. Además, sólo puede ser una identidad que se reconozca como tal, en medio de lo latinoamericano, cualquiera que sea la serie de nociones que asignemos a dicha expresión.

La ciudadanía será más fácil de construir. Para comenzar, si se quiere ser serios en los propósitos expuestos, se tendría que poder viajar entre nuestros países, con sólo los Documentos Nacionales de Identidad, como ya sucede entre los miembros de la Unión Europea. Pero crear

ciudadanía es mucho más que el paso de personas: es el reconocimiento del Otro, es la participación de las comunidades en su propio destino, es el respeto por la diferencia y por escalas de valores que no son uniformes, todo dentro de un ámbito colectivo.

Ahora bien, cuando se habla de un espacio regional integrado en los temas prioritarios, se debe entender que “espacio” hace relación a una visión geográfica (Suramérica), pero también temática, en las cuales un proceso de integración tenga lugar. No se trata sólo de acuerdos de libre comercio o de convergencia comercial entre nuestros países. Para hacerlo, no era necesario crear UNASUR ni reunir con frecuencia a los Presidentes ni negociar un complejo Tratado. Aún si no se hiciera nada adicional, sabemos que por los Acuerdos de Complementación Económica existentes (los ACES y otros mecanismos), tendríamos antes del 2020 un espacio con tendencia al libre comercio en el interior de Suramérica. Es decir, que en UNASUR no se trata de sólo mencionar o priorizar esa complementación. Es eso, pero mucho más que eso. Establece, por otra parte, prioridades adicionales muy importantes.

Al hablar del tema social se está diciendo que los grandes temas de las asimetrías no han podido ser resueltos por los mecanismos existentes. Por un lado, encontramos algunas asimetrías nacionales; pero más importante, sin duda, es el tema de las asimetrías regionales. Algunos países de mayor desarrollo relativo tienen regiones de extrema pobreza, y otros de menos desarrollo relativo tienen áreas y ciudades con niveles de vida más altos que el promedio latinoamericano. Como bien lo ha demostrado la historia contemporánea de Europa, el asunto de las asimetrías tiene que ventilarse en lo regional y no sólo en la nacional, si bien las asimetrías nacionales siguen existiendo.

Un espacio ambiental implica varias tareas: dar a los múltiples temas ambientales la importancia que merecen para el desarrollo armónico de los



países y de la región como un todo; examinar la andina, la del pantanal, la amazónica, las zonas de llanura y pampa del norte y el sur de Suramérica, la de las zonas de costa, para sólo mencionar las más importantes. También el tema crucial de la biodiversidad, el de los efectos letales del cambio climático en nuestros frágiles ecosistemas, el de la relación con el desarrollo sostenible, el del equilibrio con los grandes proyectos de desarrollo en nuestros países en otros temas de la agenda (la energética o la de infraestructura, que son también imperiosamente necesarias).

Implican esos espacios también, la interconexión de Suramérica. El desarrollo y la interconexión de nuestra región se dio tradicionalmente en las zonas periféricas y excepcionalmente ríos arriba, con pocas grandes ciudades al interior. Todo indica que este siglo verá un desarrollo y un poblamiento gradual del corazón de Suramérica, en áreas muy puntuales dentro de la gran extensión de 5-6 millones de kilómetros cuadrados, en la cual cabría casi toda Europa Occidental. Infraestructura, energía, desarrollo sostenible y áreas de preservación importante, con algunas zonas estratégicas y corredores biológicos conservados, si así se le piensa, serían un buen modelo de desarrollo que podría evitar una debacle ambiental, y por ende económica y social. La idea es que podamos construir una Suramérica a la medida del ser humano; de lo contrario, es un esfuerzo que no valdría la pena emprender.

Otros temas muy importantes en la UNASUR hacen relación al mejoramiento de las condiciones que permitan afrontar la pobreza, la exclusión y la desigualdad social; estas son consideradas como otras prioridades centrales. El asunto es importante porque los logros en estas materias han sido graduales pero son aún limitados. Se estaría insinuando que puede otorgarse prioridad a asuntos como las políticas sociales, la educación, la estructuración de micro, pequeñas y medianas unidades productivas enlazadas en red entre ellas y con unidades mayores, el acceso a la salud y, en general, la

equidad de oportunidades. Es de la mayor importancia saber qué se postula en UNASUR, un proceso de integración que no sólo busca incrementar los indicadores económicos, sino también y ante todo el mejoramiento de los niveles de vida de amplios sectores poblacionales. Con ello también se estaría previendo, sin decirlo o a lo mejor sin habérselo planteado, que las autoridades de la UNASUR no pueden ser, en el mediano plazo, sólo las Cancillerías o los Ministerios de Comercio, sino que los Consejos Sectoriales tendrán que abrirse paso muy pronto, a la manera como existen hoy día en la Unión Europea; que tendrá que consagrarse un grado importante de participación social.

### **¿ESTÁN LAS INSTITUCIONES PREVISTAS A LA ALTURA DE LOS PROPÓSITOS?**

Es interesante ver que la UNASUR, de acuerdo con el Tratado y con el espíritu de las discusiones que llegaron a su texto final, consagra lo que podríamos denominar una mezcla entre los parámetros del Grupo de Río y los de los mecanismos de integración. Veamos por qué:

Del Grupo de Río, cuyo verdadero nombre es "Grupo Permanente de Consulta y Concertación Política", se han heredado varias disposiciones: un mecanismo de consulta política al más alto nivel, mediante reuniones anuales ordinarias de los Jefes de Estado; dos reuniones ordinarias de los Cancilleres, que son la segunda instancia de UNASUR; y además, un mecanismo de seguimiento y consulta permanente conformado por Altos Funcionarios de los Gobiernos (en el Grupo de Río se llamaban "Coordinadores Nacionales"); en los dos casos el mecanismo ha sido idéntico: Viceministros o Directores Generales y excepcionalmente enviados especiales que se reúnen periódicamente, y se consultan los más diversos temas. Su función es también la de contribuir a coordinar las actividades con otras instancias dentro de sus respectivos países. En los dos casos, el control de los canales de comunicación está en manos de los Ministerios de Relaciones Exteriores. En este

sentido, el mecanismo de Consulta y Cooperación Política es permanente y ágil. Visto el debilitamiento gradual del Grupo de Río (que fue muy importante en los primeros cinco años de los noventa), ha dejado un espacio que para Suramérica será sin duda ocupado por los mecanismos de UNASUR. El Grupo de Río se seguirá utilizando sin duda en las concertaciones con México, Centroamérica y el Caribe.

Resumiendo, el mecanismo político propiamente dicho está compuesto por:

- Reuniones anuales de Jefes de Estado, en el país que cierre su período como Presidente Pro-Témpore (hasta mayo de 2009 será Chile; luego, continúa por orden alfabético, de acuerdo al orden establecido en el Tratado). Estas reuniones no son sólo informales; se expresan como Consejo, la más alta autoridad de UNASUR.
- Reuniones semestrales ordinarias de Cancilleres (una de ellas, en los días previos a la reunión anual de Jefes de Estado). También, como Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.
- Reuniones y consultas periódicas (han sido incluso mensuales en la época de elaboración del Tratado) del Comité de Delegados, compuesto por funcionarios de alto nivel de las Cancillerías.

Por otro lado, existe la herencia de los mecanismos de integración: una Secretaría General, y el muy interesante mecanismo de los Grupos Sectoriales. Además, la previsión sobre un espacio parlamentario suramericano, y en el curso del tiempo seguramente, de mecanismos de solución de diferencias de carácter estable. Veamos en detalle el tema de la Secretaría.

### La Secretaría General

Se ha consagrado en el Tratado la existencia de una Secretaría General, sobre cuyas funciones, nivel y alcance existió una amplia y exhaustiva discusión. Algunos países preferían una Secretaría amplia, con muchas funciones, con un perfil más

ejecutivo, que permitiera avanzar muy rápidamente con el proceso suramericano; era un modelo más cercano al de la Comisión Europea, con funciones ejecutivas más altas; en general, un modelo mucho más fuerte y activo que el de cualquiera de las Secretarías actuales, tanto de la CAN como del Mercosur.

Otros, por el contrario, querían una secretaría pequeña, de carácter operacional, más en la perspectiva de la intermediación entre los países, con presupuesto y personal muy reducidos, por lo menos en una primera etapa. La idea era contar con una especie de oficina de coordinación entre lo inter-gubernamental, es decir entre los países. En general se hablaba de una secretaría técnica con menos funciones que las de la Secretaría del Mercosur, que son bastante restringidas.

Esta discusión es la expresión superficial de un tema de fondo: el del modelo que cada país y cada gobierno tiene en mente para avanzar en la integración suramericana. Para unos debería ser en el corto plazo, con decisiones políticas importantes y subordinando lo técnico a lo político. Para otros, el proceso debería avanzar más lentamente, consolidando cada paso y evitando posibles saltos en el vacío. Otros más, por diversas coyunturas políticas de los últimos dos años, preferirían ir más lentamente aún.

Un proceso de integración sólido y rápido, requiere, como conoce la experiencia europea, de una Secretaría fuerte y con posibilidades de análisis, gestión e iniciativa. Un proceso más "light" podría bastarse incluso con una oficina de trámite, comunicaciones y archivos. En el único punto en el cual existió consenso desde un principio era el que, a diferencia del Grupo de Río que no tiene una secretaría sino una administración rotativa que depende de la capacidad de la Presidencia Pro-Témpore, en la UNASUR, al prever un contenido de integración (que no existe en el Grupo de Río), debería contarse con una Secretaría Permanente, a la par de las Presidencias Pro-Témpore (éstas sí, con carácter rotativo).

Las discusiones avanzaron con alguna dificultad, máxime si se tiene en cuenta que las decisiones de UNASUR, a todo nivel, se toman por consenso, otra herencia del Grupo de Río, en donde una votación es inimaginable. El hecho es que, para comenzar el proceso, se ha pensado en una Secretaría pequeña pero representativa, con un presupuesto del orden de los 3 millones de dólares anuales (tema aún en discusión, y que no está en el Tratado), con sede en Quito. Comparados con los 5,4 millones anuales del presupuesto ahora magro de la SG de la CAN, ello nos da una idea de sus posibilidades y limitaciones iniciales. La manera de pagar esa suma por parte de los países contempla varias fórmulas, que se aclararán en el curso de los próximos meses, todas mediante contribuciones directas de los países. En todo caso, en esta materia la usanza en Organismos Internacionales es la de contribuciones, dependiendo de la capacidad de pago de los países, por su magnitud, el peso de su economía, y otros criterios.

24

La propuesta de vincular al inicio, de una manera estructural, esta Secretaría General con las ya existentes de la CAN y el Mercosur, no fue aceptada. Quizás, si avanza exitosamente UNASUR, en algunos años pueda volver a tratarse el tema.

El hecho es que la estructura prevista de la Secretaría, hoy por hoy, es el resultado de lo que los países quisieron y pudieron avanzar, en especial porque la mayor parte ha preferido moverse, al menos en una primera fase, sobre una fuerte base inter-gubernamental, sin ceder soberanías en pro de un proceso de integración "dura". El modelo, en ese sentido, así no se plantee ni se mencione expresamente, sería mucho más cercano a una visión Confederal en el horizonte de UNASUR.

### **¿QUÉ RELACIÓN EXISTE ENTRE LA CAN, EL MERCOSUR Y LA UNASUR?**

Existen, respecto a la construcción de UNASUR, varias preferencias. Para algunos, la organización

era innecesaria porque los proyectos integradores CAN y Mercosur eran suficientes, o bien porque en la versión pesimista habían mostrado su inoperancia. Los acuerdos de complementación económica harían que un propósito suramericano específico sobrara. Otros decían que si los países no han sido capaces de ponerse de acuerdo en pequeño, para el cumplimiento de metas de integración, no tenía sentido plantear una meta semejante con más actores aún.

Por otra parte, están los que han sostenido, en especial desde el Mercosur, que UNASUR no podía o no debía ser otra cosa que un Mercosur ampliado. Ya existía un mecanismo mediante el cual los Países Andinos son Miembros Asociados del Mercosur, y lo más práctico para ellos era que se ampliaran las metas del Mercosur poco a poco. Nadie en la CAN pensó a la inversa, es decir que la construcción de Suramérica se efectuara alrededor de esta agrupación.

Otros, han afirmado que ni la CAN ni el Mercosur podían ser la base de la construcción de algo diferente y de mayor escala como la Unión Suramericana; y basados en una concepción derivada de una vertiente de las ciencias sociales (los procesos de "deconstrucción"), afirmaron en su momento, sin eco por los demás países, que la CAN y el Mercosur debían desaparecer para que pudiera abordarse el proceso Suramericano exitosamente. Aducían un ejemplo extraído de la arquitectura, y decían que si un espacio urbano en el cual se quiere construir un gran edificio está ocupado por dos casas "poco funcionales", no era mejorando las casas como se construía mejor el sustituto, sino derribándolas primero si estaban desiertas, para poder construir con bases más profundas. Este punto de vista fue perdiendo fuerza en el curso de los debates.

Se llegó finalmente a una posición de consenso bastante lógica: aprovechar los logros y avances de los mecanismos ya existentes, en la medida en que ellos existan según el tema; y, crear mecanismos de confluencia en donde ello sea posible. Al construir Suramérica sobre esas bases,

y sobre los aportes de los propios países, todos son conscientes que el resultado tendrá que ser superior a la suma de las partes. Es decir que se debe aprovechar lo ya existente, sabiendo que el resultado final debe superar a las realidades actuales, para que el ejercicio tenga sentido.

Para el caso, un ejemplo puede ayudar: la asociación del Benelux (Holanda, Bélgica y Luxemburgo) es más pequeña que la Unión Europea; ha ayudado a construir Europa, como países y como grupo. Los países y el Grupo Benelux siguen existiendo, justo en el corazón de la Unión Europea. El tiempo y el avance de la integración mayor han mostrado a sus países la conveniencia de adoptar las normas comunitarias europeas y de integrarse completamente en la unidad mayor de la UE. Por su parte, en los temas no comunitarizados, siguen existiendo las concertaciones del Benelux. No son, pues, excluyentes.

Uno de los socios andinos preferiría poder ser miembro pleno tanto de la CAN como del Mercosur (curiosamente, la inexistencia en la práctica de un Arancel Externo Común aplicable lo podría hacer posible); otros dos socios ven a la Comunidad Andina como un mecanismo preferente de inserción internacional; dos socios diferentes tienen un profundo temor a lo que denominan “el poder avasallador del Brasil”; uno de los países ha comprendido perfectamente que su inserción en el Pacífico requiere de una profunda relación suramericana y viceversa, es decir que los dos procesos son dos caras de la misma moneda. Por su parte, en el Mercosur, Brasil siempre ha tenido claro que su meta es más suramericana que sólo subregional; y Argentina que en un principio tuvo cierta resistencia a apoyar la idea, por considerarla emanada del Brasil y no haberle sido consultada previamente, ha variado ahora su posición y es un entusiasta y decidido impulsor del proyecto suramericano. Chile, por su parte, también ha comprendido, como el Perú, que la inserción en Asia se garantiza mejor con la propuesta suramericana; no en vano es el único país en ser Miembro Asociado de los dos mecanismos subregionales (CAN y Mercosur), al

mismo tiempo que tiene múltiples acuerdos de libre comercio con el mundo. En cuanto a Venezuela, también se ha constituido en otro de los impulsores del proceso suramericano, aunque con un discurso más contestatario que no se manifiesta en este tema en los demás países de la región.

En este sentido, es falsa y absurda la dicotomía planteada por algunos analistas y políticos entre “países del Atlántico vs. países del Pacífico latinoamericano”. Esta supuesta o real dicotomía ignora que algunos países como México, Colombia y los centroamericanos, participan de la doble condición y quieren insertarse también con Europa; y, sobre todo, desconoce que en el tiempo las orientaciones ideológicas de los países del mundo pueden variar.

Pero -volviendo al asunto de la convergencia-, los andinos primero, y ahora Colombia y Perú, han insistido en que Suramérica tiene que construirse sobre la base de lo existente, que debe converger en la medida de lo posible. En esa dirección se promovieron en su momento (2006) tres estudios a desarrollar por las Secretarías de la ALADI, la CAN y el Mercosur, con la colaboración de Chile, Surinam y Guyana. Se trataba del análisis de la posible convergencia en lo institucional, las asimetrías y lo comercial. Esos tres estudios fueron presentados a consideración de los países, pero lamentablemente no han sido procesados por todos los responsables de las decisiones suramericanas en estas materias. Existen sin embargo, como un referente.

Lo cierto es que si la integración suramericana avanza, lo será por varios factores:

- Con base en las mejores prácticas de un mecanismo subregional u otro.
- Con base en la convergencia donde ello sea posible (comercio, con los ACE, por ejemplo).
- Creando mecanismos nuevos o a partir de otros (como en los temas ambientales o los de naturaleza transversal suramericana; por ejemplo, los financieros).

El hecho es que el tratamiento de los temas comerciales se ha dejado a los acuerdos de aproximación CAN-Mercosur y los complementarios; y es en otros temas en los cuales el proceso suramericano, en sí mismo, quiere insistir. Ello, en la práctica, implica un dominio eminente de las Cancillerías sobre el proceso Suramericano, por lo menos en su fase actual. A fin de cuentas, se ha planteado como un proceso básicamente político, no económico ni técnico. Si la construcción de Suramérica avanza sustancialmente, el contenido técnico tenderá a ser mayor, sin desplazar por ello al político. A fin de cuentas el criterio intergubernamental sigue siendo el básico en este proceso.

### **¿Y QUÉ SUCEDE CON LOS SECTORES DIFERENTES A RELACIONES EXTERIORES?**

El de los Grupos Sectoriales es una interesante innovación de la UNASUR, que la coloca también, y parcialmente, en áreas diferentes a la sola consulta y cooperación políticas. Durante 2007 y 2008 se han venido reuniendo varios Grupos de Trabajo, con resultados diferenciales. En lo sustancial, se ha tratado de reuniones de Ministros y altos funcionarios de algunos sectores, entre los cuales los más importantes han sido Energía (el grupo más estructurado), Educación y Cultura, Infraestructura, y Asuntos Económicos y Financieros. Estos grupos Ministeriales han estado efectuando diagnósticos muy importantes del estado de sus temas en Suramérica, y han planteado o replanteado algunas prioridades en el corto y mediano plazo. El grupo de Energía ya tomó la decisión de ser parte integrante plena de la UNASUR, con lo cual el tema se posiciona y ayuda a posicionar a su vez el proyecto suramericano.

En la práctica existe ya, de hecho, un mecanismo que con el tiempo podrá seguir los pasos de una sabia institución europea. En la UE, como es sabido, cada sector decide a nivel comunitario constituyéndose en Consejo: en energía, transportes, comunicaciones, educación, etc. Los

Ministros del área respectiva se reúnen y deciden, mediante el mecanismo de los llamados Consejos Sectoriales, sin injerencia de otros sectores. Este es un factor altamente motivante para la integración. Sus decisiones tienen que ser avaladas luego por el Consejo de Asuntos Generales, compuesto por los Cancilleres, con lo cual se garantiza la orientación política del proceso. Pues bien, en el caso de la UNASUR, los altos funcionarios sectoriales presentan sus informes periódicos al Consejo de Delegados; y los Ministros de estos sectores, se prevé que pasen sus acuerdos por el mecanismo del Consejo de Cancilleres, la máxima autoridad de la UNASUR después del Consejo de Jefes de Estado. Ello permite mantener la motivación y autonomía relativa de los sectores, pero al mismo tiempo le da coherencia política al proceso.

### **¿EXISTEN O SE PREVÉN OTROS ÓRGANOS?**

Desde la Cumbre de Cochabamba se aprobó que existiera un Espacio Parlamentario Suramericano. El Tratado habla ahora de Parlamento Suramericano. El tema se ha dejado de momento para la discusión de un posterior Protocolo. Existen al respecto tres posiciones: Una, que plantea la elección de un Parlamento Suramericano, con sesiones más o menos permanentes; otra, que preferiría, por costos y logística, un espacio en el cual confluyan los Parlamentos de la CAN y el Mercosur, con sesiones específicas y breves (una o varias en el año). Y una tercera, que preferiría ver esa confluencia también con representantes de los Parlamentos Nacionales. La sede de ese Parlamento o Espacio Parlamentario será Cochabamba, en Bolivia, decisión ya tomada por los Jefes de Estado. No se ha hablado aún de los necesarios mecanismos de financiación de este instrumento suramericano. En cualquier caso, se ha aprobado un artículo transitorio por medio del cual se establece una Comisión coordinada por el Consejo de Delegados, para que redacte un Protocolo Adicional dedicado en concreto al tema del Parlamento. Dicho Protocolo debería ser considerado en la Cuarta Cumbre (2009 en Chile).

**Mecanismo de solución de diferencias:** Hasta el momento se ha previsto lo conducente a solucionar solamente diferencias provenientes de la interpretación del Tratado. El mecanismo no es otro que el de las soluciones directas, con un mecanismo subordinado si el otro falla, cual es el del Consejo de Delegados, el cual debe emitir recomendaciones en 60 días. El Plan C, es elevar el tema al Consejo de Cancilleres si los otros dos mecanismos no producen buenos resultados. Como tanto el Consejo de Delegados como el Consejo de Cancilleres toman decisiones o recomendaciones, sólo por el mecanismo del consenso, ello implica por supuesto la voluntad de todos. Permite otorgar soluciones políticas, pero al mismo tiempo puede entorpecer algunos procesos. Con el tiempo seguramente deberán contemplarse otros mecanismos.

No se ha previsto hasta ahora un mecanismo jurisdiccional, lo cual constituye un elemento de debilidad del esquema propuesto. Se han celebrado ya varias reuniones de Presidentes de Cortes Supremas de Suramérica, pero de momento ha sido para conocerse ya que nunca en la historia se habían reunido, y para socializar el funcionamiento de sus respectivas Instituciones en relación con sus Estados y en ellas mismas, así como para tratar de abrir espacios a una compatibilización judicial gradual. Es un primer paso, aún muy restringido y quizás tímido, pero es un avance importante frente a la inexistencia previa de vasos comunicantes en esta materia. Lo claro es que no hubo consenso para idear un mecanismo semejante al existente en Europa o en la CAN, seguramente por la importancia que algunos prefieren otorgar a lo inter-gubernamental y a las soberanías nacionales. El tiempo dirá si existen condiciones para avanzar hacia esquemas jurisdiccionales propios de un mecanismo de integración.

**Consejo de Defensa Suramericano:** La iniciativa, proveniente del Brasil, no está en el Tratado de la UNASUR, y nunca había sido discutida por los mecanismos previstos al efecto. Se

presentó como una iniciativa aparte el mes anterior y en el curso de la Cumbre de Brasilia. A partir de las recomendaciones que emita la Comisión nombrada al efecto, se podrá examinar si este Consejo se conforma, y si, dado el caso, entra a formar parte del acervo UNASUR, y en qué condiciones.

### **¿QUÉ PROYECTOS O PROGRAMAS SON CONSIDERADOS COMO PROYECTOS O PROGRAMAS UNASUR?**

Es este un tema muy importante. No todos los Programas y Proyectos de toda índole en Suramérica son o pueden ser considerados como Programas o Proyectos UNASUR. Para serlo, se debe contar con el consenso de todos los Países Miembros. Ahora bien, para su implementación, basta con que por lo menos tres países de la región comiencen a desarrollarlo. Otros pueden incorporarse gradualmente si así lo desean. Por ejemplo, el Banco del Sur no es aún un proyecto UNASUR, por ausencia de consenso hasta el momento a este respecto. Esto no es un obstáculo para que pueda avanzar en sus propios objetivos, pero no como proyecto UNASUR, al menos de momento.

Un asunto de la mayor importancia es que, por la magnitud de las oportunidades involucradas, por la mayor economía de escala y por algunas decisiones políticas que seguramente se irán tomando gradualmente, buena parte de la Agenda Suramericana en los siete temas prioritarios se irá sistematizando cada vez más en el seno y el contexto de la UNASUR. Es aquí en donde las agendas subregionales (CAN, Mercosur, y las bilaterales) pueden contribuir de manera decisiva a la convergencia más general. En algunos temas, por razones diversas, esas agendas subregionales se mantendrán por un tiempo. Existen muchos Programas y Proyectos ya existentes, que no han nacido como Programas y Proyectos UNASUR. Pero la tendencia en el mediano plazo es a que lo sustancial de la Agenda Suramericana se desarrolle dentro de ese marco ampliado.

## ¿PUEDEN OTROS PAÍSES ASOCIARSE A LA UNASUR?

Este tema constituye el test sobre la identidad de la UNASUR, y sobre el rol que otros países de la región pueden cumplir en relación con ella, así como sobre el rol de la nascente organización en la integración de América Latina y el Caribe. En efecto, es posible asociarse a la UNASUR, a condición de tratarse de países de América Latina o el Caribe. Es decir, México, los países centro americanos o los países caribeños, podrían llegar a ser Miembros Asociados. Para ello, basta con la aprobación del Consejo Presidencial, cuando los casos se presenten a su consideración.

La importancia de esta disposición es evidente. Por ejemplo, pese a que se trata de una intención manifiestamente reiterada en varias ocasiones en los últimos años, México aún no ha podido ser Miembro Asociado ni de la CAN ni del Mercosur, en particular por no cumplir aún con requisitos de naturaleza comercial: tener acuerdo de libre comercio con todos los miembros de la CAN, para el caso. La ausencia de un requisito comercial ha frenado el proceso, pese a la voluntad política. Lo mismo ha sucedido con Panamá. El asunto muestra que, pese a lo que podría pensarse, la UNASUR es mucho más incluyente que los mecanismos actuales, al depender del consenso político, más fluido, y no de normas comerciales, paradójicamente más inamovibles.

Por su parte, el salto de Miembro Asociado a la calidad de Miembro Pleno también está previsto. Para el caso, se establecen requisitos de tiempo y de procedimiento. Los de tiempo, cuando se especifica que deben haber transcurrido por lo menos 5 años desde la ratificación del Tratado, y 4 de pertenencia como Miembro Asociado. Y en procedimiento, se requiere aprobación sucesiva del Consejo de Delegados, del Consejo de Cancilleres, y luego del Consejo de Jefes de Estado.

## ¿SE PREVÉ ALGÚN MECANISMO DE RELACIONAMIENTO CON OTROS ACTORES INTERNACIONALES?

Esta constituye, a decir verdad, una especie de octava prioridad, que no se limita a ser una extensión pura y simple de la cooperación política. Por la magnitud de Suramérica, por el hecho de contar a Brasil entre sus miembros, por la importancia estratégica de la región, la UNASUR se convierte casi automáticamente en un socio importante para otros actores mundiales, en procesos de relacionamiento global y regional. Además, para los países miembros, ese relacionamiento como bloque ofrece ventajas evidentes. Es inevitable que con el avance gradual del proceso, los diálogos políticos internacionales de otros actores mundiales con otros actores de Suramérica diferentes a la UNASUR, tenderán a ser menos atractivos; por impacto y economía de recursos diplomáticos, los diálogos del futuro serán de la UNASUR con los actores globales.

De momento, se ha previsto este importante capítulo en el Tratado, cuando se especifica que se promoverán iniciativas de diálogo internacional, y se buscará priorizar mecanismos de cooperación en energía, infraestructura, políticas sociales, educación y las que en el curso del tiempo se definan. Se establece además que el Consejo de Delegados tiene a su cargo el seguimiento de las actividades de implementación. Se da también a la Presidencia pro-témpore la capacidad de representar a la organización en eventos internacionales, previa delegación aprobada de los Estados Miembros; y asumir compromisos y firmar Declaraciones con terceros, "previo consentimiento de los órganos correspondientes de UNASUR".

Estas disposiciones expresan una vez más el planteamiento inter-gubernamental mencionado en varias ocasiones. En efecto, nótese que las funciones de representación externa están dadas,

para el Grupo como tal o para la Presidencia pro-témpore, y ello con la autorización respectiva que es muy estricta pues debe serlo de los 12 países, cuando se trata de ejercer representación frente a terceros actores. Pero esa autorización debe provenir de los Órganos, es decir de los Consejos como tales, al nivel que corresponda, cuando se trata de asumir compromisos o firmar Declaraciones con terceros, como Presidencia de la UNASUR. Estas facultades no están en ningún momento asignadas a la Secretaría General; ella tiene sólo la capacidad de coordinación con entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe. Pero si se trata de acuerdos por ejemplo con Naciones Unidas, los Organismos globales, la OEA misma, con actores como Estados Unidos, China, Rusia, la Unión Europea, la OCDE o el G-77, el G-24 o cualquier otra entidad o foro de esta naturaleza, la Secretaría General no tiene esta función.

Esto hace relación a un punto de interés que no se ha tocado en el Tratado, pese a que, tratándose de por lo menos 12 miembros (podrían ser más en el futuro), ameritaría una previsión al respecto: la institucionalización de un mecanismo ágil de relacionamiento externo que no dependa sólo de la Presidencia pro-témpore. Lo usual en estos casos es el establecimiento de una "troika", compuesta por el presidente en ejercicio, el que luego continuará y el anterior. O como en la UE de la actualidad, el presidente pro-témpore, el entrante y quien preside la Comisión. El último sistema no parece posible en el corto plazo en la UNASUR, porque precisamente los 12 países han querido, y así lo aprobaron los 12 Jefes de Estado que firmaron en Brasilia, que la Secretaría General tenga funciones limitadas, por lo menos al comienzo. Esas funciones no son de naturaleza política, sino prioritariamente técnicas. El otro sistema (los tres países), es el utilizado por el Grupo de Río, y se hubiera podido esperar que la UNASUR lo retomara. No ha sido así, por los temores de cada país a no estar representado o a que no se cuente con su anuencia en un proceso de relacionamiento externo: una prueba más del predominio de los criterios inter-gubernamentales en la UNASUR actual.

## **¿PUEDE SER UN OBSTÁCULO INSALVABLE EL QUE HAYA DIFERENCIAS IDEOLÓGICAS, O DE INSERCIÓN INTERNACIONAL ENTRE LOS PAÍSES?**

No necesariamente. Es cierto que es más fácil realizar labores comunes cuando existen principios comunes y propósitos coordinados. Pero no podemos cometer el error monumental de pensar que podemos hacer girar un proceso de integración y en menor medida uno de concertación política, alrededor de la unanimidad de criterios o el color político de los gobiernos de los países miembros. Ese mecanismo funcionó sólo en la guerra fría. El mejor ejemplo es el de la Unión Europea: Ninguno, absolutamente ninguno de los 27 Miembros con que cuenta hoy día, ha tenido el mismo color político en sus gobiernos, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta hoy. Los Partidos, las orientaciones políticas, los estilos de liderazgo, se han sucedido de manera variada y multiforme; y sin embargo, la integración europea avanza, pese a algunos escollos del camino. Y no sólo eso: el eje Franco-Alemania, el motor principal del proceso, se construyó donde por más de dos siglos hubo de por medio competencia, guerra, destrucción e incluso enemistad que se creía de la naturaleza de los países y de la geografía, cuando sólo lo era de su condición histórica.

Los péndulos políticos giran siempre en una dirección y luego en otra, se centran, o retoman fuerza; pero nunca permanecen estables para siempre. Basar un proceso de integración en la sola afinidad política sería un craso error; el menor viento nuevo de la larga historia de nuestros pueblos haría que dicho proceso saltara hecho trizas, y es ese un lujo que no podemos darnos. Precisamente por ello, un proceso como la UNASUR tiene que construirse sobre el entendido que, no siempre tendremos la misma visión, no siempre seremos uniformes en las prioridades internas e internacionales de nuestros países y pueblos, no siempre queremos ir a la misma velocidad o al mismo sitio en todos los temas. Pero pese a ello, o precisamente por ello, un proceso colectivo de esta naturaleza se hace necesario. Por eso, pese a sus defectos y su debilidad evidentes, un proceso



eminentemente inter-gubernamental como el que han aprobado los Jefes de Estado y de Gobierno de Suramérica, puede tener algunas ventajas: permite que exista un mayor reconocimiento a la diversidad de proyectos nacionales, permite que el sistema sobreviva y avance, preserva los márgenes de maniobra nacionales, y puede sentar las bases de un proceso más sólido, si el actual avanza. La integración no se hace en un lustro o en una generación, en especial si se basa en los consensos. Precisamente por ello, era necesario comenzar por alguna parte, y es eso precisamente lo que los Presidentes han hecho al firmar el Tratado de la UNASUR en Brasilia.

## LAS REGLAS DE JUEGO DE UNASUR

- **Naturaleza de la UNASUR:** Dual, por un lado concertación y diálogo político (herencia de mecanismos del Grupo de Río); y por el otro mecanismo de integración.
- **Miembros:** Los 12 suramericanos (los 5 del Mercosur, los 4 de la CAN, Chile, Surinam y Guyana).
- **Base del proceso:** De momento, intergubernamental.
- **Prioridades:** Siete (7) fundamentales: Hacia un espacio regional en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético e infraestructura. Lo comercial no se considera de manera explícita y se piensa que tiene de momento una dinámica propia en el relacionamiento CAN-Mercosur. Una octava prioridad hace relación al relacionamiento con otros actores internacionales.

- **Autoridades de la UNASUR:** Consejo de Jefes de Estado (con Presidencia pro témpore rotativa de manera anual, por orden alfabético); Consejo de Cancilleres; Consejo de Delegados (altas autoridades de las Cancillerías), Grupos sectoriales; Secretaría General, con sede en Quito.

- **Financiación:** Cuotas de los países miembros.

- **Parlamento:** Protocolo adicional en negociación. Sede en Cochabamba.

- **Solución de diferencias:** sólo en relación con la interpretación del Tratado. Mecanismo directo. En subsidio, Consejo de Delegados o hasta Consejo de Cancilleres. No se ha previsto un mecanismo jurisdiccional.

- **Mecanismo de decisiones de los Consejos:** Consenso de los 12 (en la práctica, unanimidad o por lo menos no oposición).

- ** Cu ndo un proyecto puede ser considerado como Proyecto-UNASUR?:** Debe contar con la aprobación de los 12 miembros. Una vez aprobado como Proyecto UNASUR, puede ser desarrollado por 3 o más miembros; otros miembros pueden adherir en el camino.

- **El rol de América Latina:** Aparece en los objetivos y a lo largo del Tratado. Los demás países latinoamericanos y del Caribe pueden ser Estados Asociados. Pueden ser admitidos, dado el caso, por decisión de los Jefes de Estado. Pueden ser luego admitidos como Estados Miembros (miembros plenos), con el lleno de requisitos previstos en el Tratado.

- **Comienzo de vigencia del Tratado:** Cuando existan ratificaciones de nueve países.