

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

La UNASUR, a partir de la convergencia CAN-MERCOSUR

José Javier Irigoyen Arboleda

Tesis de grado presentada como requisito para la obtención del título de Abogado

Quito

Mayo de 2008

A mi Padre Dr. Javier Irigoyen, por el apoyo que me dio en la elaboración de este trabajo, en especial por el gesto que tuvo al ayudarme a conseguir material fundamental para la elaboración de esta obra. A mi Madre Mónica Arboleda, por haberme dado fuerza, enseñado sobre la paciencia e instruido en las artes fundamentales del conocimiento. A mi hermana Tania Irigoyen por enseñarme todo lo que soy y a la vez negarme todo eso, en el mismo acto. A mi hermano Nicolás Irigoyen, por ser mi inspiración, mi fuerza para ser mejor. A mi novia, Karla Benavides por su trabajo infatigable, su comprensión, y su cariño, motor del esfuerzo realizado. Al Doctor Fabián Jaramillo Terán, modelo a seguir para mi tanto en lo profesional como en lo personal. Al Doctor Luis Parraguez, maestro, en todo el sentido de la palabra, por haber hecho de mi un verdadero profesional. Al Dr. Farith Simon, por enseñarme que la mejor manera de saber es educar. Al Dr. César Montaña, por darme mis primeras nociones sobre este gran tema de la integración, y por ayudarme en la consecución de este trabajo. Al Dr. Vladimir Villalba y al Licenciado Eduardo Flor, por haberme mostrado mi potencial. A mis amigos que aunque ya no

están, son, y cuando estuvieron, fueron puntal de lo hecho hoy, en especial al Abg. Fernando Donoso, al Abg. Andrés Medrano, y a Guillermo Salazar, a este último en especial.

Finalmente agradezco a la Universidad San Francisco de Quito, por haberme ayudado a ser, por haberme limitado a estar, por haber deconstruido todo eso un día, enseñándome mis falencias, para luego al final demostrarme que todo y nada puede estar errado, dependiendo no tanto de ser o estar, sino de actuar.

INTRODUCCIÓN	12
CAPÍTULO I: LA UNASUR	18
1.1 Presupuestos históricos	18
1.1.1 Comunicado de Brasilia	18
1.1.2 Consenso de Guayaquil	26
1.2. Creación de la UNASUR	32
1.2.1 Declaración del Cuzco	33
1.2.2 Declaración de Cochabamba	41
1.2.3 Descripción Institucional	49
1.2.3.1 Reuniones anuales de Jefes de Estado y Gobierno	50
1.2.3.2 Reuniones semestrales de Cancilleres	50
1.2.3.3 Foro Sudamericano de Consulta y Coordinación Política	51
1.2.3.4 Reuniones Ministeriales	52
1.2.3.5 La Comisión de Altos Funcionarios	52
1.2.3.5.1 Grupos de Trabajo	55
1.2.3.5.1.1 Grupos de Trabajo por áreas	55
1.2.3.5.1.1.1 Grupo de Trabajo especial apoyado por la CAF.	56
1.2.3.6. Parlamento Sudamericano	56
1.2.3.7 Secretaría <i>Pro tempore</i>	57
1.2.3.8 Foro Consultivo Comercial	57
1.2.3.9 GAFISUD	57
1.2.3.10 IIRSA	58
1.3 Naturaleza jurídica de la UNASUR	61
1.3.1 Del Derecho Comunitario al Derecho de Integración. estableciendo precisiones.	61
1.3.2 El Derecho de Integración, la confederación, la federación, las	67

organizaciones supra-estatales y las organizaciones internacionales.	
1.3.2.1 La Confederación	68
1.3.2.2 La Federación	71
1.3.2.3 Las Organizaciones Supra-estatales	73
1.3.2.4 Las Organizaciones Internacionales.	79
1.3.3 La UNASUR, como una esbozo de Confederación.	80
CAPÍTULO II: LA CAN DENTRO DEL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DE LA UNASUR	85
2.1 Análisis del tratado originario de la Comunidad Andina como sustento para la formación de la UNASUR.	86
2.1.1 Atribuciones dentro de la Cooperación conferidas a la Comunidad Andina.	90
2.1.2 El tratado originario y la posibilidad de ampliación del régimen andino.	92
2.2. Marco Institucional de la CAN que puede sustentar el proceso de la UNASUR	94
2.2.1 Consejo Presidencial Andino	94
2.2.2 Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores	96
2.2.3 Comisión de la Comunidad Andina	99
2.2.4 Secretaria General de la Comunidad Andina	100
2.2.5 Parlamento Andino	102
2.2.6 Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina	104
2.2.7 Consejo Consultivo Empresarial y Consejo Consultivo Laboral	105
2.2.8 Los organismos financieros de la CAN	105
2.2.9 Reunión de Ministros de Agricultura	106
2.2.10 Reunión de Ministros de Salud Andinos	107
2.2.11 Consejo Andino de Ministros de Educación y autoridades Responsables de Políticas culturales	108
2.2.12 Consejo andino de Ministros de Medioambiente y Medio ambiente y desarrollo sostenible de la Comunidad Andina	109

2.2.13 Consejo de Ministro de Energía, Electricidad, Hidrocarburos y minas de la Comunidad Andina	110
2.2.14 Centros binacionales de atención en frontera en la Comunidad Andina	110
2.2.15 Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre	111
2.2.16 Organizaciones del Sistema Andino “José Celestino Mutis”	113
2.2.17 El Consejo Agropecuario de la Comunidad Andina	114
2.2.18 Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la integración y desarrollo fronterizo.	115
2.2.19 Consejo Andino de Autoridades de Telecomunicaciones	115
2.2.20 Comité Andino de Autoridades de Transporte Acuático	116
2.2.21 Comité Andino de Autoridades Aeronáuticas	117
2.2.22 Comité Andino de Autoridades Ambientales	117
2.2.23 Comité Andino de Organismos Normativos y Organismos Reguladores de Servicios de Electricidad	119
2.2.24 Comité Andino para la prevención y atención de desastres	119
2.2.25 Comité Andino de Autoridades de Migración	120
2.26 Convenio Hipólito Unanue	121
2.3. Normativa de la Comunidad Andina, que desarrolla las competencias que tiene la UNASUR:	123
2.3.1 Derechos Humanos y Democracia	123
2.3.2 Política exterior común	124
2.3.3 Política de Integración	125
2.3.4 Telecomunicaciones	128
2.3.5 Agricultura.	130
2.3.6 Medio Ambiente	131
2.3.7 Prevención de desastres	131
2.3.8 Integración Energética	132
2.3.9 Normativa jurídica sobre el trato preferente a los países con menor nivel de desarrollo	133
2.3.10 Derechos ciudadanía	134

2.3.11 Normativa de desarrollo social y su alcance en relación a los objetivos de la UNASUR	136
2.3.12 Educación	138
CAPÍTULO III: EL MERCOSUR DENTRO DEL PROCESO DE CONVERGENCIA PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA UNASUR.	139
3.1. Análisis del Derecho originario del Mercado Común del Sur.	139
3.2. Organización institucional del MERCOSUR que sirve de sustento para la consolidación de la UNASUR	146
3.2.1 Consejo Mercado Común	146
3.2.2 Grupo del Mercado Común.	149
3.2.3 Comisión de Comercio	152
3.2.4 Comisión Parlamentaria Conjunta	153
3.2.5 Foro consultivo Económico Social	153
3.2.6 Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR	154
3.2.7 Foro de Consulta y Concertación Política	155
3.2.8 Secretaría	158
3.2.9 Área de Control Integrado.	158
3.2.10 Reunión de Ministros de Minas y Energía	159
3.2.11 Reunión de Ministros de Medio Ambiente	159
3.2.12 Reunión de Ministros de Educación	161
3.2.13 Reunión de Ministros de Trabajo	163
3.2.14 Reunión de Ministros de Salud	163
3.2.15 Reunión de Ministros de Cultura	164
3.2.16 Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología	165
3.2.17 Reunión Especializada de Medio Ambiente	166
3.2.18 Reunión Especializada de Infraestructura de la Integración	167
3.2.19 Grupo de Trabajo sobre circulación vial de transporte no comercial	168
3.2.20 Grupo de Trabajo sobre propuesta de acuerdo sobre política de gestión	169

de residuos y responsabilidad post consumo	
3.2.21 Grupo Ad hoc sobre integración fronteriza	170
3.2.22 Sub Grupo de Trabajo 1 sobre Comunicaciones	172
3.2.23 Sub Grupo de Trabajo 5 sobre Transporte e Infraestructura	172
3.2.24 Sub Grupo de Trabajo 6 sobre medioambiente	173
3.2.25 Sub Grupo de Trabajo 7 Industria	173
3.2.26 Sub Grupo de Trabajo 8 Agricultura	174
3.2.27 Sub Grupo de Trabajo 9 sobre energía	174
3.2.28 Sub Grupo de Trabajo 10 Asuntos Laborales	175
3.2.29 Sub Grupo de Trabajo 11 Salud	176
3.2.30 Sub Grupo de Trabajo 15 Minería	176
3.3. Evolución normativa del MERCOSUR, que puede servir de base para el proceso de integración sudamericano.	177
3.3.1 Democracia	177
3.3.2 Declaración de Zona de Paz	178
3.3.3 Derechos Humanos.	179
3.3.4 Transporte	180
3.3.5 Derechos ciudadanos	181
3.3.6 Medio ambiente	183
3.3.7 Integración energética	185
3.3.8 Financiamiento	186
3.3.9 Educación	187
3.3.10 Telecomunicaciones	189
CAPÍTULO IV: EL ALADI	191
4.1. El papel del ALADI, en el proceso de convergencia entre la CAN y el MERCOSUR, para la conformación de la UNASUR	191
4.2. Estudio de la Resolución 59 del XIII Consejo de Ministros del 18 de octubre de 2004	195

4.3. El ALADI como instrumento no como elemento de la convergencia.	199
CAPITULO V: POSIBLES PROCESOS JURÍDICOS A REALIZAR PARA LLEVAR A CABO LA CONVERGENCIA ENTRE EL MERCOSUR Y LA CAN EN POS DE LA CONFORMACIÓN DE LA UNASUR	200
5.1. Absorción MERCOSUR-CAN	201
5.2. Absorción del MERCOSUR por la CAN	204
5.3. Proceso Fusión CAN-MERCOSUR	206
5.4. Absorción por parte de la UNASUR, de la CAN y el MERCOSUR.	207
5.4.1 Proceso de convergencia	210
5.4.1.1 Tratados originarios	210
5.4.1.2 Estructura Orgánica de la CAN y el MERCOSUR que coadyuva a la consolidación de la UNASUR	211
5.4.1.2.1 Reunión de Anuales de Jefes de Estado y de Gobierno	211
5.4.1.2.2 Reuniones Semestrales de Cancilleres	211
5.4.1.2.3 Reuniones Ministeriales Sectoriales	212
5.4.1.2.4 La Comisión de Altos Funcionarios.	216
5.4.1.2.5 Foro Sudamericano de Consulta y de Concertación Política	221
5.4.1.2.6 Parlamento Sudamericano	222
5.4.1.2.7 Foro Consultivo Comercial	223
5.4.1.2.8 Secretaria <i>Pro Tempore</i>	223
5.4.1.2.9 IIRSA	224
5.4.1.3 Desarrollos normativos de la CAN y el MERCOSUR que coadyuvan dentro del proceso de consolidación de la UNASUR y su articulación	224
5.4.1.3.1 En derecho humanos	226
5.4.1.3.2 En democracia	226
5.4.1.3.3 Sobre declaración Zona de Paz.	227

5.4.1.3.4 En Integración Física	227
5.4.1.3.5 En telecomunicaciones	228
5.4.1.3.6 En Agricultura	228
5.4.1.3.7 Medio ambiente	229
5.4.1.3.8 Prevención desastres	229
5.4.1.3.9 En Integración Energética	230
5.4.1.3.10 Normas vinculadas al trato preferente de los países de menor desarrollo relativo.	230
5.4.1.3.11 En derechos de ciudadanía	230
5.4.1.3.12 En financiamiento	231
5.4.1.3.13 En Salud	231
5.4.1.3.14 En educación	232
CONCLUSIONES	233
BIBLIOGRAFÍA	235
NORMAS JURÍDICAS REVISADAS	239
JURISPRUDENCIA	246
SITIOS WEB CONSULTADOS	247
ANEXOS	249

INTRODUCCIÓN

El 8 de diciembre de 2004, se creó mediante la Declaración del Cuzco, la Comunidad Sudamericana de Naciones, hoy UNASUR, como una organización, cuyo objetivo general es la integración, política, social y económica de los Estados de Sudamérica, para lo cual tiene que basarse, conforme el mandato de la Declaración del Cuzco, en su numeral II¹, en los procesos existentes de integración en Sudamérica, en específico del MERCOSUR y de la CAN.

Ante tal afirmación, resulta de suma importancia, determinar, si es jurídicamente viable, la declaración política² hecha por los Presidentes Sudamericanos, en base a la cual la UNASUR, se deberá sustentar en el andamiaje existente dentro del MERCOSUR y la CAN, más allá de las Declaraciones Presidenciales, que pudiendo estar llenas de buenas intenciones, desde la perspectiva del Derecho podrían ser

¹ [...] II. El espacio sudamericano integrado se desarrollará y perfeccionará impulsando los siguientes procesos:

La profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, apoyándose en lo pertinente en la Resolución 59 del XIII Consejo de Ministros de la ALADI del 18 de octubre de 2004, y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional. Los Gobiernos de Suriname y Guyana se asociarán a este proceso, sin perjuicio de sus obligaciones bajo el Tratado revisado de Chaguaramas[...] Declaración del Cuzco Sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. III Cumbre Presidencial Sudamericana, numeral II, punto tercero.

² Declaración del Cuzco. III Cumbre Presidencial Sudamericana. Cuzco, 8 de diciembre del 2004.

inaplicables. Por lo tanto materia primordial de este trabajo, será el determinar si es posible la convergencia del MERCOSUR, y la CAN, para formar la UNASUR.

Dado que se quiere determinar si la UNASUR, puede nacer a partir de la convergencia MERCOSUR-CAN, el primer paso será el encontrar, qué es la UNASUR, para lo cual se estudiará los documentos jurídicos que le sustentan, el primer análisis corresponderá a los presupuestos jurídico históricos recientes, que sustentan el proceso de creación de la UNASUR, partiendo del Comunicado de Brasilia del 2000 y del Consenso de Guayaquil del 2002, que son la base primero histórica en cuanto a manifestación de principios, y luego jurídicamente más primigenia y directa del actual proceso.

Parto desde este punto, sin denostar todo lo que se hizo desde el Congreso convocado por Bolívar en Panamá³⁴, o cualquier otro intento de integración sudamericano⁵, ya que directamente no definen al proceso actual de creación de la UNASUR, siendo antecedentes jurídicamente muy lejanos de la integración que hoy se intenta.

En consecuencia, el Comunicado de Brasilia y el Consenso de Guayaquil, corresponden a los primeros pasos directos dentro de este nuevo proceso de integración denominado UNASUR, los procesos previos, sin dejar de reconocer sus aportes, por haber pertenecido a contextos diferentes, no tienen una relación jurídica, que haya influenciado a la UNASUR trascendentalmente. Por otra parte los documentos a analizar, son una preámbulo válido que permitirá entender de mejor manera, que lo que se quiere lograr de la UNASUR como organización.

³ Congreso Anfictiónico de Panamá: celebrado en Lima, el 7 de diciembre 1924 y convocado por Simón Bolívar con la intención de buscar la unión o confederación hispanoamericana. En él se llegan a acuerdos como la creación de una liga de repúblicas americanas formada con militares comunes, un pacto mutuo de defensa, y una Asamblea Parlamentaria Supra-estatal. Pero estas bases solo fueron ratificadas por la Gran Colombia, que luego desapareció, y al final únicamente quedó la sombra de los anhelos de Bolívar.

⁴ ARNAUD, G. VICENTE, *Mercosur, Unión Europea, Nafta, y los Procesos de Integración Regional*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996, p.39.

⁵ Entre algunos de los antecedentes de la integración sudamericana se encuentra el proceso en el cual, antes de las Guerras de Independencia, Miranda también conocido como Percosur tenía intenciones de crear un solo país desde el Mississipi hasta la Patagonia con un Parlamento bicameral y un rey Inca. Alrededor de las primeras décadas de 1800, también en las “Declaraciones del Pueblo de Chile” se proponía un congreso provisional que tuviera el objetivo de mantener la unidad entre todos los pueblos de origen español. El argentino Mariano Moreno propiciaba un sistema federativo para toda la América española.

Posteriormente, pasaré a considerar los instrumentos jurídicos que directamente dan origen a la UNASUR siendo vital el estudio de la Declaración del Cuzco, por la cual se constituye a la UNASUR, en ese momento Comunidad Sudamericana de Naciones.

Dentro del estudio de la Declaración del Cuzco, relevancia especial estará dada a la determinación de los objetivos y actividades que se traza tendrá la organización, así como el carácter orgánico funcional que presenta, mismos que en conjunto con lo expuesto esencialmente por la Declaración de Cochabamba de 9 de diciembre del 2006⁶, son los instrumentos que utilizaré para definir la naturaleza jurídica de la UNASUR.

Mas, antes de pasar a definir la naturaleza jurídica de la UNASUR, precisaré algunos conceptos jurídicos que servirán como herramienta fundamental para poder conocer la naturaleza jurídica de la UNASUR, teniendo entonces como tarea, el precisar si es el Derecho Comunitario o el Derecho de Integración el que tiene que encargarse del estudio de la UNASUR. Y una vez que se encuentre a qué rama del Derecho, le corresponde el estudio de la UNASUR, describiré los tipos de integración de Estados que jurídicamente se pueden estudiar, para determinar finalmente si es que la UNASUR como proceso de integración de Estados atiende a alguno de los tipos previos de integración de Estados, así definiendo la naturaleza jurídica de la UNASUR. Lo dicho antes, es un paso vital dentro de este trabajo puesto que permite conocer con precisión a qué punto se quiere llegar a partir de la convergencia MERCOSUR-CAN.

Conociendo cual es el fin que se busca, es decir, la naturaleza jurídica exacta de lo que se espera sea la UNASUR; el paso siguiente es poder saber, desde donde se parte para lograr aquel objetivo, por lo tanto se analizará jurídicamente a la CAN, al igual que al MERCOSUR desde tres perspectivas fundamentales, mereciendo cada organización su análisis por separado.

Primero, se estudiará los tratados originarios de cada organización, para determinar cuál es el estatus del que se parte dentro de ambas instituciones, fundamentalmente estableciendo cuales son las competencias de cada una de las organizaciones, para compararlas con las atribuciones que posee la UNASUR. Luego,

⁶ Declaración de Cochabamba, numeral 4: *Objetivos de la Integración.*

se procederá a determinar si los tratados originarios, permiten la adhesión de nuevos Estados dentro de la CAN o el MERCOSUR, y cuál es el régimen jurídico al respecto. Todo esto como elementos de juicio, puesto que al final de este trabajo se sugerirá un proceso jurídico, de convergencia, y es necesario conocer como los tratados originarios, podrían permitir una convergencia de la CAN y el MERCOSUR, tanto en cuanto a la posibilidad de aceptar nuevos Estados dentro de cada organización, así como también analizando si las competencias que tiene cada organización de integración, pueden ajustarse a las competencias que tiene la UNASUR. Así, será objeto de estudio, el Acuerdo de Cartagena⁷, por lo relacionado con la CAN, y el Tratado de Asunción⁸ en lo referente al MERCOSUR.

Para el segundo y tercer análisis de estas organizaciones, ambos correspondientes a determinar los desarrollos institucionales y normativos de la CAN y el MERCOSUR útiles para la UNASUR, se utilizará como insumo sustancial el documento elaborado por las Secretarías del ALADI, CAN y MERCOSUR, bajo expresa orden de los Jefes de Estado de Sudamericana dentro de la III Cumbre Presidencial Sudamericana⁹.

EL mencionado documento ha enunciado cuáles son los avances institucionales y normativos que ha desarrollado la CAN y el MERCOSUR, mismos que pueden ser potencialmente el sustento de la UNASUR. Puesto que solo es una enunciación, lo primero que se hará dentro de este trabajo como segunda perspectiva de análisis es, basándose en el documento elaborado en conjunto CAN-ALADI- MERCOSUR, analizar las instituciones que se han determinado pueden ser sustento de la organización de la UNASUR, primero desde la CAN y luego desde el MERCOSUR, buscando encontrar cuál de los sistemas institucionales se adapta de mejor manera a los objetivos organizacionales de la UNASUR, o si en su defecto ambos se adaptan mejor por partes y no como un todo.

El tercer análisis que se hará con base al documento conjunto CAN-ALADI- MERCOSUR, que ya ha determinado los avances normativos de la CAN y el MERCOSUR útiles dentro del proceso de consolidación de la UNASUR, es describir

⁷ Acuerdo de Cartagena .26 de Mayo de 1969. Cartagena de Indias, Colombia.

⁸ Tratado de Asunción. 26 de Marzo de 1991. Asunción, Paraguay.

⁹ *Cuestiones Jurídico-Institucionales de la Unidad Sudamericana de Naciones.*

más ampliamente dichos avances normativos, para poder analizar cómo estos se adaptan dentro de las atribuciones de la UNASUR, para en el último capítulo de este trabajo señalar cómo se tendrían que engranar dichos avances normativos dentro de la UNASUR.

El análisis tanto de la CAN, como del MERCOSUR, y cómo su desarrollo jurídico puede ser sustento de la UNASUR, será la parte final de cada uno de los capítulos correspondientes a cada una de las organizaciones de integración.

Posterior a este análisis existe un capítulo especial, dedicado al ALADI, y su papel dentro del proceso de convergencia CAN-MERCOSUR. El objetivo del capítulo será el explicar qué parte dentro del proceso de integración ocupa el ALADI, señalando especialmente que el ALADI, constituye una herramienta para la integración, y no la integración en sí misma, lo cual sirva para explicar porque este trabajo no ha realizado un estudio profundo del ALADI, ya que además dicha organización ha centrado su labor dentro del avance de la integración económica, que en el proceso de integración sudamericano no tiene preponderancia como se verá.

Por lo tanto el trabajo del ALADI, con respecto a la integración por estar centrado en lo económico, no presta a la UNASUR suficientes elementos de desarrollo de su integración física, política y social, más allá de que no es parte dentro de la convergencia de organizaciones de integración, sino un mero apoyo.

Dentro del capítulo destinado al ALADI, entonces se estudiará estrictamente solo aquello que directamente ha influido dentro del proceso de conformación de la UNASUR, merecerá un apartado especial, la Resolución 59 del Consejo de Ministros¹⁰, que es el documento creado por el ALADI que ha sido asumido expresamente por los documentos jurídicos de creación de la UNASUR como sustento del proceso de consolidación sudamericano, de ahí que este instrumento del ALADI que tiene que ser obligatoriamente analizado puesto que es el aporte de la organización dentro del proceso de integración de la UNASUR, sin perjuicio del señalamiento hecho en cuanto la idea principal de este trabajo que es que el ALADI no ocupa un papel preponderante para la integración que busca la UNASUR, ya que es un mero apoyo.

¹⁰ XIII Consejo de Ministros de la ALADI, 18 de octubre de 2004.

Finalmente una vez que se ha definido la materia prima para la formación de la UNASUR y como esta puede sustentar la integración sudamericana, es decir la CAN y el MERCOSUR, así como también, habiendo definido el producto final que se quiere conseguir, esto es la UNASUR, y sabiendo los herramientas que existen para la consecución de tal fin, es decir el ALADI, entonces corresponde analizar los procesos por los cuales se puede llegar a obtener el fin deseado, esto es como se puede consolidar la UNASUR a partir de la convergencia CAN-MERCOSUR.

Dentro de los posibles procesos de convergencia, he detectado cuatro a saber, más presumibles, y generales, que merecen atención y estudio. Los cuatro procesos detectados, son: 1) La absorción de la CAN, por parte del MERCOSUR; 2) La absorción de el MERCOSUR por parte de la CAN; 3) La fusión CAN-MERCOSUR; y, 4) La absorción focalizada del desarrollo de la CAN y el MERCOSUR por la UNASUR.

Se procederá a analizar dichos procesos mediante un sistema de descarte, por el cual se vaya determinando en función de razones sustanciales, que procesos no son viables hasta llegar al proceso jurídico sugerido de consolidación de la UNASUR, a partir de la convergencia entre la CAN y el MERCOSUR¹¹, lo que adicionalmente lleve a demostrar que es posible la consolidación de la UNASUR a partir de la convergencia entre la CAN, y el MERCOSUR, donde no solo se responda afirmativamente aquel enunciado, sino que también se sugiera un proceso de convergencia.

Se adelanta que el proceso que se analizará más profundamente, puesto que es el que se considera adecuado, para la convergencia CAN-MERCOSUR, es el proceso por el cual la UNASUR absorba casi quirúrgicamente aquellos componentes específicos de los procesos de la CAN y el MERCOSUR que le sean útiles para su consolidación, sin que la CAN y el MERCOSUR desaparezcan del todo. En suma, se expondrán las razones, por las que se llega a la conclusión de que la absorción utilitarista de la UNASUR, de los elementos de la CAN, y del MERCOSUR.

¹¹ Declaración del Cuzco Sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. III Cumbre Presidencial Sudamericana, numeral II, punto tercero.

CAPÍTULO I

LA UNASUR

1.1 Presupuestos históricos

Jurídicamente los instrumentos jurídicos que sin ser vinculantes trazan el direccionamiento que la UNASUR, toma, son por un lado el Comunicado de Brasilia, y por otro el Consenso de Guayaquil, mismos que serán a continuación detallados, con la finalidad de entender la base jurídica de la UNASUR, y por ende llegar a desentrañar la naturaleza jurídica que se busca tenga esta institución al final de este capítulo.

1.1.1 Comunicado de Brasilia

Dentro de la primera Reunión de Jefes de Estado de Suramérica, se elabora este Comunicado¹², que en general pretendió ser una declaración de posiciones, y de voluntad política, relativa a la de la integración Suramericana que se estaba gestando.

Lo primero que se encuentra como detalle remarcable es la declaración, dentro del numeral 2¹³ del Comunicado, relativa a diseñar una agenda común dentro de los

¹² Comunicado realizado en la Reunión de Presidentes de América del Sur; en Brasilia, el 1 de Septiembre del 2000.

¹³ [...] 2. Realizada en el contexto de las conmemoraciones de los 500 Años del Descubrimiento de Brasil, la Reunión de Presidentes de América del Sur reafirmó el espíritu de entendimiento y armonía que identifica las relaciones entre los países suramericanos y que debe ser constantemente promovido. Su realización resultó de la convicción de que la contigüidad geográfica y la comunidad de valores conducen a la necesidad de una agenda común de oportunidades y desafíos específicos, en complemento a su tratamiento en otros foros regionales e internacionales [...]

países de Sudamérica, de lo que se desprende como inicio, no una intención federalizante del proceso, sino el acercamiento de políticas pero con el mantenimiento de la individualidad soberana de los países.

Es dentro de aquel numeral segundo que se incluye en parte la primera semilla, que constituye sustento de este trabajo, en el sentido que se declara, a la conformación de esta agenda común, como complemento de otros foros relacionados, tanto en lo regional como en lo internacional con la integración. Si bien no constituye declaración expresa de la creación de una organización basada en un proceso de convergencia de las organizaciones de integración sudamericana, por otra parte si es la declaración manifiesta de que no son excluyentes otros procesos de integración como sustento de la consolidación de la UNASUR. Lo expuesto es confirmado al analizar lo que dice el Comunicado de Brasilia en lo relacionado a la integración económica por el numeral 9¹⁴, estableciendo como sustento de la integración sudamericana en el aspecto económico a procesos de integración que anteceden al sudamericano, como el MERCOSUR o la CAN.

Luego, ya desde el numeral tercero¹⁵ aparece una mayor puntualización de aquello que constituye, los objetivos en esencia de este proceso de formación de una agenda conjunta a nivel suramericano, en consecuencia, se dice que en función del fortalecimiento y la ampliación de la integración, que en otras palabras quiere decir el mantenimiento de lo logrado y la inclusión de nuevos tópicos, se quiere que el proceso incluya, como temas definitorios, la consolidación de la democracia, el respeto de los

Comunicado de Brasilia, Numeral 2.

¹⁴ [...]9. Los Presidentes recordaron que los procesos de carácter subregional en América del Sur, en particular el MERCOSUR, sus procesos de asociación con Bolivia y Chile, la Comunidad Andina, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Latinoamericano de Reservas, así como la ALADI, el Tratado de la Cuenca del Plata, el Tratado de Cooperación Amazónica, el Grupo de los Tres, el Mercado Común Centroamericano y el CARICOM, entre otros, han sido los elementos más dinámicos de la integración latinoamericana y caribeña. Articular América del Sur significa, por lo tanto, fortalecer América Latina y el Caribe. El ejercicio para la conformación de un área de libre comercio de las Américas está, también, basado en la consolidación de procesos subregionales [...]

Comunicado de Brasilia, numeral 9.

¹⁵ [...] 3. América del Sur inicia el nuevo siglo fortalecida por la progresiva consolidación de sus instituciones democráticas, por el compromiso con los derechos humanos, la protección del medio ambiente – aplicando el concepto de desarrollo sostenible –, la superación de las injusticias sociales y el desarrollo de sus pueblos, por el crecimiento de sus economías, por el empeño en mantener la estabilidad económica y por la ampliación y profundización de su proceso de integración [...]

Comunicado de Brasilia, numeral 3.

derechos humanos, la protección del medio ambiente, el manejo de drogas ilícitas, la promoción del conocimiento y las tecnologías así como el desarrollo de los pueblos mediante el crecimiento de sus economías especialmente en lo vinculado con el comercio.

Al respecto de lo tratado dentro del párrafo anterior, corresponde reflexionar en el sentido de que el proceso de integración que se estudia es diferente que los referentes inmediatos, que se tiene, como es el caso de la Unión Europea que tiene un fundamento esencialmente económico¹⁶. En el proceso de integración suramericano, que estamos trazando, se puede observar una diferencia tangencial, puesto, que el meollo de la integración no es solo económico, y en este punto es cuando aparecen diferencias con el desarrollo del Derecho Comunitario, que ha basado su estudio dentro de los procesos de integración económica¹⁷. Como se verá a lo largo del trabajo lo distintivo del proceso generado por la UNASUR, entonces, será basado en una integración que supera lo económico e ingresa en temas propios del manejo clásicamente interno del Estado, pero por otra parte no busca crear un nuevo Estado federal.

Dentro de los temas que se han expuesto, mismos que son los lineamientos base del proceso de integración, existen algunos que han merecido un trato más profundo, en los que en general se hacen recomendaciones a los Estados en particular sobre las políticas que internamente debe llevar a cabo, para homologar estándares entre ellos. Aquellas recomendaciones sobre políticas internas de los Estados, no será analizadas puesto que el presente trabajo buscar ser un estudio desde la perspectiva del Derecho de Integración, es decir el análisis de las estructuras supra-estatales, y no de aquello que queda como las competencias, que mantienen los países. Lo importante dentro de este punto, es resaltar, dentro de cada tema, aquello que define el proceso de integración de la UNASUR, y que corresponde al Derecho de Integración.

En lo que toca a la democracia, se hace referencia como fundamentos de una política unificada al compromiso democrático del MERCOSUR, Bolivia, y Chile, formalizado por el Protocolo de Ushuaia, de 1998, y el Protocolo Adicional al Acuerdo

¹⁶ Cfr. R. GRANILLO OCAMPO, *Derecho Público de la Integración*, Ábaco, Buenos Aires, 2007, pp. 187-191.

¹⁷ *Ibid.*, p. 48

de Cartagena sobre el “Compromiso de la Comunidad Andina con la Democracia”¹⁸, lo que sugiere, que estos documentos, serán la base del desarrollo de lo que en democracia haga el proceso de convergencia que va trazando la UNASUR, más adelante, se hará una disquisición sobre el tema.

Tomando en cuenta la argumentación hecha, por la que se manifiesta que el mantenimiento de la democracia, solo puede estar fundamentado, en el desarrollo social¹⁹, también es importante destacar que se declara a la Carta de Buenos Aires, sobre el Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile²⁰, de 29 de junio de 2007, como complemento del proceso de integración en el aspecto democrático.

Al hablar del comercio, se consagra la importancia, de lo conseguido por los procesos de integración subregional del MERCOSUR, y de la Comunidad Andina de Naciones, aquí es importante destacar, que es explícito en este Comunicado la preponderancia que se le da a los procesos de integración existentes, como argumento de la integración sudamericana, aparece que la idea, en aquel momento era limitar la convergencia del MERCOSUR, y la Comunidad Andina en lo que atañe al desarrollo económico, para lo restante no existe expresa disposición en contra, y como se ha detallado alguna insinuación a favor en cuanto el MERCOSUR y la CAN puedan ser referentes para la integración de la UNASUR en todos los aspectos. Además es importante en el tema del comercio, que se enuncia como un objetivo la articulación económica, con países que tradicionalmente se han encontrado deslindados de toda relación con los Estados latinos de Sudamérica, como es el caso de Guyana y Surinam.

En el ámbito comercial, aparece el segundo punto en el que el Comunicado toma posiciones, y se podría entonces entender que en lo respectivo, es dispositivo, así se manifiesta la voluntad de crear dentro de la integración sudamericana, un Foro

¹⁸ Cfr. A. WAGNER TIZÓN, (Asesor de la Secretaría General de la Comunidad Andina) *Democracia y Seguridad: hacia una agenda de cooperación política sudamericana. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "La Comunidad Andina y el MERCOSUR de cara a la integración: ventajas y desafíos"*, organizado por la Embajada de la República Bolivariana de Venezuela y la Fundación Foro del Sur. 2000, Buenos Aires.

¹⁹ V. NARANJO MESA, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, Temis, Santa Fé de Bogotá, 1997, pág. 437

²⁰ Carta sobre el Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile. Buenos Aires, 29 de Junio del 2007, se trata de una carta en la que los seis presidentes destacaron su firme convicción de que el desarrollo económico debe ser acompañado indudablemente por la superación de los problemas sociales y coincidieron en que el necesario afianzamiento de la dimensión social del MERCOSUR debe realizarse en forma conjunta con los avances en la consulta y concertación política y en la integración económica. Creando para ello el Foro político del MERCOSUR.

Consultivo, compuesto por representantes de las organizaciones civiles, para el fomento del temas comerciales y de inversión en el contexto de la integración, se puede decir que esta es una de las primeras instituciones de integración de la UNASUR, que abarca la globalidad de países, y que nace en el contexto de la integración sudamericana, lo que nos dirige a pensar, que en un inicio el tema comercial tenía una importancia mayor que en el proyecto que se va cristalizado finalmente en la UNASUR.

Como se ve el tema comercial dentro del Comunicado, es ampliamente definido, incluso se habla de la existencia de principios informantes de la integración²¹, como sería el de “regionalismo abierto”²², que a grosso modo esta descrito como aquel por el cual, si bien se desarrolla la integración económica de los países, estos conservan su autonomía para la negociación de acuerdos con terceros países, sin tener que presentar un consenso entre todos, o una negociación conjunta, y mucho menos, sin otorgar el poder a una organización supra-estatal para negociar acuerdos, reafirmandose la individualidad de los Estados.

Dentro de los instrumentos jurídicos, que se consagran como base del proceso comercial en el Comunicado de Brasilia, se otorga especial crédito a los acuerdos de libre comercio entre los países miembros de la CAN y del MERCOSUR, como la directriz del proceso de consolidación de lo que se ha denominado un espacio económico-comercial.

Al respecto de la integración en la infraestructura, aparece las menciones a lo que será el IIRSA²³, como la iniciativa, para la complementación y el desarrollo de la infraestructura a nivel regional, resalta el hecho de que no existe, vinculación con la institucionalidad de los sistemas de integración regionales de la CAN, y el MERCOSUR, sino que por el contrario, se genera una iniciativa separada de estos, que

²¹ Cfr. C. PIZZOLO, *Globalización e Integración*, Ediar, Buenos Aires, 2002, p. 279.

²² ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, *Camino Mexicano hacia el Regionalismo Abierto: Los Acuerdos de Libre Comercio de México con América del Norte y Europa*, CEPAL Naciones Unidas, 2004.

²³ Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana es un foro de diálogo entre las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones en los doce países suramericanos. IIRSA tiene por objeto promover el desarrollo de la infraestructura bajo una visión regional, procurando la integración física de los países de Suramérica y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable.

en todo caso no teniendo como fin la ejecución de proyectos, sino de determinación del estatus de la infraestructura sudamericana, que será de acuerdo a esta iniciativa desarrollada a nivel del transporte, comunicaciones y energía, según lo establece el numeral 39²⁴ del Comunicado de Brasilia.

Acorde con la manifestación, de la intención de integrarse, y de la determinación de lo que serían las principales falencias en el área de la infraestructura, se encuentra un punto muy interesante dentro de este Comunicado en la declaración que hace el numeral 40, cuando afirma, la voluntad, de crear normas jurídicas iguales, que regulen el ordenamiento relativo al tema de comunicaciones, transporte, y energía, delineando la integración, con un grupo de lo que serían normas jurídicas supra-estatales, que se encargarían de la regulación de los temas antes citados. Es así que aparecen los primeros visos de la creación de una organización supra-estatal, debido a que se busca entregar competencias, propias del Estado, como es la fundamental de legislación en los puntos citados. Incluso más allá no solo que se manifiesta querer unificar la normativa jurídica, sino que también se habla de querer unificar la administración pública relativa a aquellos temas, algo absolutamente, diferenciador de lo que sería este proceso tomando en cuenta, que solo en los estados federales, se ha conseguido tal objetivo²⁵, de todas formas en lo sucesivo se verá que estos objetivos se van difuminando, posteriormente quedando claro que el proceso de integración sudamericano casi no integra la administración pública de los Estados, y solo insinúa la unificación normativa, sin presentar acciones positivas a favor de aquellos objetivos.

En cuanto al transporte como tal, hay la referencia a procesos más avanzados de integración regional²⁶, que como se verá son los que no solo se convierten en modelo

²⁴ [...] 39. Los mandatarios de la región tomaron nota con especial satisfacción del Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (anexo), que contiene sugerencias y propuestas, con un horizonte de diez años, para la ampliación y la modernización de la infraestructura física de América del Sur, en especial en las áreas de energía, transportes y comunicaciones, con la finalidad de configurar ejes de integración y de desarrollo económico y social para el futuro espacio económico ampliado de la región, teniendo presente, en particular, la situación de los países que enfrentan dificultades geográficas para tener acceso por vía marítima a los mercados internacionales [...]

Comunicado de Brasilia, Numeral 39.

²⁵ Cfr. A. HOFSTADTER, MILLER, *The American Republic*, Prentice Hall, Volume Two: since 1865, New Jersey, 1963.

²⁶ - Decisión 399 de la CAN: *Transporte Internacional de Mercancías por Carretera*, Sexagésimo noveno Período Ordinario de Sesiones de la Comisión.

de este desarrollo, sino de toda la actividad del proceso integracionista sudamericano, como es la Red de Transportes y el Inventario de Proyectos Prioritarios Para la Integración de América del Sur, creado por la conferencia de Ministros de Transporte de América del Sur²⁷ como se constituye en la base del proyecto IIRSA, que posteriormente se estudiará, y que es el sistema institucionalizado dentro de la integración infraestructural propuesto por la UNASUR.

Dentro del manejo de drogas ilícitas, aparece lo que sería una declaración política clara en el sentido de que el proceso de integración no busca incluirse mayormente en ningún mecanismo relativo al tema. Es clave denotar la manifestación expresa sobre la conformidad, del manejo del tema por parte de la OEA²⁸. Simplemente en las acciones a tomar por el proceso de integración se encuentran el establecimiento de la cooperación entre instituciones, que en realidad, implica muy poco dentro del Derecho de Integración, ya que a la final solo es la declaración del mantenimiento del status quo de separación de los Estados de Sudamérica, y de la división tanto administrativa, así como normativa del tema.

Dentro del numeral 51²⁹ del Comunicado, se encuentra, la intención de crear un tipo de policía común en Sudamérica, lo cual una vez más resulta muy interesante, ya

- Decisión 290 de la CAN: *Póliza Andina de Seguro de Responsabilidad Civil para el Transportador Internacional por carretera*, Quincuagésimo quinto Periodo de Sesiones Ordinarias de la Comisión
- Decisión 617 de la CAN: *Tránsito Aduanero Comunitario*, Período Noventa y Uno de Sesiones Ordinarias de la Comisión.

²⁷ Referente al IIRSA, iniciativa surgida de la Reunión de los Presidentes de América del Sur en Agosto del año 2000 en Brasilia, Brasil.

²⁸ [...] 48. Los Presidentes destacaron el papel de la OEA en el progreso de la lucha contra las drogas en el Hemisferio. Señalaron la importancia de la Estrategia Antidrogas del Hemisferio, de 1996, que aprobó el principio de la responsabilidad compartida. Subrayaron, además, la aprobación, en el ámbito de la CICAD, del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) en 1999, que, al utilizar parámetros transparentes y multilateralmente acordados para evaluar los avances en el combate a las drogas en cada país de las Américas, deberá incentivar la cooperación hemisférica y sustituir iniciativas unilaterales de evaluación [...]

Comunicado de Brasilia, Numeral 48.

²⁹ [...] 51. Los Presidentes reiteraron su interés en la creación de un grupo regional contra el lavado de dinero, al estilo del "Financial Action Task Force" / Grupo de Acción Financiera (FATF/GAFI). En ese sentido, apoyaron los entendimientos a que llegaron los responsables nacionales de países suramericanos por el control del lavado de dinero, reunidos en Brasilia, los días 16 y 17 de agosto, ocasión en la que elaboraron el Memorando de Entendimiento sobre la creación del Grupo de Acción Financiera de América del Sur - GAFISUD. Asimismo, estimularon la participación de todos los países de América del Sur en el GAFISUD, así como la creación de una Secretaría Ejecutiva para el Grupo Regional [...]

Comunicado de Brasilia, Numeral 51.

que sería una organización, con potestad coercitiva sobre los ciudadanos de la región, lo que implicaría la sesión a un organismo supra-estatal como sería esta policía especial, del ejercicio de la fuerza pública, para el cumplimiento de la norma, aspecto que no existe en ninguno de los procesos del tipo comunitario, puesto que se limitan a la utilización de la fuerza pública por parte cada Estado³⁰. La mencionada policía en el comunicado, se denominaba GAFISUD, Grupo de Acción Financiera de América del Sur, mismo que será estudiado cuando se describa la organización institucional de la UNASUR.

En cuanto al desarrollo de tecnologías, hay muy poco desarrollo, y solamente se establece, que se tendrá en el Consejo Andino de Autoridades de Telecomunicaciones³¹, al ejemplo para el desarrollo en lo vinculado al acceso del conocimiento mediante las redes informáticas

En cuanto al medio ambiente, y los derechos humanos, nada más puntual, se describe, ni se sustenta dentro del Comunicado de Brasilia, estos temas no tienen mayor atención ni se presta mayores direccionamientos, ni señales del derrotero que estos tendrían que seguir.

Progresando dentro del análisis de los temas remarcables que incluye el Comunicado de Brasilia, es fundamental denotar, la declaración del respaldo a la zona de paz suramericana³², que constituye una primera disposición, que el mismo Comunicado ordena cumplir, por la cual, se establece como valor regente de los Estados Suramericanos el mantenimiento de la paz, y el respeto a los otros Estados

³⁰ Por ejemplo la Europol (Oficina Europea de Policía), que es el órgano encargado de facilitar las operaciones de lucha contra la criminalidad al seno de la Unión Europea; se limita insuficientemente, a acciones como intercambio de datos o análisis y reportes de diversas investigaciones. Tiene atribuciones restringidas a un ámbito de policía de cooperación y no de integración como, al contrario, es el caso de los Estados federados.

³¹ [...] 56. Los Presidentes estuvieron de acuerdo con la necesidad de emprender esfuerzos para implantar una estructura básica de conexión entre la región y las centrales de INTERNET en el mundo. Además, concordaron en diseminar servicios avanzados de redes sobre esa estructura básica, incluyendo, entre otros temas, Procesamiento de Alto Desempeño, Bibliotecas Digitales, Telemedicina y Educación y Trabajo a Distancia, para poner el potencial de educación, ciencia y tecnología de la región al servicio del desarrollo sostenido de cada uno de los respectivos países. Los países de la Comunidad Andina destacaron las posibilidades de cooperación entre los países suramericanos con base en el precedente de los resultados del Comité Andino de Autoridades de Telecomunicaciones (CAATEL) y del Consejo Andino de Ciencia y Tecnología [...] Comunicado de Brasilia, Numeral 56.

³² Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana, II Reunión de Presidentes de América del Sur, 26 y 27 de Julio del 2002, Guayaquil, Ecuador.

parte de América del Sur, se debe resaltar como se ha insinuado, que constituye un norma vinculante, que incluso instruye un proceso de cumplimiento mediante los ministros de los respectivos países encargados del tema, lo que deja notar que el Comunicado de Brasilia como en general los instrumentos jurídicos que hablan del proceso de integración sudamericano, en parte son vinculantes. Además, es clave resaltar, que se habla del mantenimiento de la paz interna, dejando claro la inexistencia de políticas unificadas de defensa, las cuales como se verá a lo largo del proceso tiene la tendencia a ser mantenidas como característica esencial de la permanencia de la individualidad de cada uno de los países que participan dentro de la UNASUR.

Como conclusión al estudio de este Comunicado es relevante encontrar que la organización sudamericana que va tomando forma es netamente de cooperación más que de integración, encontrándose que son los temas de mayor relevancia los relacionados con la integración infraestructural y energética donde se ha llegado a declarar la voluntad de crear hasta normas jurídicas comunes³³, aunque toda esta voluntad parece ser más retórica que real, puesto que si bien por un lado se declara la voluntad de integración, por otro, se solemniza férreamente la división que existe entre los Estados, el mantenimiento del estado actual, y casi ninguna acción efectiva y directa en pos de una real integración.

1.1.2 Consenso de Guayaquil³⁴

Como consecuencia de la Reunión de Brasilia, y del documento jurídico antes detallado, se produjo la tercera Reunión de Presidentes de América del Sur, que en suma no es más que una reunión preparatoria, y aclaratoria, de lo que se busca sea la UNASUR. De todas formas, muy poco es lo que se avanzó en la mencionada conferencia. El Consenso de Guayaquil en síntesis es un documento declarativo, que

³³ [...] 40. Los Presidentes enfatizaron el papel motriz de la energía, de las redes de transporte y de las comunicaciones para la integración de los países de América del Sur. En ese sentido, los proyectos de infraestructura para la integración deben de ser complementados mediante la adopción de regímenes normativos y administrativos que faciliten la interconexión y la operación de los sistemas de energía, de transportes y de las comunicaciones [...]
Comunicado de Brasilia, Numeral 40.

³⁴ Consenso de Guayaquil Sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo , II Reunión de Presidentes de América del Sur, 26 y 27 de Julio del 2002, Guayaquil, Ecuador.

amplía lo enunciado en Brasilia. Solo tomaré al Consenso de Guayaquil como una declaración de voluntad de los países en torno a temas muy puntuales, en los que si bien no se avanza, por lo menos existe un detalle más profundo en cuanto al funcionamiento que se busca tenga la organización que se intenta constituir.

En consecuencia el tema primordial que se desprende del Consenso de Guayaquil, es el de desarrollo infraestructural, y cómo este se desenvolverá dentro de Sudamérica³⁵.

En este sentido se clarifica al IRSSA, como una institución cuyo fin primordial, es el de determinar, la existencia de posible lugares dentro de Sudamérica, donde es necesario realizar obras públicas³⁶, para a su vez proponerlo al país o a los países dentro de los cuales se deba desarrollar la infraestructura, para que estos sean los que finalmente ejecuten las obras. Se observa que el IRSSA, es un organismo técnico de estudio nada más, pero que no cumple con labor ejecutiva alguna, lo que no le resta por otra lado importancia, simplemente se observa que la atribuciones en cuanto a competencia que se busca tenga el UNASUR, en este aspecto se limitan a la proposición de posibles obras de infraestructura dentro de los Estados, y en ningún caso a la existencia de una agencia que la posibilidad de construir o ejecutar obras dentro de los Estados.

³⁵ [...] 6. Reiteraron, en este contexto, la importancia de la ampliación y fortalecimiento de la infraestructura regional como factor esencial para la integración del espacio económico de América del Sur y el desarrollo de sus países, al mitigar la pobreza e incorporar a los individuos, particularmente de los sectores marginados o más vulnerables, a los beneficios de la sociedad moderna. En esta perspectiva, reconocieron que la interrelación entre infraestructura y desarrollo debe ser explorada según una visión estratégica sudamericana, bajo el principio de regionalismo abierto, condicionada a los resultados del análisis de cinco principios básicos: a) perspectiva geo-económica; b) sostenibilidad social; c) eficiencia económica; d) sustentabilidad ambiental; y e) desarrollo institucional [...]
Consenso de Guayaquil, Numeral 6.

³⁶ [...] 9. Los Presidentes saludaron y destacaron los importantes progresos realizados por los doce países sudamericanos en conjunto en el marco de la IIRSA, definida en el Comunicado de Brasilia, de septiembre del 2000, e implementada a través de su Plan de Acción, acordado en la Reunión Ministerial de Montevideo, los días 4 y 5 de diciembre de dicho año. Resaltaron además los logros concretos presentados a la Reunión a través del respectivo Informe (Anexo III), que incluye la identificación de 162 proyectos de transporte, energía y telecomunicaciones. Asimismo, manifestaron su satisfacción por el trabajo conjunto que están realizando el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, que conforman el Comité de Coordinación Técnica de la Iniciativa, el cual constituye un pilar fundamental para su implementación y garantiza la estabilidad y continuidad del proceso [...]
Consenso de Guayaquil, Numeral 9

Lo anteriormente estipulado se confirma en el instrumento jurídico que se analiza dentro de este acápite, en el numeral 9, que limita la labor del IIRSA, a una agencia que determine los proyectos de relevancia a nivel de Sudamérica, para que luego los países mediante acuerdos bilaterales o multilaterales, promuevan y ejecuten dichas obras. En este sentido, es que el consenso de Guayaquil, lo promueve, el Memorándum de Entendimiento entre Bolivia, y Chile³⁷ para estudiar el desarrollo de las conexiones entre ambos países en el cual establece un Grupo Técnico Mixto para tal fin; así como el acuerdo entre Guyana y Venezuela³⁸, para establecer una conexión económica directa entre ambos países, y en general los avances establecidos a nivel bilateral, verbigracia el caso chileno-argentino³⁹, o el paraguayo-brasileño⁴⁰, en cuanto a la integración de estos.

Es interesante encontrar, que se delinea la atribución de competencias en cuanto a la creación de infraestructura a favor de la UNASUR, de una forma muy poco profunda, donde los Estados, mantienen para sí, todas las potestades ejecutivas en cuanto a la creación de infraestructura, todo lo que nos permite encontrar, que dentro de este aspecto casi no existiría integración, sino una mera cooperación, más aún si se considera que los proyectos que propone el IRSSA, no son en ningún sentido vinculantes para los Estados, son solo una mera sugerencia, que puede o no ser acatada por lo Estados, lo que hace que las competencias de la UNASUR en lo relativo no sobrepasen en nada a las de una organización internacional cualquiera.

Un segundo tema que es de importancia dentro del Consenso de Guayaquil, es la especial importancia que se le da a la cooperación energética⁴¹. Resalto que se habla

³⁷ Memorándum de Entendimiento Sobre Desarrollos de Infraestructuras de Conexiones para el Transporte entre Chile y Bolivia, 26 de Marzo del 2002, Brasilia, Brasil.

³⁸ Acuerdo de Alcance Parcial Suscrito entre la República de Venezuela y la República Cooperativa de Guyana. 27 de Octubre de 1990

³⁹ - Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de Chile Sobre Coordinación de Apertura y Cierre de Pasos Fronterizos. 26 de Abril de 1996, Buenos Aires, Argentina.

- Protocolo Complementario del Tratado de Integración y Complementación Minera entre las República Argentina y de Chile.

⁴⁰ Tratado de Itaipú entre Paraguay y Brasil, el cual fue instrumento legal para aprovechamiento hidroeléctrico del río Paraná . 26 de Abril de 1973.

⁴¹ [...] 16. Los Mandatarios reafirmaron el papel estratégico que la energía cumple en el desarrollo económico y social de América del Sur. En el proceso de la Integración de la Infraestructura Regional, destacaron la necesidad de aumentar los niveles de seguridad, confiabilidad y calidad de suministro de energía en Sudamérica y la conveniencia de desarrollar los mercados energéticos regionales con

de cooperación, lo que de todas formas no quiere decir integración, que nos lleva a concluir que el sistema de la UNASUR, tiene obsesión, y recurrencia, por el mantenimiento acérrimo de la soberanía de cada Estado aunque a veces se habla de integración más de una manera retórica, ya que no existe aplicación práctica. Por lo tanto los inicios de la UNASUR, tal como se puede observar están dados de esta óptica, así parecería que no quiere crear una organización supra-estatal a la que se le delegan competencias de los Estados mucho menos una Federación, sino simplemente otra organización de apoyo en algunos temas, que en poco difiere con una organización internacional.

Dentro de lo que puede entenderse como intentos de generar una organización supra-estatal que verdaderamente lleve a la integración, se puede observar la declaración de voluntad en cuanto se busca armonizar la legislación a nivel energético⁴², dentro de la región, lo cual no implica expresamente tener como objetivo la creación de una organización supra-estatal, ya que existen varias formas de armonizar la legislación, así sujetos a lo que se viene analizando lo más probable es que existe un proceso de coordinación legislativa más que de unificación, de todas formas según lo dicho por el Comunicado de Brasilia, no se ha descartado la unificación normativa, lo que si implicaría la concesión de atribuciones propias de los Estados a la organización sudamericana, como es la potestad legislativa, de ser así la organización sudamericana, si sería verdadera organización de integración.

Entre las varias formas de armonización de normas pueden existir, estas por ejemplo procedimiento de creación de normas comunes o la mera sugerencia normativa, ante la cual los Estados pueden o no adoptar la legislación caso en el cual la organización que crea normas que solo tienen valor de sugerencia, no puede ser nunca una organización supra-estatal, ya que es característica fundamental de la normativa de

prácticas compatibles con los principios del desarrollo sustentable. Para avanzar en ese propósito, se destacó la conveniencia de aumentar la coordinación, tanto en el ámbito nacional como regional [...] Consenso de Guayaquil, Numeral 16.

⁴² [...] 18. Se subrayó que una adecuada y progresiva armonización de los marcos legales y técnicos del intercambio en el sector energético en la región es un factor importante para la integración económica regional, que propicia el desarrollo de un mercado más abierto, sin barreras que limiten el libre comercio de energéticos, bajo los principios de libre acceso y no discriminación. En ese sentido, tomaron nota del documento titulado “Propuesta de armonización de marcos normativos de la Comunidad Andina [...] Consenso de Guayaquil, Numeral 18.

las organizaciones supra-estatales la facultad de emitir normativa jurídica propia que tenga efecto directo y primacía, como en el caso de las decisiones de la Comunidad Andina⁴³ o los Reglamentos de las Comunidades Europeas⁴⁴. Como se ve todo depende finalmente de cual sea el proceso de armonización, así por ejemplo si es una reunión de emisarios estatales⁴⁵, donde se consensua en cuanto a una propuesta, la cual de todas formas solo es una sugerencia en nada estamos ante una organización supra-estatal, de las que trata el Derecho de Integración y en particular el Derecho Comunitario. Por otra parte, si la armonización de normas se realiza mediante un organismo de la UNASUR, autónomo, y las normas son directamente aplicables en los Estados sin más requisitos, entonces estamos ante un verdadera supra-estatalidad, de todas formas al hablar de la voluntad de armonizar legislación, queda la puerta abierta para que en este punto se pueda conferir potestades legislativas autónomas a la UNASUR.

Otro tema de importancia, se traza dentro del numeral 29⁴⁶ del Consenso de Guayaquil, por el cual se dispone que mediante la Conferencia Sudamericana de Migraciones, se establezca un programa conjunto entre los Estados Sudamericanos, de apoyo al Migrante. Dentro de lo más remarcable, se desprende que la mencionada conferencia, se da en el marco de la Organización Internacional de Migración, que en nada se vincula a ningún sistema de integración sudamericano. Es así que carece de

⁴³ Cfr. C. HUBENE, *Los Aspectos Jurídicos de las relaciones entre la Comunidad Europea y el Grupo Subregional Andino*. Integración Latinoamericana, BID-INTAL, 1982. p. 146.

⁴⁴ [...] El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios [...] Tratado de las Comunidades Europeas, Artículo 249.

⁴⁵ Por ejemplo, en la Organización de Aviación Civil Internacional (O.A.C.I.), la Asamblea toma sus decisiones por mayoría absoluta.

⁴⁶ [...] 29. Dispusieron que la III Conferencia Sudamericana de Migraciones, que se llevará a cabo en Quito los días 15 y 16 de agosto próximo, adopte un Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur que establezca, entre otros propósitos, la formulación de lineamientos coordinados de protección de los derechos fundamentales de los migrantes sudamericanos a nivel mundial, especialmente en materia de seguridad social e incluyendo apoyos consulares recíprocos; así como las bases para la adopción de políticas regionales coordinadas para combatir el tráfico ilícito de personas; y, procurar la armonización de las legislaciones de los países sudamericanos en materia migratoria [...] Consenso de Guayaquil, Numeral 29.

sentido la posibilidad de forjar la integración, dentro del marco de una organización internacional, cuyo espectro de funcionamiento es global.

Entre lo que se dispone se realice en esta conferencia, se ordena la creación de una política exterior común a favor de los migrantes. Mas, no se especifica quien se encargaría de coordinar la política, y más aún, si es en el marco de una organización internacional, que se declara un ánimo de cesión de competencias tan primordiales como el mantenimiento de una política externa común, incluso se podría entender que la sesión se realiza a esta organización, de tal forma que este tema no se encontraría dentro de la esfera de la UNASUR, sino de la organización dentro de la cual se cede las atribuciones soberanas.

Me inclino por pensar, que esta declaración nada más carece de técnica jurídica, ya que pretende delegar una competencia importantísima del Estado, a una organización internacional, que nunca ha tenido, ni tiene el fin de convertirse en una organización supra-estatal como por ejemplo si sucede en el caso de la Unión Europea. De todas formas es importante notar que uno de los aspectos que se piensa incluir dentro de la política externa a manejar es el status del migrante sudamericano y su protección, teniendo en mente que aquí si se encuentran visos de integración, aunque la misma es deficientemente planteada, ya que no estaría dada dentro del marco de la UNASUR, sino de una organización internacional.

Por lo expuesto se observa que el Consenso de Guayaquil, en casi nada amplía lo declarado en Brasilia como Declaración Fundamental de intenciones, en pos de la conformación de un organismo supra-estatal. Del Consenso de Guayaquil, solo se puede extraer, que la intención de los Estados, en cuanto al desarrollo de infraestructura, y a nivel energético, no tendrá como actor principal a la UNASUR como verdadero agente de integración, se establece la labor de la UNASUR como la de un mero organismo de apoyo, siendo realmente los Estados los ejecutores.

Por otra parte se notan incongruencias dentro de la técnica como la que se señaló en cuanto, se esbozan intentos de una política externa común⁴⁷. Pero no existe

⁴⁷ [...] 26. Los Presidentes manifestaron también su satisfacción por los significativos resultados alcanzados durante la I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del MERCOSUR y Chile y de la Comunidad Andina, realizada en La Paz el 17 de julio de 2001, con la participación de Guyana y Suriname, y alentaron la realización de una próxima reunión del Mecanismo de Diálogo y Concertación

una organización supra-estatal que pueda asumir dichas intenciones, considerando que se sugiere se cree esta política dentro de una organización internacional, la Organización Internacional para las Migraciones⁴⁸. Es así que el Consenso de Guayaquil, muestra que en realidad la voluntad de integración esta lejos de pasar de la retórica, siendo el Comunicado de Brasilia, la base esencial y presupuesto básico de las declaraciones que crean la UNASUR.

1.2 Creación de la UNASUR

Nace a partir de la Declaración del Cuzco del 8 de diciembre del 2004. Es clave en este sentido denotar, que puede ser discutido su nacimiento si se toma en cuenta que una Declaración como instrumento jurídico de Derecho Internacional Público, carece de poder vinculante⁴⁹, en este sentido la UNASUR como tal, solo partiría de una declaración de intenciones entre los países que no necesariamente implique la voluntad de crear una institución. En el caso de que se hubiese buscado establecer una organización, lo más viable, sería instituir la por un tratado como es el caso de la Comunidad Andina verbigracia⁵⁰.

De todas formas más allá de lo que diga el título del instrumento jurídico que se analice, y haciendo una interpretación constructiva, y académicamente coherente de lo que la UNASUR es, o en su defecto intenta ser, se tiene que analizar todos los

Política creado en esa oportunidad para fomentar la coordinación de posiciones, entre los países involucrados, en temas de interés común [...]

Consenso de Guayaquil, Numeral 26.

⁴⁸ Organización Internacional para las Migraciones: creada en 1951, es la principal organización intergubernamental en el ámbito de la migración está consagrada a promover la migración humana y ordenada para beneficio de todos, ofrece servicios y asesoramiento a gobiernos y migrantes.

⁴⁹ Como ejemplo, las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la gran mayoría de temas, carecen de poder vinculante como se puede observar en el siguiente artículo:

[...] 2. La Asamblea General podrá discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier Miembro de las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad, o que un Estado que no es Miembro de las Naciones Unidas presente de conformidad con el Artículo 35, párrafo 2, y salvo lo dispuesto en el Artículo 12, podrá hacer recomendaciones acerca de tales cuestiones al Estado o Estados interesados o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos [...]

Carta de las Naciones Unidas, Capítulo IV, Artículo 11, 26 Junio de 1945, San Francisco, Estados Unidos de América.

⁵⁰ Acuerdo de Cartagena. 26 de Mayo de 1969. Cartagena de Indias, Colombia

instrumentos jurídicos originarios⁵¹ para poder entender realmente la naturaleza jurídica de la organización, más allá de que en Derecho las cosas no se conocen por sus nombre sino por los efectos jurídicos que produce, lo cual implica entender que la UNASUR existe y ha sido creada por la Declaración del Cuzco como es notoriamente reconocido, y como expresamente se declara dentro de su texto, al encontrar la manifestación expresa de haberse constituido la organización, mediante el mencionado instrumento jurídico.

1.2.1 Declaración del Cuzco

Para entender la naturaleza jurídica de la UNASUR, lo esencial es analizar los documentos jurídicos que son la base de su existencia, de tal forma que se pueda captar la esencia de lo que se busca sea esta organización.

En este sentido el primer instrumento jurídico que existe relativo a la UNASUR, es la Declaración del Cuzco, que sería piedra angular todo el andamiaje que pueda desarrollarse.

Es clave destacar, que la Declaración del Cuzco, no habla de la UNASUR, como institución que es creada, se habla de la Comunidad Sudamericana de Naciones,⁵² lo que por otra parte no implica que se estemos ante otra organización diferente que la UNASUR, en la I Cumbre Energética Sudamericana⁵³, se decidió cambiar de denominación a la Comunidad Sudamericana de Naciones⁵⁴, pasando a

⁵¹ Cfr. A. MANGAS MARTÍN, *Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español*, Tecnos. Madrid, 1997. p. 45

⁵² [...] Los Presidentes de los países de América del Sur reunidos en la ciudad del Cusco en ocasión de la celebración de las gestas libertarias de Junín y Ayacucho y de la convocatoria del Congreso Anfictiónico de Panamá, siguiendo el ejemplo de El Libertador Simón Bolívar, del Gran Mariscal de Ayacucho Antonio José de Sucre, del Libertador José de San Martín, de nuestros pueblos y héroes independentistas que construyeron, sin fronteras, la gran Patria Americana e interpretando las aspiraciones y anhelos de sus pueblos a favor de la integración, la unidad y la construcción de un futuro común, hemos decidido conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones [...]

Declaración del Cuzco, Introducción.

⁵³ I Cumbre Energética Sudamericana. 16 y 17 de Abril del 2007, Isla Margarita, Venezuela. Países asistentes: Venezuela, Paraguay, Brasil, Ecuador, Chile, Bolivia, Uruguay, Guyana, Perú, Argentina, Colombia, Surinam

⁵⁴ [...] En la declaración final de la Cumbre, los diez jefes de Estado presentes, más los representantes de Perú y Uruguay, solo lograron acordar por consenso una nueva denominación para la entidad de integración regional, la cual pasó a llamarse Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), en reemplazo de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN/CASA) [...]

denominarse UNASUR, en este sentido dentro de este trabajo me referiré entonces indistintamente a la organización materia del mismo como Comunidad Sudamericana de Naciones o UNASUR, puesto que son la misma organización, mas, es indispensable resaltar que el término actualizado, y por ende más académicamente correcto es el de UNASUR, es decir Unión de Naciones Sudamericanas, sin perjuicio de dejar señalado que no existe documento jurídico escrito que señale que la Comunidad Sudamericana de Naciones pasó a ser la UNASUR, solo se desprende que este hecho ocurrió, a partir de la Declaración Presidencial Verbal, que ocurrió al finalizar la I Cumbre Energética Sudamericana. Hecho por demás sui generis cabe indicar, que es una muestra del poco prolijo proceso que la UNASUR lleva a cabo. Desde esa declaración verbal en adelante se ha utilizado la denominación de UNASUR.

Dentro de la Declaración, que es signada por todos los Presidentes de América del Sur, se puede analizar primeramente en lo que parece ser un preámbulo, la siguiente frase: “hemos decidido conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones”, esta frase dejaría percibir que en efecto este instrumento jurídico crear la organización, aunque es dubitativo si se interpreta que estamos en el preámbulo del mismo. Por ende solo sería una intención, de todas formas es inequívoca la afirmación que es imperativa en cuanto a la voluntad de constituir la Comunidad Sudamericana de Naciones, por lo tanto, incluso aunque estamos ante una Declaración⁵⁵, que por lo general no contiene obligaciones vinculantes para sus partes, al tenor de lo dispuesto, y comprendiendo la voluntad de las partes, que esta explícitamente denotada, se puede decir sin temor a equivocarse que efectivamente la Declaración del Cuzco constituye a la UNASUR., más allá de ser una declaración, y más allá de que esta afirmación no se encuentre dentro del articulado de la Declaración, sino dentro de lo que aparecería ser un preámbulo, aunque en todo caso aunque lo fuera, en aquella parte, existe una

R. GRANILLO OCAMPO, *Derecho Público...* op. cit, p.515.

⁵⁵ [...]” Tratado: 2. En *Derecho de Gentes*. En Derecho Internacional, por tratado se entiende, en sentido amplio, todo acuerdo entre varios Estados concerniente a asuntos políticos o económicos, sea cualquiera la forma, y la importancia. Pero, estrictamente, se entiende por *tratado* el acuerdo solemne sobre un conjunto de problemas o asuntos de importancia considerable; y que se contrapone a las *declaraciones* [...]

G. CABANELLAS, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo VIII T-Z, Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1981. p.192

afirmación dispositiva, lo que provoca que no sea considerado, en aquello como una mera exposición de motivos.

Dentro de lo que constituye el articulado de la Declaración, se pueden distinguir tres partes bien diferenciadas. Lo relativo al numeral uno, son exposiciones de los valores que sustentan la creación de la UNASUR, dando a esta estructura una similitud a lo que en los tratados en general es un preámbulo, ya que no existen disposiciones específicas sino solamente declaraciones. En todo lo que respecta a los valores, que son el marco de creación de la UNASUR, estos ya han sido discutidos, en el apartado dispuesto para los presupuestos históricos de la creación de la UNASUR⁵⁶, en especial el Comunicado de Brasilia, por lo que aquí no se hará mayor disquisición al respecto.

En lo que importa dentro de este punto en cuanto defina las características puntuales de la creada UNASUR, se puede observar, el siguiente párrafo dentro del numeral uno de la Declaración:

“La convicción de que el acceso a mejores niveles de vida de sus pueblos y la promoción del desarrollo económico, no puede reducirse sólo a políticas de crecimiento sostenido de la economía, sino comprender también estrategias que, junto con una conciencia ambiental responsable y el reconocimiento de asimetrías en el desarrollo de sus países, aseguren una más justa y equitativa distribución del ingreso, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social, así como la preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible”

Entonces encontramos que la organización creada, no solamente es de tipo económico es decir no cae en el presupuesto del Derecho Comunitario en general, el cual considera las fases de evolución comunitaria que van desde la Zona de Libre Comercio hasta la Unión Económica y Monetaria⁵⁷. Sino que se busca conformar una organización que en teoría por lo menos salga de la lógica expuesta, y que incluya entre su marco de acción “estrategias”, es decir acciones, para:

Establecer una conciencia ambiental responsable.- Lo que sugiere que la organización podría tener competencias a nivel medio ambiental en cuanto a su protección, lo cual de todas formas no aparece de sus objetivos específicos, por lo tanto se puede interpretar que correspondería a un estadio más avanzado de su

⁵⁶ Ver Comunicado de Brasilia (p.7) y Consenso de Guayaquil (p.15)

⁵⁷ Cfr. BALASSA BELA, *La Teoría Económica de la Integración*, Londres, 1961. p.1

integración, y no al actual. En todo caso, se puede encontrar al final del mismo párrafo estudiado, mayores precisiones sobre la actividad ambiental a desempeñar, en tal sentido, se dice que estará relacionada con la preservación del medio ambiente, y la promoción de desarrollo sostenible, lo que a su vez parece indicar, que la organización tendría como objetivo, implementar acciones para preservar el medio ambiente, pero no para el desarrollo sostenible, que solo sería promovido, por ejemplo a nivel de campañas educativas⁵⁸. Toda la exégesis anterior, lejos de ser ociosa es útil en cuanto de aquello se muestra una organización más de control que de acción, y que económicamente limita su acción, ya que al hablar del desarrollo sostenible, no prevé planes de acción, sino solo el impulso de este tipo de desarrollo, lo que conlleva a abstraerse de involucrar una posible integración económica a partir de la integración en otros aspectos como podría ser el ambiental. Es decir que el proceso de la UNASUR, no busca la integración económica ni siquiera como una consecuencia de otros tipos de integración.

Reconocimiento de asimetrías en el desarrollo de sus países.- Se puede observar que dentro de los objetivos también está una organización que tendría similitudes con la Comunidad Andina o el MERCOSUR, en el sentido de que existirían ventajas o condiciones más favorables para algunos países, siendo en específico aquellos que no se encuentren en las mismas condiciones de desarrollo que la generalidad de participantes en el proceso de integración⁵⁹. Se observa un marcado deslinde con el proceso Europeo que en teoría supone una similitud de desarrollo o por lo menos pretende en teoría la similitud como presupuesto para la integración, pero no entiende la integración bajo la idea de diferenciaciones, aunque a fuerza, países como Reino Unido y Dinamarca han establecido diferentes grados de integración, pero que no corresponde a la idea de un menor desarrollo de estos, sino por el contrario a un menor compromiso de integración puesto que consideran sus características nacionales como más ventajosas que las de la Comunidad, léase el mantenimiento de la Libra, y no

⁵⁸ Como es el caso de los programas de información andinos establecidos en el marco de la estrategia regional para la biodiversidad.

⁵⁹ [...]Artículo 3.- Para alcanzar los objetivos del presente Acuerdo se emplearán, entre otros, los mecanismos y medidas siguientes: j) Tratamientos preferenciales a favor de Bolivia y el Ecuador” [...] Acuerdo de Cartagena. Capítulo I, Objetivos y mecanismos

la adopción del Euro, en el caso del Reino Unido.⁶⁰ Estrategias para una justa distribución del ingreso.- Siendo quizás este punto el más laxo dentro de la definición de la integración que busca estructurar la UNASUR, ya que estrategias en este sentido podría incluir cualquier posible actividad, al ser entonces un objetivo tan amplio y no existir definición, podría considerarse más una intención o solo un principio que se busca cumplir, por lo tanto, en esta parte nada se aporta a los objetivos específicos del numeral 2, que mediante el párrafo que aquí se analiza, se ven ampliados. Es el mismo vicio en el que cae el objetivo propugnado de alcanzar cohesión social, al no establecer acciones puntuales.

Acceso a la educación.-como objetivo de la organización, es sumamente interesante, se establece que la organización puede diseñar estrategias para fomentar el acceso a la educación o lo que es lo mismo, tendrá competencias directas, en este sentido con lo que estaríamos ante una organización supra-estatal con una competencia ejecutiva interesantísima, de la que carece cualquier organización de este tipo, y que siendo explícita es por lo tanto ejecutable, teniendo relación con la perspectiva de la organización de trascender de la tradicional estructura de organización netamente económica.

Más adelante, dentro del numeral uno, también se establece como objetivo el acceso a la salud, con lo que se pone a ésta también como política de la organización y por ende se trazan pilares de integración, en cuanto competencias, radicalmente diferentes a los pilares de las organizaciones económicas que en general parten de la liberalización económica⁶¹, pues aquí estaría clara la voluntad de integrarse en pos del acceso a la salud y educación.

La segunda parte, por otro lado, establece objetivos puntuales de la UNASUR, descritos en forma de procesos, que junto con los objetivos ya antes descritos, se complementan y sirven para entender de mejor forma la naturaleza de la UNASUR.

En conformidad, encontramos en el numeral II, que se establece:

⁶⁰ Cfr. A. SALINAS DE FRÍAS, *Nuevos Retos del Derecho: Integración y Desigualdades desde una Perspectiva Comparada Estados Unidos/Unión Europea*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Málaga, Málaga, 2001. p. 48

⁶¹ Cfr. M.A. EKMEKDJIAN, *Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano*, Depalma, Buenos Aires, 1994. p. 308

La concertación de políticas, a nivel externo.-Es claro por ejemplo que no nos encontramos ante la política externa común del proceso europeo, donde existen mecanismo para la existencia de una sola política de todos los países⁶², sino que nos encontramos ante un mecanismo que tiende a unificar posiciones, lo que hace en este punto al proceso sudamericano más conservador y un tanto similar a lo que se podría observar dentro de la Comunidad Andina de Naciones⁶³. Es así que la integración política planteada, no podría ser nunca la de un Estado, ya que es requisito esencial de todo Estado, el establecer una política común única a nivel internacional⁶⁴ Ni siquiera se podría hablar de un proceso federal, si es claro que nos mantenemos en un proceso netamente supra-estatal o propio de una confederación⁶⁵ como mucho.

La integración física, energética y de comunicaciones .- Lo que implica es que la organización requiere de una estructura tal que le permita ejecutar, obras físicas dentro del territorio de lo que será la UNASUR, no se esta hablando del financiamiento, sino de la ejecución como tal, de tal forma que aparece en este aspecto, un organización de integración con la posibilidad de desempeñar actividades propias del Estado⁶⁶, como es la posibilidad de construir infraestructuras directamente, sin aparecer ningún límite aparente, que el solo hecho de que implican una profundización de lo ya realizado, es decir el IIRSA. Se puede entender que se busca que como un estadio más avanzado de la integración se puede llegar a establecer una estructura que permita la ejecución de obras de infraestructura dentro del territorio de la organización, mas en el estado actual y considerando lo que el IIRSA es, como ya se ha analizado la estructura de UNASUR, por el momento no sería tanto de integración, sino de cooperación en el establecimiento de infraestructura. La conclusión en este punto es que existe la posibilidad de una total integración jurídicamente hablando, aunque en la práctica solo se produzca, o se busque la cooperación.

La armonización de políticas de desarrollo rural y agroalimentario.- Lo que muestra que esta organización tiene la posibilidad de unificar posturas, dentro de estos

⁶² Cfr. D. LIÑÁN NOGUERAS, *La cooperación en Materia de Política Exterior: de la CPE a la PESC*, La Rioja, 1993. p.328.

⁶³ Decisión 458 de la CAN: *Lineamientos de la Política Exterior Común*.

⁶⁴ Cfr. A. PELLET LASTRA, *Teoría del Estado*, Abeledo- Perrot, Buenos Aires. 1999. p.61

⁶⁵ Cfr. G.JELLINEK,, *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1943. p.625

⁶⁶ Cfr. H. PALACIOS MEJÍA, *Introducción a la Teoría del Estado*, Temis, Bogotá, 1965.p. 164

aspectos, pudiendo existir a partir de esto, la sesión de competencias legislativas en este caso⁶⁷, dejando la salvedad que ya ha sido analizada, respecto a que la armonización legislativa no es integración en todos los casos. En todo caso la sesión o no de competencias legislativas que puede configurar cuando menos la existencia de una organización supra-estatal, se corrobora con la práctica de la organización, es decir que si los objetivos de la misma requieren la unificación normativa, esta bajo el espectro de la armonización normativa puede llevarse a cabo. En referencia a lo razonado, cabe citar al Tribunal Europeo, que manifiesta que inclusive existe sesión de competencias implícitamente, en función de los objetivos que la organización supra-estatal se ponga.⁶⁸

La transferencia de tecnología, y la cooperación, en ciencia, educación, y cultura.- Dentro de este caso, no aparecen políticas comunes a crearse o sesión de competencias de ningún, tipo. El objetivo es importante para poder encontrar que la UNASUR, no busca la unificación política total, esencialmente debido a que el solo hecho de entender transferencia y cooperación entre Estado dentro de la UNASUR, supone el mantenimiento de divisiones, lo que prueba una vez más, que no estamos ante una entidad con vocación federalizante.

La interacción entre empresas y sociedad civil, pese a encontrarse dentro del numeral que contiene los objetivos específicos, y las líneas de acción directa, no establece actividades concretas a realizar por parte de la UNASUR, de tal forma que no lo considero como un objetivo definitorio de la naturaleza jurídica de la organización, por lo que no merecerá análisis alguno, más allá de que luego al analizar la organización institucional de la UNASUR, se encuentren las estructuras de vinculación entre la sociedad civil y el proceso de la UNASUR.

Finalmente la tercera parte de la Declaración, establece el marco orgánico funcional que tendrá la Organización, así establece, como primer término que las acciones se tomarán en el marco de la institucionalidad existente de integración, esto es

⁶⁷ Declaración del Cusco, numeral II, punto cuarto.

⁶⁸ TJCE, sentencia del 19 de enero de 1982, “Ursula Becker c/ Finanzant Münster-Innenstadt”, 8/81.

el MERCOSUR, y la CAN⁶⁹, hecho que constituye el sustento de la tesina en parte, y que será analizado a fondo en el capítulo V.

Dentro del marco esencial, se establece que la organización será constituida por representación directa de los gobiernos de cada Estado, la representación de los ciudadanos a este nivel de integración no aparece.

Se crea fuera de los sistemas de integración regionales existentes, dos organismos dentro de la UNASUR, el primero como máximo órgano colegiado político, que corresponde a las Reuniones de Jefes de Estado, como máximo órgano de ejecución política, y establece como órganos de ejecución, a las Reuniones de Cancilleres. Es así que se muestra un orden supra-comunitario, refiriendo a lo comunitario como el MERCOSUR y la CAN, donde hay un órgano que emite directrices⁷⁰, y otro que ejecuta políticas⁷¹, mismas, que pueden ser solo a iniciativa de los Ministros de Relaciones Exteriores de acuerdo a la Declaración.

Además se establece al Presidente del Comité de Representantes Permanentes del MERCOSUR, al Director de la Secretaría del MERCOSUR, al Secretario General de la Can, al Secretario General del ALADI, y a la Secretario Permanente del Tratado de Cooperación Amazónico, como colaboradores de las instancias, de la UNASUR, lo mismo que implica afirmar su subordinación a este. Lo que corresponderá en todo caso, es determinar como los órganos tanto del MERCOSUR como los de la CAN, pueden asimilarse, a la UNASUR, tema a tratarse en lo posterior de este trabajo, tomando en cuenta que la UNASUR, establece la existencia de una institucionalidad propia.

⁶⁹ [...] Los Ministros de Relaciones Exteriores elaborarán una propuesta concreta de cursos de acción que considere, entre otros aspectos, las reuniones de Jefes de Estado como instancia máxima de conducción política y de Cancilleres como ámbito de decisión ejecutiva del proceso. Los Ministros contarán con la cooperación del Presidente del Comité de Representantes Permanentes del MERCOSUR, del Director de la Secretaría del MERCOSUR, del Secretario General de la Comunidad Andina, del Secretario General de la ALADI, y de la Secretaría Permanente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, así como de otros esquemas de cooperación e integración subregional. Las reuniones de Jefes de Estado y de Cancilleres sustituirán a las denominadas Cumbres Sudamericanas [...]

Declaración del Cuzco, Numeral III.

⁷⁰ El órgano que emite directrices en la CAN es el Consejo Presidencial Andino y su equivalente en el MERCOSUR es el Consejo de Mercado Común.

⁷¹ El órgano ejecutor de políticas de la CAN es la Comisión de la Comunidad Andina, función a veces compartida con la Secretaría General. Respecto al la ejecución de políticas en el MERCOSUR, tenemos el Grupo de Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

1.2.2 Declaración de Cochabamba⁷²

Lo dispuesto por la Declaración del Cuzco, dos años después fue ampliado, y especificado en grandes partes, en este trabajo, esta declaración, será tomada también como un Derecho originario, pero no reformativo, sino ampliatorio, y aclaratorio, de lo dispuesto en la Declaración del Cuzco, de donde en su parte medular se destaca lo siguiente:

En su numeral uno, se declara expresamente el carácter que la integración sudamericana busca lograr. Y es especialmente remarcable el hecho por el cual se deja en claro que se pretende una integración que incluya otros espectros, como es el caso de la integración social o cultural, lo cual ciertamente supone para el estudioso del tema, entender la integración sudamericana bajo un nuevo contexto, donde no necesariamente se busca seguir las trilladas fases de integración económica sino que se busca un modelo que incluya otros alcances, pueden no tocar a lo económico.⁷³

Dentro del numeral 2, de esta misma declaración además se trazan los principios rectores de la integración, en lo que cabe destacar el afianzamiento como principio de la integración, al multilateralismo, y el respeto a la soberanía, lo que implica la declaración expresa de los países de no buscar una integración política total, sobretodo de precautelar su soberanía, lo cual de todas formas no puede entenderse como absoluto, ya que toda integración implicaría algún tipo de secesión de soberanía. Lo que se puede entender de este enunciado, es que se intentará ceder lo más restringidamente posible la soberanía de los Estados, a favor de la integración. Así es muy descartable el hecho de pensar que la UNASUR busque en el largo plazo convertirse en una federación verbigracia, donde existe una amplísima secesión de poderes por parte de los Estados a un gobierno Supra-estatal federal⁷⁴.

⁷² Declaración de Cochabamba. 8 y 9 de Diciembre del 2006. Cochabamba, Bolivia

⁷³Cfr. M. DIEZ DE VELASCO, *Las Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid. 2002. p.570

⁷⁴ E.g., las múltiples atribuciones que tiene el Presidente como máximo representante de la Federación se pueden observar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Capítulo III: *del Poder Ejecutivo*, Artículo 89.

Dentro de los demás principios rectores de la integración no hago mayor alusión ni ampliación, ya que son el reconocimiento expreso de aquello que se encuentra vigente como norma de *ius cogens* a nivel internacional, así como reconocido por la gran mayoría de ordenamientos jurídicos del mundo. Por lo tanto, la declaración del respeto a los derechos humanos por parte del proceso de integración, nada nuevo aporta para el tema de esta tesina.

En el numeral tres de la integración se incluye lo que dentro de Europa, se ha denominado integración a la carta⁷⁵, lo que se produjo especialmente a raíz de que el Reino Unido, rechazare la moneda única, lo cual implicó establecer el sistema de moneda única entre algunos países de la Unión Europea, y garantizar que otros puedan no acatar este hecho sin que signifique dejar de ser parte de la Unión, lo cual se ha denominado Integración a la Carta⁷⁶.

En lo puntual la premisa es que los países en la integración puedan formar parte de un solo grupo, donde en todo caso existan tratos diferenciados para cada país de acuerdo a sus condiciones razonablemente diferentes. Se encuentra una cierta coincidencia en este punto con el desarrollo europeo ya analizado.

Una vez determinados los principios, la declaración pasa a una parte más operativa, donde se expresan los objetivos de la integración, dentro de lo que cabe resaltar, la afirmación de la Creación de un nuevo contrato Social⁷⁷, lo cual significa más que un hecho preciso en concreto, el interés de crear un nuevo orden.

⁷⁵ Integración a la Carta entendida como la posibilidad dentro del proceso europeo conferida a los estados de integrarse a medida que van cumpliendo con determinados objetivos.

⁷⁶ [...] Artículo 6.- 1. La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros [...]

[...] Artículo 49.- Cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen. Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales [...]

Tratado de la Unión Europea. 7 de Febrero de 1992, Maastricht, Holanda.

⁷⁷ [...] Un Nuevo Contrato Social Sudamericano: promoción de una integración con rostro humano articulada con la agenda productiva, que se exprese en el establecimiento de metas definidas de desarrollo social y en mecanismos sistemáticos de evaluación [...]

Dentro de este orden sudamericano de integración, se encuentra como punto primordial la integración energética⁷⁸. Hay que recordar que a lo largo de los instrumentos jurídicos, que se ha analizado y en lo que progresivamente se estudiará, en el proceso de integración ocupa papel fundamental la integración energética, lo que supone entender que se quiere forjar la integración desde una perspectiva funcionalista, donde los países sudamericanos propendan a profundizar lazos, no solo por defender la integración como un fin per se, sino, porque estos encuentren en la integración beneficios puntuales que incentiven la integración, técnica similar esta a la usada, para dar inicio a la integración europea, a partir de la creación de la Comunidad del Carbón y del Acero⁷⁹.

En lo puntual, al hablar de la Integración Energética, lo que se declara es la creación de políticas y estrategias nacionales, para la articulación de los esfuerzos de cada Estado. De esta forma se declara un objetivo, muy amplio en su contenido, pero que en todo caso considera la existencia de naciones individuales, donde la UNASUR sirva para coordinar las políticas, y estrategias y deje como ejecutores de todas estas a los Estados. Es decir que estamos ante una supuesta integración que de integración tiene poco, ya que en el fondo solo supone la cooperación. Tendrá que decirse como se ha dicho al analizar la integración infraestructural, que en la actualidad solo se declara la voluntad de cooperar, sin perjuicio de que en un estadio más avanzado se puede lograr una real integración.

La integración energética, también ha declarado como principio el respeto al desarrollo sostenible, y lo que es lo más importante el respeto de las asimetrías en los Estados Sudamericanos, que como punto de aplicación tiene un trato preferencial para los países con menos desarrollo. Así es que el proceso de integración sudamericano se deslinda de experiencias federadas o de experiencias como de la Unión Europea, donde por lo menos en teoría se busca la integración con Estados que cumplan con niveles de desarrollo análogos, lo cual ya se ha dicho, pese a que hay una cierta similitud con el

Declaración de Cochabamba, numeral 4: *Objetivos de la Integración*.

⁷⁸ [...] Integración energética para el bienestar de todos: articulación de las estrategias y políticas nacionales para un aprovechamiento de los recursos energéticos de la región que sea integral, sostenible, solidario y que reconozca las asimetrías entre los países y regiones [...]

Declaración de Cochabamba. Numeral 4: *Objetivos de la Integración*, Punto tercero.

⁷⁹ Creada por el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, firmado el 18 de Abril de 1951 en París.

proceso europeo, en cuanto pueden existir diferentes niveles de integración entre los Estados, es decir el resulta es el mismos, pero las razones son otras⁸⁰.

Otro de los objetivos, que la Declaración de Cochabamba afirma debe perseguir la UNASUR, es la Integración Infraestructural en la que se afirma no solo la existencia de políticas comunes y de la articulación planes nacionales, sino también la potestad que tendría la UNASUR, por ser un objetivo de la misma, el de construir infraestructura en los de telecomunicaciones y de transporte en los Estados de Sudamérica, hecho que en este punto implicaría que una UNASUR, no solo como organización supra-estatal, sino inclusive como un gobierno federal que tenga poderes de ejecución directos en función de los intereses de la UNASUR, como organización política con un interés superior.

Este es un punto de suma importancia, que declara una organización de integración, no solo con competencias de coordinación, sino en ciertos aspectos con potestades más profundas, lo que deja entrever, un sistema diferente por el cual en parte estamos ante una organización supra-estatal⁸¹, en otras una organización internacional, y como se ha demostrado inclusive hay competencias que se busca tenga la UNASUR a nivel de una federación⁸². Siendo realista, y contextualizando todo lo que se ha estudiado sobre el proceso de integración sudamericano hasta este punto, es muy difícil defender que realmente sea la voluntad el conferir amplísimas competencias de ejecución sobre este tema a la UNASUR, aunque en teoría se puede entender así, realmente aquella lectura de la Declaración de Cochabamba, es muy difícil de hacer dentro de este proceso que tiene como obsesión a la sepración de los Estados, y el respeto a la soberanía, la cual aparenta ser un fin en sí mismo dentro de Sudamérica. Así pues aunque en teoría pueda interpretarse la existencia de competencias casi

⁸⁰ [...] Artículo 158. A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales [...]. Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas, Artículo 158.

⁸¹ Cfr. J. MARIÑO FAGES, *La Supra-estatalidad en los Procesos de Integración Regional*, Viera, Corrientes, 1999, p.133.

⁸² [...] Infraestructura para la interconexión de nuestros pueblos y la región: promover la conectividad de la región a partir de la construcción de redes de transporte y telecomunicaciones que interconecten los países, atendiendo criterios de desarrollo social y económicos sustentables para acelerar el proceso de integración, preservando el ambiente y el equilibrio de los ecosistemas [...]. Declaración de Cochabamba, numeral 4: *Objetivos de la Integración*, Punto quinto.

federales, en el contexto de la UNASUR, nunca se puede defender que solo en este punto se quiera superar el divisionismo sudamericano, más aún, si se considera que la organización dentro de la UNASUR, que se encarga del supuesto proceso de integración infraestructural es el IIRSA, institución esta que carece de cualquier posibilidad de integrar a los Estados, mediante la creación de infraestructura que se realice por la institución supra-estatal.

El siguiente punto tocado dentro de la Declaración de Cochabamba, es el económico, donde se sigue la tónica de lo desarrollado a lo largo de todo el proceso sudamericano de integración, por el cual, no se establece a la integración económica como un objetivo fundamental de la integración, inclusive se podría decir que es dudoso se busque llegar a una integración económica mediante el proceso de la UNASUR, tal como lo declaran sus objetivos al respecto:

“Cooperación económica y comercial, para lograr el avance y la consolidación de un proceso de convergencia innovador y dinámico encaminado al establecimiento de un sistema comercial transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo. Será un objetivo fundamental la promoción del crecimiento y desarrollo económico, con la superación de 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.”

Como se observa dentro de la parte económica, ni siquiera se plantea una integración, sino la cooperación, que es un estado de vinculación mucho más laxo entre las naciones, propio de una organización internacional⁸³ más que de una organización supra-estatal, o de una confederación, de todas formas este hecho solo sirve para argumentar que el proceso de integración sudamericano es muy singular en sus características, ya que en ningún caso está centrado en lo económico, aspecto en el que la UNASUR, no tendría facultades mayores que las de cualquier organización internacional.

⁸³ Como ejemplo de la naturaleza de cooperación en la Organización Internacional de las Naciones Unidas tenemos:

[...] Los Propósitos de las Naciones Unidas son:

3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo respecto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión [...]

Carta de las Naciones Unidas. Artículo I, Numeral 3.

En concordancia con el poco desarrollo que el proceso de integración sudamericano tiene en lo económico. En lo financiero no existen planes concretos, más allá de la voluntad que existe para crear mecanismos financieros direccionados al financiamiento de los proyectos de interés regional que se presenten dentro de la UNASUR, de acuerdo a la Declaración de Cochabamba⁸⁴, se tendrá que considerar que estos mecanismos buscan financiar los proyectos de ejecución a cargo de la UNASUR, en todo caso esta no se puede afirmar directamente que esta sea la razón de este objetivo, de todas formas lo que si hace evidente es que los proyectos de ejecución que tendría la UNASUR, no serán financiados por ningún capacidad impositiva que tenga la UNASUR a manera de gobierno federal, quedando claro que para cualquier obra la UNASUR, deberá crear formas alternativas de financiamiento.

Otro objetivo que se declara es el de la integración industrial⁸⁵, que es del todo exigua una vez más, cabe recordar que no ha sido un eje de las declaraciones previas del proceso de integración sudamericano, siendo una evolución de la declaración de Cochabamba. Por lo declarado en este objetivo, solo aparece que la UNASUR, sería un tipo de organización que promueva ciertas iniciativas, pero que no tenga posibilidad de ejecución alguna. Se encuentra también que en este tema, se busca crear una suerte de políticas comunes diseñadas por la UNASUR, donde, si la UNASUR, tendría potestad de crear políticas comunes vinculantes, y de aplicación directa, se podría decir que en efecto se estaría creando una organización supra-estatal, o un tipo de confederación, mientras, que si esto no sucede, y el delineamiento de políticas, es simplemente una sugerencia, se configura mucho más a la UNASUR como una organización internacional.

⁸⁴ [...] Integración financiera sudamericana: desarrollo de mecanismos financieros compatibles con las condiciones específicas de políticas económicas y fiscales de nuestros países, que apoyen la implementación de los proyectos de integración sudamericana [...]

Declaración de Cochabamba. Numeral 4: *Objetivos de la Integración*, Punto sexto.

⁸⁵ [...] Integración industrial y productiva: impulsar acciones de desarrollo industrial y de innovación comunes, privilegiando el importante rol que deben desempeñar las 910 pequeñas y medianas empresas, así como otras formas de organización productiva y facilitando la articulación de iniciativas regionales, tanto públicas como privadas aprovechando, entre otros, el potencial de sinergias [...]

Declaración de Cochabamba. Numeral 4: *Objetivos de la integración*, Punto séptimo.

Al respecto del objetivo, declarado como la ciudadanía sudamericana⁸⁶, se encuentran, posiblemente algunos de los más interesantes componentes de este proceso. Existiendo la voluntad, de los países de crear una única ciudadanía de Sudamérica, que tiene como alcances de la misma, el reconocimiento, de unos mismos derechos civiles, políticos, laborales y sociales para los ciudadanos de todos los países de la unión en cualquier país de la UNASUR.

Así, primero, se abre la posibilidad a la participación política, de cualquier ciudadano de la UNASUR, en donde se encuentre, lo que significa en síntesis elegir y ser elegido, hecho que si llega a ser absoluto supone una ciudadanía plena, que en todo podría asimilarse a la de cualquier Estado, apareciendo una característica de una Federación o incluso una confederación (en todo caso ha sido compartida también por organizaciones supra-estatales)⁸⁷, y que en efecto se puede decir perfila al proceso netamente como una integración más del orden político social. Finalmente se encuentra un objetivo que supone una plena integración, y que no da espacio a la ambigüedad ser un objetivo que puede lograrse mediante la integración o la cooperación.

Al hablar de la ciudadanía sudamericana, se dice que también garantizará la existencia de derechos laborales y sociales en igualdad de condiciones con los nacionales de cada país, lo que a su vez, conlleva como objetivo de la UNASUR, que exista libre circulación de personas totalmente, este elemento típico en teoría de un mercado común a nivel económico⁸⁸. Pero que en la UNASUR se cumpliría, sin que se

⁸⁶ [...] Hacia una ciudadanía sudamericana: alcanzar progresivamente el reconocimiento de derechos civiles, políticos, laborales y sociales para los nacionales de un Estado miembro en cualquiera de los otros Estados miembros [...]

Declaración de Cochabamba. Numeral 4: *Objetivos de la integración*, Punto octavo.

⁸⁷ En la Unión Europea existe una ciudadanía europea:

[...] Art. 17. — 1. Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional.

2. Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado.

Art. 18. — 1. Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación [...]

Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Segunda parte, Artículos 17 y 18.

⁸⁸ Cfr. C. MOLINA DEL POZO, *Manual de derecho de la Comunidad Europea*, Trivium, Madrid, 1996. pp. 535-536.

cumpla el mercado común, ya que como se ha visto, la UNASUR cuando más busca forjar una zona de libre comercio, así es que se descoloca a todos los teóricos de la integración, ya que haría por la organización sudamericana, algo que no se ha planteado nunca teóricamente, pero que en la práctica, es absolutamente posible, esto es que pueda existir total libertad para el desplazamiento de personas, y no de mercaderías, como por ejemplo hay a la inversa en el NAFTA⁸⁹, es decir intercambio libre de mercaderías, y no libre desplazamiento de personas. Se comprueba que la idea de que la integración solo puede seguir un línea económica puede ser transgredida, mucho más aún, la idea de que primero se requiere libre desplazamiento de mercaderías, para que pueda existir libertad de desplazamiento de personas, lo cual simplemente ha sido la política de los países dominantes, sin que este signifique que deba ser la única teoría al respecto.

En lo referente al tema ambiental, se declara la existencia de cooperación, mediante la elaboración de propuestas para un adecuado desarrollo ambiental, lo que dejaría la gran cantidad de competencias en los Estados⁹⁰. Resaltando el hecho de que la UNASUR, tendría capacidad de ejecución para la prevención de catástrofes, y en este caso entonces teniendo facultades que en mucho exceden las de cualquier organización internacional, podría ejecutar obras, lo cual sería su obligación, ya que tendría como competencia conferida a ella la prevención de catástrofes naturales. La Declaración de Cochabamba, sirve para dejar claros los postulados de la Declaración del Cuzco en cuanto establece que en lo ambiental solo existirá cooperación, y que la integración estará reducida a la prevención y actuación cuando se produzcan catástrofes.

⁸⁹ North American Free Trade Agreement: conocido en español como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Es un acuerdo ente Estados Unidos, Canadá y México que tiene como objetivo principal crear una zona de libre comercio entre estos tres países eliminando barreras al comercio, promoviendo condiciones para una competencia justa, incrementando las oportunidades de inversión, proporcionando la protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual, estableciendo procedimientos efectivos para la aplicación del tratado y la solución de controversias y fomentando la cooperación trilateral y multilateral.

⁹⁰ [...] Cooperación en materia ambiental: trabajar en la elaboración de propuestas para preservar la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas y mitigar los efectos del cambio climático, asegurando un desarrollo sostenible y asumiendo acciones de prevención contra diferentes clases de catástrofes [...]

Declaración de Cochabamba. Numeral 4: *Objetivos de la integración*, Punto décimo primero.

Resulta también importante encontrar que la Declaración de Cochabamba, prevé que exista una fuerte relación entre los ciudadanos y los organismos de la UNASUR⁹¹, lo cual implica una participación ciudadana en la organización, lo cual en la práctica ha demostrado no es muy propio de las organizaciones internacionales, sino más de las supra-estatales y ni se diga una Federación⁹², lo que es una afirmación de que el proceso sudamericano por lo menos en la generalidad busca tener características supra-estatales pero sin estar basado en la integración económica, lo que lo separa ostensiblemente del Derecho Comunitario. Finalmente, a la hora de determinar la naturaleza jurídica de la UNASUR, es clave encontrar que no existen objetivos en materia de integración militar, es decir que la defensa sudamericana, seguirá estando encargada a cada Estado como individualidad, sin existir por ejemplo una fuerzas armadas únicas. Lo único que se declara es la cooperación y nada más al nivel de intercambio de información.

1.2.3 Descripción institucional

La misma Declaración de Cochabamba, ha delineado lo que es la estructura organizacional de la UNASUR, en este sentido se ha incluido dentro de la Declaración, el denominado “Plan Estratégico Para la Profundización de la Integración Sudamericana”⁹³, este plan describe las organismos que conforman la UNASUR. Siendo estos:

- Reuniones anuales de Jefes de Estado y de Gobierno
- Reuniones semestrales de Cancilleres
- Reuniones ministeriales sectoriales
- La Comisión de Altos Funcionarios

⁹¹ [...] Participación ciudadana: desarrollar mecanismos de diálogo entre las instituciones de la Comunidad Sudamericana de Naciones y la sociedad civil que le permitan una mayor participación en la formulación de políticas de la integración sudamericana [...]

Declaración de Cochabamba. Numeral 4: *Objetivos de la integración*, Punto décimo segundo.

⁹² Cfr. CUETO, y BLUCK, : *Manual de Sistemas Políticos*, COMARES, Granada, 2007, p.180.

⁹³ Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*.

- La Secretaría Pro Tempore

1.2.3.1 Reuniones Anuales de Jefes de Estado y Gobierno

Estas aparecen como la organización máxima de la UNASUR. Esta institución es la que ha dado existencia a la UNASUR, y es la que ha desarrollado, y desarrollará los objetivos de la organización, trazando los objetivos básicos sobre los cuales se despliega toda la actividad posterior.

1-2.3.2 Reuniones semestrales de Cancilleres

Se puede concluir a partir del literal C), numeral 1 del “Plan Estratégico Para la Profundización de la Integración Sudamericana”⁹⁴, que las reuniones de Cancilleres, son el organismo que sirve para delinear la política externa de la UNASUR. Sin que exista un vocero específico o un funcionario que represente a los de toda la Unión, sirven como agentes vinculantes del proceso de la UNASUR con otros bloques regionales, de lo que se concluye que no tienen relación con los Estados individualmente. Por lo tanto esta competencia queda en manos de cada uno de los integrantes de la UNASUR.

El literal D⁹⁵, del “Plan Estratégico Para la Profundización de la Integración Sudamericana”, establece la creación de política externa común que excede las Reuniones de los cancilleres, y que se aplica a las Reuniones de Cancilleres, ampliadas que incluyen a los Ministros de comercio exterior y de economía, de los países miembros, para que concerten posiciones comunes a nivel de foros internacionales.

⁹⁴ [...] 1. Serán intensificadas las iniciativas de diálogo externo y cooperación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA) con otras regiones y grupos regionales. Los Cancilleres darán continuidad a las iniciativas que deriven de la Cumbre América del Sur-Países Árabes y de la Cumbre América del Sur-África, e iniciarán la preparación de una Cumbre América del Sur-Asia [...]
Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*, numeral C: *Diálogo Externo*, artículo 1.

⁹⁵ [...] Los Ministros de Relaciones Exteriores, de Comercio Exterior y de Asuntos Económicos de los países de la Comunidad, tomando en consideración las necesidades especiales de economías pequeñas y vulnerables, reforzarán la práctica de construcción de acuerdos y consensos en lo que se refiere a los temas centrales de la agenda internacional. Esta coordinación que ya se lleva a cabo entre varios países de la región en la Ronda para el Desarrollo de la OMC, deberá reproducirse en otros foros relevantes [...]

Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana, Sección D: *Coordinación en la OMC e Instituciones Financieras Multilaterales*.

Una vez más se deja en claro que la UNASUR, no tiene posibilidad de vincularse con Estados mediante la política común, sino solo vincularse con otros procesos de integración o establecer políticas concertadas dentro de foros internacionales, lo cual tampoco es la unificación de una política, sino solamente la homologación, por ende quedando la política externa en manos de los Estados.

1.2.3.3 Foro Sudamericano de Consulta y Coordinación Política

El literal B del “Plan Estratégico Para la Profundización de la Integración Sudamericana” señala la existencia de un Foro de dialogo político que sirva para crear posiciones conjuntas esencialmente en lo relacionado al fortalecimiento de los derechos humanos, y la democracia⁹⁶. Para el diálogo y la concertación sobre estos temas, se crea al este Foro⁹⁷ como el organismo de discusión que emitirá declaraciones conjuntas que se pueden tomar solo mediante consenso.

No queda claro la composición que se busca tenga el foro, ni si será como lo han sido en general los foros dentro de los procesos de integración sudamericano, un órgano de vinculación del proceso con los ciudadanos. Mas, lo cierto es que este foro tiene un similar con idéntica denominación dentro del MERCOSUR⁹⁸, que podría servir para aclarar la naturaleza de este especial organismo, más adelante se estudiará este organismo del MERCOSUR dentro del capítulo III, con base al cual se puede entender de mejor forma lo que se busca sea el Foro Sudamericano de Consulta y Coordinación Política

⁹⁶ [...] 1. La concertación política entre los países de la Comunidad será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos y a la dignidad humana, identificando líneas de acción que permitan enfrentar coordinadamente situaciones de interés para los países de la región. Las declaraciones conjuntas de la Comunidad serán adoptadas siempre por consenso [...]

Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*, Sección B: *Diálogo Político*, Artículo 1.

⁹⁷ [...] 2. El Foro Sudamericano de Consulta y Coordinación Política promoverá el diálogo sobre asuntos de interés común, con iniciativas que afirmen la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas. El Foro actuará siempre por consenso”...

Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*, Sección B: *Diálogo Político*, Numeral 2.

⁹⁸ [...] Art 1º - Crear un Foro de Consulta y Concertación Política, como órgano auxiliar del Consejo del Mercado Común, en los términos del párrafo único del artículo 1 del Protocolo de Ouro Preto [...] Decisión 18/98 del MERCOSUR: *Creación del Foro de Consulta y Concertación Política*.

1.2.3.4 Reuniones Ministeriales

Son las que establecen las políticas específicas dentro de cada uno de los temas de los que se encarga la UNASUR, más allá de los postulados generales emitidos por las Reuniones de Jefes de Estado. Estas Reuniones son las que en deben crear los proyectos a ser aplicados por la Comisión de la UNASUR.

1.2.3.5 La Comisión de Altos Funcionarios

De acuerdo al literal A) numeral 2 del “Plan Estratégico Para la Profundización de la Integración Sudamericana”, tiene como finalidad la ejecución de los proyectos trazados durante las Reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno así como en las Reuniones de ministros de la UNASUR en general⁹⁹. Es la institución que estaría encargada de la coordinación de las actividades realizadas por el MERCOSUR y la CAN, dentro de la UNASUR, lo cual le reviste de vital importancia en la constitución de la organización conforme sus fines.

Siendo la Comisión de Altos funcionarios un organismo ejecutante, no crea políticas propias, y es solo un órgano con capacidad de sugerir iniciativas en el marco de los objetivos de la UNASUR.

La Comisión de altos funcionarios, conforme el literal A) numeral 3 del CASA¹⁰⁰, tiene la potestad de constituir grupos de trabajo en las áreas de infraestructura, integración energética, y políticas sociales.

⁹⁹ [...] 2. Deciden establecer una Comisión de Altos Funcionarios, para asegurar en el plano ejecutivo la implementación de las decisiones presidenciales y ministeriales y la coordinación de las iniciativas existentes, evitando la duplicidad de esfuerzos y sugiriendo iniciativas concretas en el marco de los grandes objetivos regionales y las acciones de impacto inmediato.

La Comisión de Altos Funcionarios contará con la cooperación de las secretarías de la Can, del MERCOSUR, de Caricom y Aladi en los casos en que corresponda, así como de otros organismos regionales [...]

Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*, Sección A: *Fortalecimiento de la Insitucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Numeral 2.

¹⁰⁰ [...] 3. La Comisión de Altos Funcionarios, con el apoyo de las organizaciones regionales pertinentes, establecerá Grupos de Trabajo en las áreas de infraestructura, integración energética y políticas sociales. Estos Grupos de Trabajo deberán proponer, a consideración de los Cancilleres y Ministros sectoriales, las agendas e iniciativas concretas en estas áreas [...]

Toda propuesta de la Comisión se aprobará por Consenso según el literal A) numeral 6 del “Plan Estratégico Para la Profundización de la Integración Sudamericana”¹⁰¹, lo que supone el acuerdo de todos los Estados para que sus decisiones se tomen, lo que hace que el organismo tenga más un tinte intergubernamental directo que una organización supra-estatal donde las decisiones se toman por mayoría atendiendo al interés del grupo, que inclusive puede imponer decisiones en Estados que no haya estado a favor de lo propuesto.

A la Comisión de Altos funcionarios, se le ha conferido por medio del literal A, numeral 7 del “Plan Estratégico Para la Profundización de la Integración Sudamericana”¹⁰², el estudio para la formación del Acuerdo Constitutivo de la Ciudadanía Sudamericana, mereciendo relevancia esta potestad al considerar que la capacidad de sugerencia de la Comisión en general se limita a temas de infraestructura, integración energética y políticas sociales, de tal forma que era fundamental que se le otorgue expresamente tal competencia ya que al ser el tema de la ciudadanía eminentemente político bajo la norma general no sería competencia de la Comisión establecer propuestas al respecto.

En lo relativo a las demás atribuciones que tiene la UNASUR, y que serían ejecutadas por la Comisión de Altos funcionarios, dentro del literal A) numeral 9 del “Plan Estratégico Para la Profundización de la Integración Sudamericana”, se señala que son los Estados miembros quienes tienen la facultad propositiva de iniciativas, a la Comisión de Altos funcionarios para que esta las ponga en ejecución, sobre los siguientes temas:

a. Convergencia institucional;

Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana* Sección A: *Fortalecimiento de la Insitucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones*. Numeral 3.

¹⁰¹ [...]6. La Comisión de Altos Funcionarios contará con el apoyo técnico de una estructura reducida que estará el primer año en Río de Janeiro. Las propuestas de la Comisión de Altos Funcionarios se aprobarán por consenso [...]

Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*, Sección A: *Fortalecimiento de la Insitucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones*. Numeral 6

¹⁰² [...] 7. La Comisión de Altos Funcionarios se abocará al estudio de los elementos de un Acuerdo Constitutivo que conduzca a la afirmación, en el plano internacional, de una verdadera identidad y ciudadanía sudamericana, fundada en los valores comunes de respeto a la democracia y a los derechos humanos y en la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social [...]

Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*, Sección A: *Fortalecimiento de la Insitucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones*. Numeral 6.

- b. Desarrollo económico y generación de empleo;
- c. Integración comercial;
- d. Integración concordante con el establecimiento de planes agropecuarios y agroindustriales;
- e. Integración en Infraestructura para el Transporte y Comunicaciones;
- f. Asimetrías;
- g. Integración productiva;
- h. Innovación, investigación y desarrollo;
- i. Tecnologías de la información y comunicaciones;
- j. Mecanismos sudamericanos de financiamiento;
- k. Agenda social sudamericana;
- l. Medioambiente;
- m. Ciudadanía sudamericana;
- n. Identidad cultural; y
- o. Participación ciudadana en el proceso de integración.

El numeral nueve establece que la Comisión de Altos Funciones puede trabajar a partir de las propuestas de cada Estado. Es decir que ante la mera proposición de una iniciativa la Comisión de Altos Funcionarios tendría que ejecutarla, se entiende que las propuestas de los Estados o del Estado solo pueden ser hechas dentro de sus jurisdicciones puntuales, donde la proposición supondría cesión de competencia a favor de la UNASUR, y en específico de la Comisión de Altos Funcionarios. Se establece que la Comisión de Altos funcionarios tiene la posibilidad de ejecutar actividades no solo ante el consentimiento de todos los Estados miembros de la UNASUR, sino tan solo ante la propuesta de los Estados que requieran de la actividad de la Comisión de Altos funcionarios. Se omite la necesidad de un acuerdo de los Estados en general producido por sus reuniones plenarias.

Según lo que se puede observar la Comisión, tiene amplísimas potestades ejecutivas, que dependen solo de las decisiones tomadas por las Reuniones Ministeriales, y de Jefes de Estado y Gobierno de la UNASUR, e incluso a petición de cada uno de los Estados miembros de la UNASUR

1.2.3.5.1 Grupos de Trabajo

Aunque no se encuentran enunciados dentro del “Plan Estratégico Para la Profundización de la Integración Sudamericana”, al hablar de la Comisión de Altos Funcionarios se incluye a estos organismos.

Se entiende por tanto que son organismos dependientes de la Comisión de Altos Funcionarios, cuya función es la proposición de iniciativas a las Reuniones Cancilleres y Ministros Sectoriales, sobre los temas de su competencia esto es infraestructura, integración energética y políticas sociales. El hecho de que los grupos de trabajo solo puedan proponer iniciativas a las Reuniones de Cancilleres y Ministros supone, que se reserva en la Comisión de Altos Funcionarios la proposición de iniciativas directamente a los Presidentes de los Estados, teniendo lógica que se propongan las iniciativas a las Reuniones de Ministros o Cancilleres, ya que estos son los órganos legislativos, es decir aquellos que pueden adoptar las políticas.

1.2.3.5.1.1 Grupos de Trabajo por áreas

Por el literal A, numeral 8¹⁰³ del “Plan Estratégico Para la Profundización de la Integración Sudamericana”, se establece la existencia específica de Grupos de Trabajo por áreas dentro de la organización de la Comisión de Altos Funcionarios de la UNASUR, encargados de desarrollar la actividades de ejecución de la Comisión de Altos Funcionarios, y la proposición a los órganos legislativos de normas a tomarse dentro de la UNASUR.

Es claro observar que se busca la existencia de Grupos de Trabajo más por áreas que por actividades específicas, como sucede en el caso del MERCOSUR, donde se han diseñado grupos de trabajo más por proyectos que por grandes temas.

¹⁰³ [...] 8. La Comisión de Altos Funcionarios y en particular el Grupo de Trabajo de políticas sociales estarán a cargo de promover un diálogo con diferentes actores de la sociedad civil y proponer mecanismos más institucionalizados que permitan informar sistemáticamente, incentivar la participación y recoger las propuestas de los diferentes sectores, aprovechando las experiencias de la CAN y del MERCOSUR. En la interacción con la sociedad civil, será tomada especialmente en consideración la experiencia adquirida en la Cumbre Social de Cochabamba [...] Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*, Literal A: *Fortalecimiento de la Institucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones*. Numeral 8.

1.2.3.5.1.1.1 Grupo de Trabajo especial apoyado por la CAF

En el literal A, numeral 4 del “Plan Estratégico Para la Profundización de la Integración Sudamericana”¹⁰⁴, se indica la existencia de un grupo de trabajo particular que tiene como función apoyada por la CAF¹⁰⁵, la de proponer mecanismo de financiamiento para la UNASUR, y los proyectos que esta realice. Aparece aquí el único organismo financiero de la UNASUR, que como se observa nace con competencias muy reducidas, y vinculado a una organización ajena al sistema de la UNASUR, por ende se consagra la idea de que la UNASUR, no contará con sus propias organizaciones de financiamiento. Cabe destacar que la iniciativa del Banco del Sur, no ha sido desarrollada dentro del sistema de integración sudamericano, es más los países que constituyeron el Banco del Sur no coinciden con los miembros de la UNASUR, así pues Colombia, no es miembro del Banco del Sur, aunque si es parte de la UNASUR.

1.2.3.6 Parlamento Sudamericano

La Declaración de Cochabamba prevé la creación de un Parlamento Sudamericano, que debería ser la representación de los ciudadanos, y que en gran medida es necesario dentro de la organización por lo menos si se tiene la visión de ser una organización de integración, ya que la existencia solo de órganos que representan a los Estados, forma una organización internacional netamente intergubernamental que en muy poco difiere de cualquier otro de este tipo.

¹⁰⁴ [...] 4. Igualmente en el ámbito de la Comisión de Altos Funcionarios, un Grupo de Trabajo, con el apoyo de la CAF, profundizará los estudios y la elaboración de propuestas relativas a la constitución o adaptación de mecanismos financieros y de fomento para América del Sur [...]
Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*, Literal A: *Fortalecimiento de la Institucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones*. Numeral 4.

¹⁰⁵ Corporación Andina de Fomento: es una institución financiera multilateral que apoya el desarrollo sostenible de sus países accionistas (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela) y la integración regional. Atiende a los sectores público y privado suministrando productos y servicios financieros múltiples a una amplia cartera de clientes, constituida por los gobiernos de los Estados accionistas, instituciones financieras, y empresas públicas y privadas.

1.2.3.7 Secretaría *Pro tempore*

Aunque no se puntualiza funciones especiales para la secretaría, es claro como su nombre lo dice que es un organismo de existencia temporal que sirve a la UNASUR, hasta que se establezca debidamente su marco orgánico funcional. De todas formas es interesante observar que la Declaración de Cochabamba hace mención de la secretaría pro tempore al decir que ésta es la que le proveerá de los insumos necesarios a la Comisión para la ejecución de sus políticas, de lo cual se concluye que puede permanecer la secretaría, dejando su característica de pro tempore encargándose de la administración de fondos de la UNASUR.

1.2.3.8 Foro Consultivo Comercial

Creado a partir del Comunicado de Brasilia, es el organismo idóneo para que los miembros de la sociedad civil puedan aportar con sus posiciones respecto del proceso de integración económica sudamericana. Es de recalcar que la Declaración de Cochabamba no ha reconocido su existencia, por lo tanto podría ser dudoso que en efecto llegue a constituirse. El hecho de que no haya sido reconocido por la Declaración de Cochabamba, muestra la tendencia del proceso de integración sudamericana, que comenzó dándole alguna importancia a la integración económica, más progresivamente esta ha pasado a ocupar un papel por demás secundario dentro del proceso de integración sudamericana.

1.2.3.9 GAFISUD

Es el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el Lavado de Activos, tiene su génesis dentro del Comunicado de Brasilia, donde se lo creó¹⁰⁶, tal como sucedió con el IIRSA.

¹⁰⁶ [...] 51. Los Presidentes reiteraron su interés en la creación de un grupo regional contra el lavado de dinero, al estilo del "Financial Action Task Force" / Grupo de Acción Financiera (FATF/GAFI). En ese sentido, apoyaron los entendimientos a que llegaron los responsables nacionales de países

Lejos de quedar esta creación sellada como ha ocurrido con el IIRSA, para la conformación del GAFISUD, se requirió la creación de otro instrumento internacional, por el cual esta organización reconoce nació¹⁰⁷. Al no entenderse que el GAFISUD actual ha sido creado por los documentos preparatorios de la UNASUR, así como también al no ser nombrada ni considerada de forma alguna dentro de los tratados originarios de la UNASUR, y más que nada al declararse el GAFISUD, en sí mismo como una organización internacional autónoma ha dejado de estar vinculada al sistema del UNASUR, pese a lo cual se ha separado este apartado de hablar del tema puesto que en los documentos preparatorios de lo que sería la UNASUR, se consideró esta organización, y merece aclararse el hecho de que no se haya plasmado más adelante dentro del orgánico de la UNASUR.

Señalando también que dentro del Comunicado de Brasilia el GAFISUD aparecía como se dijo, como una verdadera policía federal, y el GAFISUD que ha dado en la actualidad ninguna relación tiene con el planteado en el Comunicado de Brasilia, estando el actual GAFISUD limitado ser una organización internacional que formula recomendaciones.

1.2.3.10 IIRSA

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana nació de las reuniones preparatorias para la creación de la UNASUR, en específico del Comunicado de Brasilia del 2000¹⁰⁸, que ha sido analizado previamente.

suramericanos por el control del lavado de dinero, reunidos en Brasilia, los días 16 y 17 de agosto, ocasión en la que elaboraron el Memorando de Entendimiento sobre la creación del Grupo de Acción Financiera de América del Sur - GAFISUD. Asimismo, estimularon la participación de todos los países de América del Sur en el GAFISUD, así como la creación de una Secretaría Ejecutiva para el Grupo Regional [...]

Comunicado de Brasilia, *Drogas Ilícitas y Delitos Anexos*, Numeral 51

¹⁰⁷ La GAFISUD se creó formalmente el 8 de Diciembre del 2000 en Cartagena de Indias, Colombia, mediante la firma del Memorandum de Entendimiento constitutivo del grupo por los representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

¹⁰⁸ [...] 39. Los mandatarios de la región tomaron nota con especial satisfacción del Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (anexo), que contiene sugerencias y propuestas, con un horizonte de diez años, para la ampliación y la modernización de la infraestructura física de América del Sur, en especial en las áreas de energía, transportes y comunicaciones, con la finalidad de configurar ejes de integración y de desarrollo económico y social para el futuro espacio

Si bien, muy poco se ha desarrollado a partir de aquel punto como un parámetro de la intención sudamericana respecto a integración estructural, procederé a realizar una descripción más detallada de lo que es la IIRSA.

En dicho contexto, de acuerdo a lo declarado por el mismo la IIRSA¹⁰⁹; este es: “un foro de diálogo que tiene por objeto promover el desarrollo de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones bajo una visión regional” Es decir un espacio técnico de estudio por el cual teniendo como premisa el interés del grupo de naciones sudamericanas se determinen proyectos de integración que sobrepasen los objetivos individuales estatales.

La IIRSA careciendo de facultades ejecutivas dentro de los proyectos que determina deben realizarse, es importante en cuanto incluye la idea del interés común como base de la creación de proyectos, siendo un organismo administrativo realmente supra-estatal.

La IIRSA, se ha convertido en un mecanismo profuso de intercambio y coordinación de información entorno al proceso de integración infraestructural, que incluye los doce países miembros de la UNASUR, además del BID¹¹⁰, la CAN y el FONPLATA¹¹¹, estos tres últimos como mecanismo financieros, que puedan costear los proyectos identificados por la IIRSA.

Es interesante el observar como se encuentra organizado la IIRSA, ya que es muy probable que esta sea la base para la organización de las posteriores iniciativas que se tenga a nivel de la UNASUR. Su organización esta dada en cuatro niveles, siendo el

económico ampliado de la región, teniendo presente, en particular, la situación de los países que enfrentan dificultades geográficas para tener acceso por vía marítima a los mercados internacionales. El mencionado Plan de Acción, elaborado por el BID, se valió ampliamente de aportes de la CAF y contó además con insumos de otros organismos regionales relevantes y de los países suramericanos [...]

Comunicado de Brasilia, *Infraestructura de Integración*, Numeral 39.

¹⁰⁹ http://www.iirsa.org/CD_IIRSA/Index.html

¹¹⁰ Banco Interamericano de Desarrollo, creado en 1959 como una institución financiera multilateral para el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Sus programas de préstamos y de cooperación técnica van más allá del mero financiamiento, por cuanto apoyan estrategias y políticas para reducir la pobreza, impulsar el crecimiento sostenible, expandir el comercio, la inversión y la integración regional, promover el desarrollo del sector privado y modernizar el Estado.

¹¹¹ Fondo Financiero para el desarrollo de la Cuenca de la Plata: se consolida como un Organismo Financiero Multilateral a partir de 1977. Se dedica principalmente a apoyar técnica y financieramente la realización de estudios, proyectos, programas, obras e iniciativas que tiendan a promover el desarrollo armónico y la integración física de los países miembros de la Cuenca del Plata (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay).

primero el Comité de Dirección Ejecutiva, que se encuentra conformado por los Ministros vinculados con los temas de integración de los países miembros.

Un segundo nivel se halla en la Coordinaciones Nacionales, que son los organismos estatales dentro de cada miembro que coordinan la participación de los representantes del Estado dentro del IIRSA. Las Coordinaciones Nacionales trabajan directamente con la Coordinación Técnica, que sirve como un medio de enlace entre las iniciativas estatales y la labor de la CAF, el BID y el FONPLATA.

El Tercer nivel se forma de los Grupos Técnicos Ejecutivos, conformados por técnicos de cada país, por cada Eje de Integración y Desarrollo, siendo estos los encargados de realizar la actividad ejecutiva del IIRSA, que implica el estudio y la determinación de proyectos para cada Eje. Hay que aclarar que los Ejes de Integración y Desarrollo son zonas de Sudamérica¹¹², que se han determinado tiene que desarrollarse primordialmente en pos de agilizar el desarrollo de la región de manera más expedita y eficiente.

Finalmente el cuarto nivel esta formado de los Grupos Técnicos Sectoriales, que son técnicos de cada uno de los Estados que son nombrados para cada Proceso de Integración Sectorial para presentar sus perspectivas vinculadas al estudio de los proyectos a realizar dentro de América del Sur. Los procesos de integración sectorial son áreas determinadas en las que se requiere de propuestas de integración, están son: tecnologías de la información y de las telecomunicaciones, sistemas operativos de transporte aéreo, facilitación de pasos de frontera, sistemas operativos de transporte marítimo, integración energética, sistemas operativos de transporte multimodal, instrumentos de financiamiento.

Dentro de la Organización del IIRSA, se nota la característica típica del proceso de integración sudamericano que se esta formando, en cuanto no se crean mayores instituciones supra-estatales, por el contrario, incluso existe mayor apertura a la creación de nuevas entidades estatales. Se deja en gran parte toda labor ejecutiva y su

¹¹² Eje Andino (nodos de articulación de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú), Eje Andino del Sur, Eje del Capricornio (zonas en torno al Eje de Capricornio), Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná (Hidrovía de Paraguay, Paraná), Eje del Amazonas (puertos de Colombia, Ecuador, Perú y Brasil), Eje del Escudo Guayanés (Venezuela, Brasil, Guyana, Surinam), Eje del Sur (territorio que une los ríos Atlántico y Pacífico), Eje Interoceánico Central (zonas de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú), Eje MERCOSUR-Chile (Uruguay, centro de Chile, centro y noreste de Argentina, sur de Brasil, sudeste de Paraguay) Eje Perú- Bolivia (sur de Perú, dos departamentos amazónicos de Bolivia).

financiamiento a cada Estado, que ejecuta los proyectos de acuerdo a lo acordado supra-estatalmente, la organización supra-estatal es solo un foro de establecimiento de políticas con miras al interés común, pero no maneja recursos, careciendo casi totalmente de toda capacidad de ejecución en el territorio de los Estados.

1.3 Naturaleza jurídica de la UNASUR

La función principal de este apartado, es el determinar la naturaleza jurídica de la UNASUR, habiéndose encontrado los objetivos que tiene la organización y descrito la organización institucional que esta tiene, el siguiente paso es definirla, para lo cual previamente se buscarán puntualizar algunos conceptos del Derecho de integración que sirve como herramienta fundamental para el entendimiento de la UNASUR.

1.3.1 Del Derecho Comunitario al Derecho de Integración. Estableciendo precisiones

Al intentar definir a la UNASUR, de acuerdo a los objetivos que la misma se ha planteado, y según su estructura orgánica, me he encontrado con una primera gran indefinición, y además inconsecuencia. A la hora de encontrar cual es la naturaleza jurídica una institución cualquiera, se recurre a la rama del derecho que regula este tipo de instituciones, y entonces conforme las normas y doctrina que esta rama del Derecho haya creado es que procedemos a determinar la naturaleza de la institución jurídica que se estudia.

Así primeramente hay que señalar que al hablar de la UNASUR, estamos analizando un proceso de vinculación entre Estados, por lo tanto se tendría que recurrir a la rama del Derecho que regula los procesos de integración para poder comprender que es la UNASUR, y que organización tiene que poseer, mas la primera gran dificultad, es que para estudiar los procesos de integración, no existe consenso sobre que rama del Derecho los regula. Muchos autores se refieren a la existencia de un

Derecho Comunitario¹¹³ como la rama que estudia en general los temas relacionados con la Integración de Estados, de esta forma es que la corriente mayoritaria indicaría que es en base al Derecho Comunitario que se tienen que entender los procesos de integración de Estados.

Partiendo de la perspectiva de que es el Derecho Comunitario el que estudia los procesos de integración de Estados, hay entonces que remitirnos a este y tratar de entender que es lo que esta rama del Derecho Estudia. Apareciendo entonces la primera gran indefinición, puesto que no existe un concepto claro de lo que el Derecho Comunitario es¹¹⁴, normalmente dentro de los tratados que hablan del tema las definiciones son escasas, mucho menos se encuentra una suerte de enunciación de lo que el Derecho Comunitario estudia. En este contexto, es pues difícil definir la naturaleza jurídica de una organización en función del Derecho, cuando ni siquiera la rama del Derecho que pretende definirla ha encontrado una puntualización o certeza académica mínima.

Al respecto entonces primero cabe hacer ciertas puntualizaciones que son fundamentales, tal es el hecho de que la rama del Derecho Comunitario primigeniamente, tiene su relación con el Estudio del proceso de integración seguido dentro de la Comunidades Europeas¹¹⁵, antes de la creación del proceso de Integración Europeo, no existe referencia alguna que nos pueda demostrar la existencia de un Derecho Comunitario.. No es coincidencia pues, que el proceso Europeo de integración nazca de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero¹¹⁶, y que el

¹¹³ Cfr. R. MONACO, *Diritto della Comunità Europea e Diritto Interno*, Giuffrè, Milano, 1967. p.111

¹¹⁴ Por una parte GUY ISAAC, en su obra *Manual de Derecho Comunitario General*, Ariel, Barcelona 1985. p. 175; define el Derecho Comunitario de la siguiente manera: “el Derecho Comunitario no es un derecho extranjero, ni siquiera exterior, es un derecho propio de los Estados miembros, tanto como su derecho nacional, con la característica especial de coronar la jerarquía normativa en todos ellos”, la cual es una definición muy generalizada. En contrapartida C. MOLINA DEL POZO, en su libro *Manual de Derecho de la Comunidad...* op. cit., p 451; indica que: “el Derecho Comunitario está constituido propiamente por un conjunto de reglas que determinan la organización, las competencias y el funcionamiento de las Comunidades Europeas. Este orden jurídico propio, distinto del Internacional y del Interno de cada Estado miembro, es lo que se denomina ordenamiento jurídico comunitario”, esta definición es más afín con el concepto que considero el adecuado. Pero de todas maneras no existe un acuerdo sobre una definición indiscutible.

¹¹⁵ Sentencia de 5 de Febrero de 1963, *Van Gend en Loos/ Administratie der Belastingen*, asunto 26/62. Recueil de Jurisprudente 1963. p.3

¹¹⁶ Cfr. M. AHIJADO QUÍNTILLÁN; A.AHIJADO PORRES, *La Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, Giuffrè, Milano, 1973. p.3

Derecho que estudia este proceso pase a llamarse Derecho Comunitario, es decir en una franca y simple alusión metodológica el Derecho que estudia las Comunidades como instituciones de integración de Estados. Lo que nos lleva a una siguiente conclusión muy visible que es que la institución jurídica de las Comunidades como medio de integración nacen dentro del proceso Europeo. Dada la precisión previamente hecha, es que el Derecho Comunitario, se forma y existe como la rama del Derecho que estudia el proceso de integración europea y sus similares.

Posteriormente dentro de la historia de procesos de integración, se comenzaron a producir, procesos en Latinoamérica¹¹⁷, que de una u otra forma partían de la lógica de integración del Derecho Comunitario, es decir la integración económica, como hilo conductor del proceso en general, mas no deja de ser claro que los procesos de integración si bien guardan esa comunión esencial con el proceso europeo, han creado una organización institucional diferente, e inclusive mecanismos de acción que no son del todo análogos con el proceso europeo.

Pese a lo dicho, nunca se pensó en estudiar a los procesos de integración latinoamericanos desde una perspectiva propia que pueda comprender las particularidades de estos, por el contrario se utilizó al Derecho Comunitario como la rama del Derecho que podría explicar todo el proceso de integración latinoamericano, más aún incluso se supuso que la teoría del Derecho Comunitario es la teoría de integración, es el *non plus ultra*, y el proceso que de una manera u otra es el modelo a seguir, como única forma de integración. Así es que los tratadistas latinoamericanos, casi sin excepción estudiaron el proceso de integración latinoamericano desde el Derecho Comunitario europeo, cuando ambos no son directamente homologables¹¹⁸.

Basta señalar por ejemplo que el proceso de la CAN, supone una organización absolutamente diferente que el de la Comunidad Europea, la Comisión de la CAN, es totalmente limitada en cuanto a sus atribuciones que son solo económicas, teniendo una formación intergubernamental, mientras, que la comisión europea, tiene amplísimas atribuciones en todos los aspectos no solo económicos, y es por excelencia

¹¹⁷ Uno de los primeros intentos de integración en América Latina fue la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio).

¹¹⁸ Por ejemplo, en la Comunidad Europea se contempla una política común en el ámbito de transportes, y por el contrario, los objetivos de la Comunidad Andina no incluyen tal aspecto, tampoco los del MERCOSUR

el organismo que defiende y representa el interés de la comunidad como un todo, en nada es intergubernamental. Por otra parte, el MERCOSUR, es considerablemente diferente de los procesos de integración europeos, es clarísimo por ejemplo que este es mucho más laxo, casi totalmente intergubernamental, son escasas las muestras de interés comunitario plasmadas en organismos de integración del MERCOSUR, un ejemplo claro se muestra al observar que el MERCOSUR ni siquiera tiene la potestad de emitir normas con efecto directo y primacía¹¹⁹, característica esta que es base del proceso europeo¹²⁰. Es así que el Derecho Comunitario falla, en comprender o explicar procedimientos de integración diferentes que el proceso que este estudia primordialmente, esto es el de las Comunidades Europeas.

Esto, ha llevado entonces al error de pretender que es el Derecho Comunitario el que nos ayudará a entender y definir otros procesos de integración más allá de este, nada más impreciso por cierto, es una locura académica el pretender que los procesos de integración económica que Europa pasó, es decir la conocida, zona de libre comercio, arancel externo común, unión aduanera, mercado común, unión monetaria, y posible integración política, son las fases sin las cuales no puede existir integración. Hay que recordar que el proceso de las Comunidades Europeas no es el único que ha existido, hay procesos de integración mucho antes que este que pueden servir también como materia de estudio de la integración. Por señalar un caso, importantísimo está la ZOLLVEREIN¹²¹, el proceso de conformación de la confederación germánica, con la consecuente formación de lo que es la actual Alemania.

Es indudable que la Alemania está conformada por Estados, entonces que siguió un proceso de integración, y que es tan válido estudiar dicho proceso de integración muy exitoso por cierto, como el proceso de integración europeo, sin

¹¹⁹ Cfr. M.A. EKMEKDJIAN, *Introducción al Derecho...* op. cit, pp.300-301.

¹²⁰ [...] Artículo 249.- Para el cumplimiento de su misión, el Parlamento Europeo y el Consejo conjuntamente, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones y formularán recomendaciones o emitirán dictámenes, en las condiciones previstas en el presente Tratado.

El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro [...]

Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, Capítulo II: *Disposiciones Comunes a Varias Instituciones*, Artículo 249.

¹²¹ En español la Unión Aduanera Alemana, fue una asociación de aduanas por medio de la cual se abolieron aranceles desde 1834 entre los miembros de la Confederación Germánica (formada por 39 Estados alemanes), a excepción de Austria.

pretender que ninguno de ellos pueda ser modelo indiscutible de proceso de integración alguno, sino una mera guía.

En el caso de la integración alemana, que desde la perspectiva del Derecho Comunitario, sería inejecutable, el tronco de la integración fue político, fue la creación de alianzas de defensa entre los primitivos *landers*¹²², y en lo económico se ha dicho, solo puede ser considerado como una Unión Aduanera.¹²³ La confederación germánica, sin nunca seguir el proceso comunitario, produjo integración, nunca se pasó de la unión aduanera al mercado común por ejemplo, se pasó de la unión aduanera a la federación, siendo totalmente válido aquel proceso de integración, que por cierto presenta mayor integración que la que se observa dentro de los procesos comunitarios. Por señalar solo un hecho el proceso Alemán implica mecanismos de defensa común, es decir un ejército común, lo que en la Unión europea actual, es casi imposible de conseguir.

Como se ve, hay otros procesos de integración, y si bien es cierto que el modelo europeo es un referente idóneo para todo proceso de integración, de ninguna manera se puede defender que sea el único proceso existente, y que todos los procesos tengan que seguir el mismo desarrollo. Así entonces rechazo la existencia de una disciplina tal como el Derecho Comunitario aplicable a todo proceso de integración.

Los procesos de integración puede tener cuantas facetas y posibilidades cuantas los Estados que lo forman deseen, al final el proceso de integración se delinea por la suscripción de tratados, donde no hay más límites que las normas del *ius cogens*¹²⁴, fuera de eso, se puede establecer verbigracia una integración tecnológica netamente, sin que implique la obligación de que exista una integración económica, o se puede establecer el tipo de integración que los Estados consideren estando solamente limitados por las capacidades fácticas y la voluntad política. Inclusive hay integraciones

¹²² Cfr. DE CUETO, C y BUCK, M, *Manual de Sistemas...* op. cit, pp. 219-220.

¹²³ Una unión aduanera se caracteriza por la formación de un área, dentro de la cual se suprimen paulatinamente las trabas aduaneras y de otra índole (pero de efecto equivalente) al comercio recíproco y se establece un arancel aduanero externo común con relación a terceros países, fijándose un mecanismo para su distribución entre los países de la unión, según R. RUIZ, DIAZ LABRANO, en su libro *MERCOSUR, Integración y Derecho*, Ciudad Argentina, Buenos Aires 1998, p.61

¹²⁴ Cfr. R. PUCEIRO, RIPOLL.; “Las normas de *jus cogens* en el campo del Derecho Internacional contemporáneo”, en *Derecho internacional público* dirigido por E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, segunda edición, 1996, Cap IV, Tomo I, p.304.

de Estados que no se forman por la suscripción de tratados, sin por la conformación de una Constitución, como el caso insigne de la Federación de Estados Unidos de América¹²⁵, que no es más que otro proceso de integración de Estados.

Si bien es cierto que el proceso de las Comunidades Europeas ha sido eminentemente económico, solo una muestra de sectarismo intelectual puede alegar que toda integración tenga que ser económica. Siendo el clímax de la ilógica el querer afirmar estadios de avance económico sin los cuales no se puede llegar a otros tipos de integración.

Por lo expuesto entonces señalo que el Derecho Comunitario existe solo en cuanto sirva para la descripción del modelo Europeo, y en parte para la descripción del modelo de integración andino, que es en buena medida un intento de emulación de las Comunidades Europeas, mas el Derecho Comunitario tampoco puede explicar todo el proceso andino.

Al hablar de cualquier otro proceso que no sea el europeo, es necesario otra rama más general del Derecho que pueda explicar la integración de Estados. Así es que no pocos tratadistas, han empezado a referirse al Derecho de Integración como posible solución al problema planteado, entendiendo pura y simplemente a este como el conjunto de normas jurídicas que regulan el proceso de integración entre Estados, y mantienen su organización y funcionamiento una vez que se ha cumplido con el proceso de integración¹²⁶.

En una relación género-especie, el Derecho de Integración es el género y el Derecho Comunitario es la especie, y en lo que respecta al proceso de integración de la UNASUR, de poco aporta el Derecho Comunitario para definir o entender a esta organización, ya que como se ha demostrado, la integración de la UNASUR, no esta sustentada en la integración económica, todo lo contrario este solo es un punto que podría considerarse accesorio, siendo realmente la integración de la UNASUR, más del tipo infraestructural, político y social, por lo menos en teoría jurídica.

De todas formas, aún es lamentable encontrar que el Derecho de Integración ha hecho muy poco para entender procesos de integración anteriores a los de las

¹²⁵ Cfr. W. NYLEN, *Politics and Government in The United States*, Stetson University, Comares, Granada, 2007, pp. 178 -179.

¹²⁶ Cfr. C. PIZZOLO, *Globalización...* op. cit, p.86.

Comunidades Europeas, mucho menos se ha intentado entender el proceso de integración de las Federaciones, que son los procesos de integración de Estados más avanzados, manteniéndose la tara existente, por la cual el Derecho de Integración si bien ya no solo toma el caso de las Comunidades Europeas, aún sigue considerando que la integración económica es la única posible.

Necesitándose ampliar el margen de estudio del Derecho de Integración, se requiere una nueva perspectiva de estudio que incluya la gran mayoría de casos históricos de integración.

Luego una vez que se ha determinado qué es el Derecho de Integración el que puede aportar algunos conceptos para comprender el proceso de la UNASUR, se debe declarar que el desarrollo del Derecho de Integración es exiguo, siendo este su estatus no porque carezca situaciones jurídicas reales que estudiar, sino por la miopía de los estudiosos del Derecho, que no se han percatado, que se puede elaborar una teoría del Derecho de Integración no solo basado en el modelo europeo, sino que para esto existente mucho más acabados y profundos ejemplos de integración de Estados.

1.3.2 El Derecho de Integración, la confederación, la federación, las organizaciones supra-estatales, y las organizaciones internacionales.

El Derecho de Integración como se ha dicho ha continuado con algunas de las limitaciones del Derecho Comunitario, así si bien incluye con sus particularidades instituciones que van más allá de las Comunidades Europeas, como el caso de la Comunidad Andina y el MERCOSUR, resulta casi imposible que se haya analizado casos de vinculación entre países como son el de la confederación, primordialmente estudiada por el derecho internacional público, mucho menos se ha estudiado los procesos más refinados de integración entre Estados como son los de las Federaciones, que el Derecho Político a su vez tampoco ha profundizado debidamente, finalmente poco se ha hecho en estudiar organizaciones que siendo internacionales suponen tipos de integración. De todas formas dentro del Derecho de Integración algo se ha hecho por estudiar a las organizaciones internacionales que tiene tintes de integración como

podría ser el caso de la Unión Africana¹²⁷, que en todo caso no deja de ser una organización internacional.

Esta tesina entonces tratará de definir muy sumariamente algunas organizaciones de integración, desde la perspectiva de un Derecho de Integración para conforme a estas puntualizaciones finalmente encontrar a que nos referimos cuando hablamos de la UNASUR.

1.3.2.1 La Confederación

Normalmente el derecho va a la saga del devenir de la historia, sus normas e instituciones rigen las situaciones ya acaecidas en la realidad. Dentro del Derecho de la integración, no existe una excepción a este hecho notorio, la forma en que se han considerado las uniones de Estados, o en que por lo menos se han intentado describir atienden a lo que en la práctica han sido dichas uniones de Estados.

En dicho contexto, lo que se puede entender por Confederación, no viene determinado por normas de derecho positivo que hayan establecido una definición unívoca del término, sino que por el contrario vienen del análisis de las estructuras jurídicas que han adquirido dicha denominación, hecho que es muy importante de recalcar, ya que cualquier definición que se de una confederación, tiende a no ser omnicomprendensiva, puesto que cada confederación presenta características que pueden resultar tan disímiles que solo tiene como punto de encuentro el hecho de haberse denominado de una misma forma.

En todo caso, la definición que se de a este estructura, y en general a cualquier otra estructura jurídica de integración, está dada en función de las principales

¹²⁷ Esta organización nace el 9 de Septiembre de 1999 como sucesora de la Organización para la Unidad Africana y de la Comunidad Económica Africana y tiene como objetivos primordiales los siguientes: lograr una mayor unidad y solidaridad entre los países y pueblos africanos; defender la soberanía, identidad territorial e independencia de los Estados miembros; acelerar la integración política y socio-económica del continente; estimular la cooperación Internacional; promover la paz, la seguridad y la estabilidad en el continente; promover los principios y las instituciones democráticas, la participación popular y el buen gobierno; promover y proteger los Derechos Humanos, crear las condiciones necesarias que permitan al continente desempeñar su justo papel en la economía global y en las negociaciones internacionales, estimular un desarrollo sostenible en lo económico, social y cultural así como la integración de las economías africanas; propiciar la cooperación en todas las esferas de la actividad humana y coordinar y uniformar las políticas de las Comunidades Económicas Regionales para el logro gradual de los objetivos de la Unión.

características, que las Confederaciones en general han mantenido a lo largo de la historia, sin que aquello implique el afirmar que toda Confederación posee o ha poseído dichas características, lo único que se quiere decir es que la mayoría de organizaciones de este tipo presentan la conformación que se definirá.

En consecuencia, Vladimiro Naranjo Mesa, ha descrito a la Confederación como: "...forma de Estado compuesto surge, generalmente, por el acuerdo entre diferentes Estados que convienen en su unión, para conservando cada uno de ellos su propia autonomía y su propia soberanía interna. Quedan así unidos solamente por las disposiciones del acta de confederación; en todo lo demás conservan su libre competencia."¹²⁸

De lo expuesto, se puede entender en general, que la idea dentro de la Confederación, es la existencia de un vínculo en temas específicos, que los Estados partes de la misma han acordado establecer.

Es esencial la existencia de los Estados no desaparece, ni los Estados se ven disminuidos en su individualidad, en efecto existe la sesión de competencias pero la misma tiende a ser limitada y puntualizada, no es extensiva, y se limita a lo estrictamente declarado, a diferencia de la Federación, donde los poderes conferidos al Gobierno Federal tienden a ser extensivos y no limitados.

Para el ejercicio de las atribuciones de la Confederación, que normalmente son limitadas, no se establecen mayores órganos gubernamentales, o instituciones supra-estatales que la gobiernen, a diferencia de la Federación, que por la amplitud de materias en las que tiende a tener competencia, pasa a generar considerables aparatos burocráticos, como son el caso de la Federación de los Estados Unidos de América, Federación Brasileña o Mexicana¹²⁹.

En todo caso, como se ha dicho los parámetros detallados, son una generalización, pero no suponen la regla de aquello que es una confederación, así por

¹²⁸ Cfr. V. NARANJO MESA, *Teoría Constitucional...* op cit., p.295.

¹²⁹ Por ejemplo, en Estados Unidos se han desarrollado las siguientes agencias dentro de la Federación: Executive Office of the President, Department of Agriculture, Department of Commerce, Department of Defense, Department of Education, Department of Energy, Department of Health and Human Services, Department of Home Land Security, Department of Housing and Urban Development, Department of the Interior, Department of Justice, Department of Labor, Department of State, Department of Transportation, Department of Treasury, Department of Veteran Affairs, Independent Agencies, Quasi-Federal Agencies.

ejemplo, tenemos el caso canadiense, que en estricto sentido jurídico se denomina como una Confederación¹³⁰, aunque por sus amplísimas facultades, su gran tamaño como gobierno y su potestad impositiva directa, tiene características, totales de lo que sería una federación, es más no pocos tratadistas entienden que el gobierno canadiense es federal.¹³¹

Es importante destacar que el tronco de integración dentro de las Confederaciones a lo largo de la historia de la humanidad no ha sido el económico, normalmente las Confederaciones han supuesto integración en base a una multiplicidad de objetivos por parte de los Estados que han ido desde el mantenimiento de una política externa común para negociar con determinados agentes, pasando por el establecimiento de una moneda única, hasta el establecimiento de un sistema de defensa común¹³². Pudiéndose concluir que las Confederaciones en cuanto a integración han sido de las organizaciones más flexibles, ya que han servido para la consecución de toda clase de fines, teniendo como premisa principal el respeto a la independencia de la soberanía y de la individualidad de los Estados, limitado solamente en aquellos puntos específicos, y mínimos en que los Estados han conferido competencia a la Confederación.

Para finalizar en cuanto a las confederaciones, además se debe precisar que no es tan claro que las instituciones confederales primen por sobre las estatales, normalmente no existe un poder supremo de las instituciones confederales que prime por sobre la organización de cada Estado, así era el caso de la Confederación de los Estados Unidos de Norteamérica¹³³. Se puede decir como lo ha demostrado la historia, que las confederaciones, tienen dos posibles consecuencias, siendo la primera, su establecimiento efímero para una integración limitada en aspectos puntuales¹³⁴, pero que por la poca capacidad de vinculación existente termina desapareciendo. Y la otra posibilidad existente, es la del establecimiento de una unión más fuerte que la de la Confederación que englobe mayor cantidad de atribuciones de integración conferidas a

¹³⁰ Cfr. A.I. SILVER., *The French-Canadian Idea of Confederation 1864-1900*, University of Toronto Press, Toronto, 1997, p.3

¹³¹ Cfr. MCKINNON WRONG, G., AITON LASH, Z., ALEXANDER FALCONER, R., *The Federation of Canada 1867- 1917*, for The University of Toronto by the Oxford University Press, Toronto, 1917, p.2

¹³² FERNÁNDEZ NAVARRO, A., *La Confederación Suiza*, Comares, Granada, 2007, p.122

¹³³ W. NYLEN, y D. HILL, *Politics and Government...* op. cit, p.178.

¹³⁴ Caso Senegambia. Unión Islandia-Dinamarca. Serbia Montenegro

una verdadera organización supra-estatal con poder supremo, y posibilidad normativas, con autonomía financiera, e inclusive capacidad impositiva directa con respecto de los ciudadanos miembros, pasando a convertirse en una Federación.

1.3.2.2 La Federación

Una vez más la aclaración en cuanto al hecho de que no existen fórmulas exactas de lo que se considere una federación o cualquier institución de integración, todo lo que tenemos esta dado en base a lo que son las federaciones en la actualidad, y como las entendemos, denotando a su vez que no se puede afirmar que existen federaciones que si tienen que considerarse como tales y otras que no.

De acuerdo a lo dicho, se tratará de definir muy sumariamente aquello que son las Federaciones, considerando las características comunes de este tipo de instituciones jurídicas, dejando la salvedad de que no siempre se encuentran dichas características, en una u otra federación.

El jurista Vladimiro Naranjo Mesa¹³⁵, define a la federación claramente por sus características, estableciendo que las federaciones tienen la siguientes características: a) su territorio esta entendido como una unidad, y es la suma del territorio de todos los Estados miembros; b) el poder supremo esta ejercido por el Estado Federal, cada Estado esta sometido a las decisiones de la Federación. c) La personalidad de la organización federal es única, el estado federal, representa internacionalmente a todos los Estados de la federación en todos los casos. D) Los estados miembros manejan aquellos temas cuya competencia excede a las de la federación. (Aquí cabe la puntualización de que en todos los regimenes federales no existe la misma idea, en algunos las competencias de la Federación se limitan a lo expresamente señalado en su estatuto de creación, quedando la mayoría de competencias a favor de los Estados¹³⁶¹³⁷, en otras la Federación posee mayores competencias que las descritas en el estatuto de

¹³⁵ NARANJO MESA, V., *Teoría Constitucional...* op. cit, p.296.

¹³⁶ Cfr. H. SLOMP, *Alemania, en busca de la Continuidad y Estabilidad*, Comares, Granada, 2007, p.229

¹³⁷ Según GRANILLO OCAMPO, R. en su obra: *Derecho Público...* op. cit, en el terreno estrictamente político, la Ley Fundamental de Bönn de 1949 también hace uso de él (refiriéndose al principio de subsidiariedad) a la hora de distribuir competencias entre el Estado federal y los Länder.

la federación, estas se amplían en función de las capacidades de la Federación, quedando los Estados como organizaciones con competencia residual en todo lo que la Federación no posee por mandato del estatuto o porque así lo haya reclamado¹³⁸).

La forma en que se ha definido a la federación, podría presentarse para equívocos que se debe solventar, ya que entre sus características aparecen algunas que también son muy propias de otras instituciones de integración. Así por ejemplo el territorio dentro de las comunidades europeas también se entienda como unidad, de tal forma que esta es una característica que también se aplica a una organización supra-estatal o a una confederación.

También, el poder supremo de la organización de integración, no es excluyente de las organizaciones del tipo federativo. Algunas organizaciones supra-estatales, tienen un poder considerado supremo dentro de las competencias que se les ha asignado, o más directamente en cuanto a su facultad normativa, ya que las normas emanadas de la organización supra-estatal, se encuentran por encima de las normas de los Estados¹³⁹. Por otra parte, el poder supremo de la entidad que maneja la confederación, es un hecho en relación al manejo de los temas que son de su competencia y en lo referente a la administración de la Confederación.

Como consecuencia de la característica anterior se ha definido como una característica de la federación el principio de subsidiariedad.¹⁴⁰ El cual implica que la Federación cumple con las atribuciones expresamente otorgadas a ella, y en general en todo lo no expresamente atribuido a la Federación, son los Estados quienes tienen competencia, mas cuando la competencia se encuentra enclavada a favor de la federación, el Estado, esta sometido al poder federativo, hecho que se aplica de la

¹³⁸ Cfr. FLORES JUBERÍAS, *Política y Gobierno en Rusia*, Comares, Granada, 2007. p. 271 – 274.

¹³⁹ El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha sido el que, denominando a los tratados como una “carta constitucional básica”, ha sostenido que a diferencia de los tratados internacionales ordinarios, los de las Comunidades instituyen un orden jurídico propio, integrado al sistema jurídico de los Estados miembros, pero que se impone a sus jurisdicciones, a sus nacionales y a sus Estados miembros

TJCE, Sentencia “Costa c/Enel” (1964)

¹⁴⁰ [...] Artículo 5. - La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario [...] Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Primera parte: *Principios*, Artículo 5.

misma exacta forma dentro del proceso de integración europeo, que esta dado entorno a organizaciones supra-estatales, por lo cual no es una característica de las federaciones la subsidiariedad, también sucede en organizaciones de integración de otros tipos¹⁴¹.

Finalmente, la característica principal, que presenta toda Federación, y que no se ha reproducido con frecuencia en otros tipos de organizaciones de integración, es la representación jurídica única del Estado federativo, lo que genera, la representación internacional del estado federativo¹⁴², por la organización federal, así como la defensa exterior por un solo cuerpo que pertenece a toda la Unión de Estados, característica esta única de la Federación, que no se produce ni en las organizaciones supra-estatales, ni tampoco en las organizaciones internacionales. Pudiendo decirse que solo en algunas Confederaciones ha ocurrido este hecho, más aquello ha sido una consecuencia de su transformación hacia un proceso federativo.

Entonces la característica esencial de las federaciones que las hace diferentes de otras organizaciones de integración, es que las federaciones establecen un sistema único de personalidad jurídica internacional, que implica fundamentalmente como nivel más avanzado de evolución la defensa unificada de los Estados de la federación, mediante un ejército común.

1.3.2.3 Las Organizaciones Supra-estatales

El primer tema que salta a la luz en dentro de este acápite del trabajo, y que merece una explicación inmediata, es que me refiero a la existencia de organizaciones supra-estatales, y no a organizaciones supranacionales,¹⁴³ término este último que es el académicamente más utilizado.

¹⁴¹ Tal y como se ha visto en el anteriormente citado Artículo 5 del Tratado de las Comunidades Europeas.

¹⁴² Como es el caso de la República Bolivariana de Venezuela en el siguiente artículo de su Constitución:

[...] Artículo 236. Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República:

4. Dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales [...]

¹⁴³ Cfr. M. TROCONIS VILLAREAL, y otros autores, *Testimonio Comunitario Integración y Jurisdicción en la Comunidad Andina*. Quito, Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Primera edición. 2004, p. 160.

He decidido hablar de organizaciones supra-estatales, y no de organizaciones supranacionales, por una precisión que lejos de ser vana dentro del Derecho político, y como aplicación del Derecho de Integración posee gran importancia. Esto es que el Derecho de Integración en sí mismo reta a la concepción westfaliana¹⁴⁴, de Estados-nación. Si bien aquel fue el modelo político preponderante por excelencia, durante los últimos dos siglos, hay que precisar que no es lo mismo en estricto sentido jurídico ni semántico, hablar de Estado y de nación, y que los Estados-nación como tales solo existen como entequeias, puesto que en la práctica existen Estados conformados por varias naciones (plurinacionales)¹⁴⁵, y naciones que no constituyen Estados (Kurdistán).

En consecuencia a los teóricos del Derecho Comunitario, y del incipiente Derecho de Integración cabe recordarles, lo que se entiende por Estado, así el término Estado hace referencia a un organización política desarrollada dentro de un determinado territorio¹⁴⁶, mientras que la nación se refiere a un grupo humano de personas, que comparten características comunes que les permiten identificarse entre sí¹⁴⁷. Por lo tanto no es lo mismo hablar de nación, y Estado.

La organización política, que se integra dentro de los procesos como el sudamericano, es la de los Estados, y por este simple hecho puesto que son los Estados los principales agentes, los cuales son los que ceden la soberanía a una institución también política, que se encuentra por sobre estos, es que el resultado de dicha integración es la conformación de entidades supra-estatales. Si bien es cierto que los

¹⁴⁴ [...] That as well as general as particular Diets, the free Towns and other States of the Empire shall have decisive Votes; they shall, without molestation, keep their Regales, Customs, annual Revenues, Libertys, Privileges to confiscate, to raise Taxes and other Rights, lawfully obtain'd from the Emperor and Empire or enjoy'd long before these Commotions, with a full Jurisdiction within the inclosure of their Walls and their Terrorys: making void at the same time, annulling and for the future all Things, which by Reprisals, Arrests, stopping of Passages and other prejudicial Acts, either during the War, under what pretext, soever they have been done and attempted hitherto by private Authority, or may hereafter without any preceding formality of Right be enterpris'd. As for the rest, all laudable Customs of the sacred Roman Empire, the fundamental Constitutions and Laws, shall for the future be strictly observ'd, all the Confusions which time of War have, or could introduce, being remov'd and laid aside [...]

Treaty of Westphalia. LXVII. October, 24, 1648.

¹⁴⁵ Como es el ejemplo del Artículo 1 de la Constitución Ecuatoriana, en su título I: *De los Principios Fundamentales*:

[...] Art. 1.- El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada [...]

¹⁴⁶ Cfr. A. PELLET LASTRA, *El Estado y la Realidad* op. cit., p.25.

¹⁴⁷ Cfr. G. BIDART CAMPOS, *Derecho Político*, Buenos Aires, 1961, p.306.

Estados se conforman de naciones, las naciones normalmente no son los actores con poder político que determinan el proceso de integración, de esta forma es que es más académicamente acertado hablar de entidades supra-estatales en el reemplazo de entidades supranacionales.

Una vez aclarada la denominación, entonces corresponde definir lo que se entiende por una entidad supra-estatal, haciendo hincapié en el hecho de que genéricamente se puede entender que toda organización política de integración de Estados, es supra-estatal. Más, en este apartado al referirme a organizaciones supra estatales, en realidad estoy hablando de las organizaciones de integración de Estados, nacidas desde el proceso de integración europeo (Comunidades Europeas), y sus similares (MERCOSUR Y CAN). Es decir las organizaciones del tipo comunitario.

Al hablar entonces de organizaciones supra estatales como una categoría diferente dentro del Derecho de Integración, cabe por lo menos sucintamente diferenciarlas, y establecer porque estas no caen dentro de las instituciones jurídicas existentes.

Así pues, en relación con las organizaciones internacionales en general, se puede decir que las organizaciones supra estatales se diferencian, esencialmente en que los Estados que las conforman en general no ceden potestades soberanas para el ejercicio de éstas por parte de la organización internacional, que se limita a ser una herramienta de coordinación, quedando la libertad e individualidad de los Estados intacta.

Es fundamental señalar también como diferencia esencial entre las organizaciones supra estatales y las organizaciones internacionales, las características que poseen las organizaciones supra estatales en cuanto al Derecho que se emana de las mismas. Dichas normas goza de efecto directo, que implica la aplicación de las normas adoptadas dentro del marco de la organización supra estatal dentro de cada Estado, sin necesidad de un proceso de homologación como sucede en el caso de las organizaciones internacionales¹⁴⁸.

Además, se crea una organización jurídica dentro de las organizaciones supra estatales, por las cuales existen instituciones, y políticas que atienden al interés común de la organización como un todo, las políticas no solo se basan en el interés de cada

¹⁴⁸ Cfr. DIEZ DE VELASCO, *Las organizaciones...* op. cit., p.47.

Estado, sino que pasa a existir una nueva entidad, con un fin superior a manera de aquello que sucede en las Federaciones o en algunas confederaciones.

Al hablar entonces de las Federaciones y Confederaciones, se tiene que señalar porqué una organización supra-estatal no se clasifica dentro de estos conceptos, que conocemos implica también integración de Estados.

Se puede decir que una organización supra estatal, no es una federación, por una sencilla razón primordial, siendo esta el rechazo directo de las organizaciones supra-estatales a convertirse en federaciones. Toda la construcción jurídica que da sustento a la existencia de organizaciones supra-estatales, no es más que el resultado de querer crear una institución para Europa que pueda proveer de las ventajas de la Federación, sin que signifique una unificación política de aquel tipo.¹⁴⁹

Es verdad que en Derecho las instituciones jurídicas se conocen por sus efectos, y no tanto por sus nombres, pero en estados tan iniciales de la conformación de una disciplina jurídica como es el caso del Derecho de Integración, al no existir normativa unificada que establezca que es una federación unívocamente, y es que es una organización supra estatal, se requiere entender qué es cada organización de acuerdo al análisis de las organizaciones políticas que se consideran así mismo como Federaciones, Confederaciones u Organizaciones Supra-estatales.

Ya más en la práctica se encuentra que la principal diferencia que tiene las Organizaciones Supra-estatales con relación a una Federación, es la independencia que tienen los Estados que conforman las organizaciones supra-estatales, en temas como la defensa común, y la representación internacional de los intereses de los Estados, dentro de una organización supra-estatal se encuentra muy clara, mientras que en el caso de la casi totalidad de Federaciones, no hay duda de que las relaciones externas, y al defensa común son competencias de la Federación¹⁵⁰, lo que conlleva a notar que la

¹⁴⁹ Cfr. C. PIZZOLO, *Globalización e Integración, Ensayo de una Teoría General*, Ediar, Buenos Aires, 2002, p.272.

¹⁵⁰ [...] The President shall be Commander in Chief of the Army and Navy of the United States, and of the Militia of the several States, when called into the actual Service of the United States; he may require the Opinion, in writing, of the principal Officer in each of the executive Departments, upon any subject relating to the Duties of their respective Offices, and he shall have Power to Grant Reprieves and Pardons for Offenses against the United States, except in Cases of Impeachment [...]
United States Constitution. Article II: *The Executive Branch*, Section II: *Civilian Power over Military, Cabinet, Pardon Power, Appointments*

Federación claramente es una organización política, más férrea de lo que la Organización Supra-estatal puede ser.

Dentro de la Organización supra-estatal, cada Estado mantiene su ejército, y pese a que en algunos casos existen pactos de defensa común, o del establecimiento de una política externa común, no es extraño observar, que cada Estado dentro de determinada situación establezca una posición que puede ser totalmente diferente que la de otro a nivel de política externa.¹⁵¹

Tomando el tema de las competencias existentes que cada organización tiene en los temas que salen de los descritos, no aparecen muchas diferencias, ya que todo depende del Estatuto de conformación de la Federación, o de la Organización supra-estatal, así pues en teoría una Organización Supra-estatal puede tener muchas más competencias dentro del tema de salud, que una federación, sin que aquello le convierta en una Federación, y por el contrario, la Federación puede poseer muchas más competencias en el área de Educación que una organización supra-estatal, dependiendo esto de la voluntad de los Estados que conforman cada organización.

Aunque existe la duda manifestada por algunos autores, en cuanto el proceso de integración europeo puede ser visto como el proceso de integración de una Federación, lo cierto es que mientras no exista una política externa común, que impida que los Estados por sí solos puedan emitir posiciones o postulados, y que estos libremente sean sujetos derecho internacional, no existe una federación.

De ahí que lo que resta es determinar porqué una organización supra-estatal no es una confederación, lo cual se constata en su acepción más simple en el sentido que los Estados partes, no han querido que sea eso, al no declararla como tal, mas, en el argumento de fondo por el contrario, si existen argumentos suficientes para afirmar que una organización supra-estatal por lo menos se asemeja en mucho a una Confederación.

Así pues la Confederación, es una institución jurídica de integración de Estados, cuya característica principal, es el respeto de la individualidad de los Estados, la

¹⁵¹ La política externa de los miembros de la Unión Europea no es idéntica en todos los casos, por ejemplo en el caso del reconocimiento de la independencia de Kosovo, en el cual hay opiniones diferentes. Por una parte, países como Alemania, Gran Bretaña, Francia e Italia reconocen al nuevo Estado; por el contrario, países como España, Grecia y Chipre no están de acuerdo. LA JORNADA, *La Unión Europea, dividida respecto a la independencia de Kosovo*, 18 de Febrero del 2008.

Confederación mantiene vivo el interés de los Estados que se vincula por un interés común, que se encuentra limitado normalmente a un aspecto de posible integración, por lo tanto los Estados se aseguran mantener un amplio espectro de libertad en el ejercicio de su soberanía, si bien es cierto que la confederación posee en muchos casos una defensa común, este no es un requisito sine qua non, es más, gran parte de las Confederaciones más evolucionadas, como las Suizas¹⁵², permiten que sus partes (cantones), conserven potestades autónomas de defensa, así como también no es raro que dentro de una confederación, un determinado componente pueda tener personalidad jurídica de derecho internacional, como sucedía con varios Estados de la Confederación Germánica¹⁵³ que sirvió de sustento a la unificación alemana. De tal forma que justo las características que impiden que la Organización supra-estatal sea considerada como una Federación, son las mismas que permite que se entienda como una Confederación. En estricto sentido se podría afirmar que las organizaciones supra-estatales, son confederaciones limitadas a la integración económica, lo cual no es erróneo, y es atinado jurídicamente, estableciéndose que las Organizaciones supra-estatales no son más que un tipo de confederación con unos fines específicos, y que siguen un proceso determinado, que es el denominado comunitario.

De todas formas, ya que la doctrina del Derecho Comunitario se ha encargado de intentar deslindar las instituciones de integración previas a las organizaciones supra-estatales, y como se ha dicho, se ha intentado creer que el Derecho de Integración solo tiene vinculación con los órganos comunitarios, procedo a diferenciar a las organizaciones supra-estatales de una institución que la contiene es decir la Confederación, dejando la salvedad, de que nada obsta para poder afirmar que las Organizaciones Supra estatales, poseen claramente la forma de una Confederación, y de que sus características, solo las convierten en un tipo específico de confederación, cuyo eje de desarrollo está vinculado directamente con lo económico.

En consecuencia una definición de Organización Supra-estatal, que sirva para ser entendida dentro del nivel del Derecho de Integración actual y lo que supone el

¹⁵² Cfr. A. FERNÁNDEZ NAVARRO, *La Confederación* op. cit., p.132.

¹⁵³ Cfr. M. STEINICH, *Comentarios al debate sobre el futuro del nivel intermedio en Bolivia a la luz de la experiencia alemana*, Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralización y Lucha contra la Pobreza, 2006, p.3.

nuevo Derecho de Integración inclusivo de todas las formas de integración, puede decir que la organización supra estatal, es una organización de integración de Estados, basada en la vinculación económica, donde existe como premisa, el respeto a la individualidad de los Estados que la conforman, permitiéndoles, mantener su condición de sujetos de derecho internacional público, con la consecuente posibilidad de poseer políticas externas diferentes, que las de la organización en algunos temas, y manteniendo el control de la fuerza pública.

De la definición anterior, finalmente se puede ver que no hemos definido a nada más que una Confederación, de índole económico.

1.3.2.4 Las Organizaciones Internacionales

Son: “Asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente diferente de la de sus miembros”¹⁵⁴

Tenemos como relevante entonces que las Organizaciones Internacionales, que representan una vinculación entre Estados, siempre se constituyen por acuerdo internacional lo cual de todas formas no presenta un elemento diferenciador de las organizaciones supra-estatales, que también siempre en la práctica se ha constituido por acuerdos internacionales, o de las confederaciones que en algunos casos se han formado de aquella formal.

Se puede decir que la característica esencial de las Organizaciones Internacionales, es que normalmente no se les confiere potestades para ejercer actividades dentro de los Estados miembros de la organización. Las organizaciones internacionales por lo general tienen una vinculación directa con los Estados, y solo muy excepcionalmente con los individuos partes de estas.

Las organizaciones internacionales, dependen en su financiamiento totalmente de los Estados, no generan fondos propios, a diferencia de las otras organizaciones

¹⁵⁴ Cfr. DIEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones...* op.cit., p.44.

estudiadas, donde existe la posibilidad de que éstas incluso tengan potestad impositiva sobre los ciudadanos de los territorios que se integran¹⁵⁵.

Así es que las organizaciones internacionales poseen una composición interestatal, por la cual están representados directamente los intereses de los Estados, que son los agentes de decisión, en consecuencia las decisiones se toman en su mayoría por consenso lo que implica que no se puedan imponer decisiones de mayoría a los Estados, mismo que siempre tienen la posibilidad de abstraerse del cumplimiento de lo establecido en las organizaciones internacionales, atendiendo al proceso de denuncia de su tratado.¹⁵⁶

En general, las organizaciones internacionales carecen de poder vinculante alguno con relación a los Estados, no puede obligarlos, más allá de lo moral en la ejecución de aquello que se han propuesto, su margen de decisión se sustenta en el consenso por ende el acuerdo absoluto de lo que se plantea.

Finalmente una característica clarificadora, de lo que constituye la organización internacional a diferencia de otras organizaciones entre Estados, es que la organización internacional tiene una personería jurídica diferente de la de los Estados, no representa a los Estados que la conforman, sino que tiene una personalidad jurídica que le permite realizar sus actividades básicas de existencia, pero que carece de la posibilidad de representar al Estado, y que no está vinculada con la personalidad jurídica del Estado¹⁵⁷.

1.3.3 La UNASUR, como un esbozo de Confederación

Por lo visto, no da lugar a dudas que la UNASUR, busca propender a la integración de Estados, por ende es una institución, vinculada con el Derecho de Integración. Dentro del Derecho de Integración, entonces cabe situar a la UNASUR, ya que es fundamental entender que es lo que se busca forjar, para poder determinar si

¹⁵⁵Cfr. E. PANIGUA; M. BACIGUALUPO SAGGESE; C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ; y J.A. FUENTETAJA PASTOR, *Principios del Derecho de la Unión Europea*, 2º edición, Colex, Madrid, 2005, ps. 335 - 336.

¹⁵⁶ Cfr. Marco G. MONROY CABRA, Marco G., *Derecho Internacional Público*, Temis, Bogotá, 2002, p.120.

¹⁵⁷ Dictamen del T.I.J. del 11 de Noviembre de 1949.

la CAN y el MERCOSUR, pueden converger en pos de consolidar la mencionada organización.

Entonces, se debe notar, primeramente que la UNASUR, plantea la integración de Estados centrada en el aspecto infraestructural como primer término, siendo objetivo primordial, la creación de obras públicas a nivel de telecomunicaciones, energía, y transporte. En este sentido la UNASUR, busca por un lado delinear políticas comunes, y crear planes maestros, para que aprobados en consenso estos sean llevados a cabo con el dinero de los Estados, de esta forma se entiende manejar muy pocos recursos económicos. La integración, por ende de la organización al no ser fundamentalmente económica, no es la del tipo comunitario, de esta forma es muy difícil entender que estemos ante una organización supra estatal comunitaria.

Es clave señalar, que dentro de los organismos que se prevé crear, no existen aquellos que protejan un interés común que sea la suma del de los Estados, sino que todo el sistema de la UNASUR, esta dado, para que se manifiesta la voluntad de los Estados partes, todo lo que confirma que no se pueda hablar de una organización supra-estatal comunitaria.

Por otra parte es difícil entender que se quiere crear una organización internacional, si bien hay varios aspectos en las que la UNASUR, entiende que solo existirá cooperación entre los Estados, como es verbigracia, la transferencia de tecnología, también es claro que busca crear homologación de políticas, para lo cual se requerirá órganos con capacidad de crear normativa potencialmente, que sea superior jerárquicamente a la norma nacional y por ende pueda homologar el ordenamiento jurídico. Puede ser cierto que la UNASUR podría crear las normas mediante la formación de tratados, que requieran de los respectivos procesos de homologación en cada país, con lo que podría siendo una organización internacional cumplir sus fines, mas, por la amplitud de materias que se busca atribuir a la UNASUR, es más coherente que existe un mecanismo interno de esta organización para emitir normas. De todas formas el argumento expresado es debatible, ya que ineficientemente en todo caso, puede ser ejecutado por una organización internacional.

Por lo tanto el argumento central que establece que la UNASUR no es una organización internacional es que en efecto se busca concederle atribuciones propias de

las soberanía de cada Estado, como el poder de otorgar una ciudadanía, caso en el cual una organización internacional no podría ejercer tal cometido, por tener poco o nula injerencia en la ejecución directa en cada Estado de sus atribuciones, y en cuanto tenga esta posibilidad deja de ser una organización internacional y pasa a ser una organización supra-estatal, más aún si se considera, que es aquella la que establece y concede la ciudadanía válida en todo el marco del proceso de integración.

De esta forma se concluye que la UNASUR, no es una organización internacional, aún cuando podría ser una organización supra-estatal, una confederación o una federación. Dentro de este análisis, es muy sencillo determinar que la UNASUR nunca puede ser una organización supra-estatal del tipo comunitario, por el hecho de que se centro de integración no es el económico, así corresponderá estudiar si la UNASUR, es una confederación o una federación. Teniendo en mente que si no se adapta a ninguna de estas dos estructuras, sería una organización nueva, pero dentro del Derecho de Integración.

Del análisis de los objetivos y atribuciones de la UNASUR, es casi imposible defender que estamos ante una Federación, primero carece totalmente de recursos propios, depende en todo de los Estados, luego carece de representación directa del pueblo, solo se limita a la coordinación de un política externa, en ningún caso hay una solo política común, que haga que solo la Federación sea sujeto de derecho internacional, y por último no hay visos de la formación de una defensa común, la misma que aparece quedar confiada a cada Estado

Así es que queda como posible Confederación la UNASUR, conclusión a la que se llega al encontrar que las otras estructuras dentro del Derecho de Integración, no satisfacen las características que tiene la UNASUR. Mas, se tiene que puntualizar, que no se afirmará que la UNASUR, es una confederación porque no existe dentro del Derecho de Integración otra estructura más cercana, sino porque en efecto se asimila en mucho a una confederación. En el caso de que aquello no ocurriera, siempre queda la posibilidad de utilizar la famosa acepción de institución *sui generis*¹⁵⁸, que a la final es académicamente factible cuando la organización que se estudia no se asemeja a ninguna de las existentes, aunque prácticamente es denostable ya que no se explica

¹⁵⁸ Cfr. M.A.EKMEKDJIAN, *Introducción al Derecho Comunitario...* op. cit., p.37.

nada al decir que es algo indefinido, solo se describe lo que es, más no se lo encuadra ni especifica, quedando luego del análisis la misma incertidumbre.

Como se ha dicho, la UNASUR, es una confederación, un esbozo cuando menos de aquella, primero, porque es una organización de integración de Estados, luego porque su columna de integración es muy puntual, no es amplia como la de una Federación, ni direccionada a lo económico como en una organización supra-estatal.

Por otra parte la UNASUR, guarda celosamente la soberanía de sus miembros, el interés que se manifiesta dentro de ella es el de los Estados, no existen intereses de comunidad, ni tampoco la manifestación de intereses del pueblo de manera vinculante, son los Estados lo que le dan forma y manejan el proceso, siendo consecuentemente muy similar a los procesos previos de Confederación.

Adicionalmente la UNASUR, supone que los Estados pueden ejercer su política externa y su defensa, tal es el caso, de varias confederaciones como ya se explicó, donde la calidad de sujetos de derecho internacional público de los Estado que la conforman no se pierde. Siendo escasas las situaciones en que la confederación ha establecido políticas únicas externamente de sus miembros.

Se podría dudar que la UNASUR es una confederación en cuanto se piense que las confederaciones han tenido como origen la finalidad de una defensa común¹⁵⁹, lo cual es cierto mas no se ha producido en todos los casos, siendo además que esta no es una característica de toda confederación, así pues, la confederación suiza, como se dijo, deja la posibilidad a sus cantones de ejercer individualmente su defensa¹⁶⁰. Lo que si es cierto y cabe señalar es que la Confederación, se produce con el afán de ayuda multilateral en un tema, o varios pero claramente identificados, por lo tanto la UNASUR encaja en tal consideración, ya que por ejemplo a diferencia de una organización internacional una confederación tiene la suficiente flexibilidad como para poder manejar competencias soberanas de los Estados puntuales como el de la

¹⁵⁹ Cfr. M. LÓPEZ, *Introducción a los Estudios políticos*, Depalma, Buenos Aires, 1983, p.238.

¹⁶⁰ [...] Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération [...] Constitution Fédérale de la Confédération Suisse. Titre Premier: *Dispositions Générales*, Article 3: *Cantons*. 18 avril 1999.

ciudadanía sudamericana, es así que la Confederación en todo es una institución jurídica en la que encaje lo que la UNASUR actualmente quiere forjar.

Con esto se llega a definir a la UNASUR, jurídicamente, ahora correspondiendo encontrar como las estructuras de los procesos de integración previos de la CAN, y el MERCOSUR, pueden adaptarse dentro de esta organización.

CAPITULO II

LA CAN DENTRO DEL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DE LA UNASUR

Una vez determinadas las áreas de acción que como voluntad política de los Estados, la UNASUR tiene atribuidas, se torna necesario analizar cual es el perfil institucional y normativo que ha desarrollado la Comunidad Andina, que puede coadyuvar dentro del proceso de Convergencia con el MERCOSUR, para la conformación final de la UNASUR.

Así, se analizará la Comunidad Andina, desde tres perspectivas, por una parte, se determinará, como el tratado originario fundamental, esto es el Acuerdo de Cartagena, puede articularse, con los objetivos de la UNASUR, en cuanto este lo excede, o cumple con los objetivos de la UNASUR, y como puede permitir los países miembros de la UNASUR, puedan pasando a ser parte de la CAN, estar sometidos a la normativa jurídica de la CAN, en caso de que se considere que la CAN es el modelo a seguir para la UNASUR, o que contiene los desarrollos normativos o institucionales que se adaptan de mejor manera para la consolidación de la UNASUR.

Una segunda perspectiva será el determinar las instituciones de la Comunidad Andina, que pueden cumplir con las funciones atribuidas a la UNASUR, y en general cuales pueden ser la base de la institucionalidad diseñada por la UNASUR, se pueda definir, cual es el marco institucional esencial que tiene que permanecer de las organizaciones supra-estatales existentes.

Finalmente un tercer, punto dentro del análisis, será el determinar los avances normativos realizados por la Comunidad Andina, dentro de las atribuciones supra-estatales conferidas, a la UNASUR, para sumariamente describir el punto de inicio desde el que debe partir la evolución jurídica de la UNASUR.

2.1 Análisis del tratado originario de la Comunidad Andina como sustento para la formación de la UNASUR.

El Acuerdo de Cartagena, en artículo 3, literal a), establece: “a) profundización de la integración con los demás bloques económicos regionales y de relacionamiento con esquemas extrarregionales en los ámbitos político, social y económico-comercial”. En ese sentido la Comunidad Andina está genéricamente empoderada para integrarse con los bloques económicos regionales, es claro notar que no hay diseñado un procedimiento de integración con estos bloques lo que supone la capacidad plena que tiene la CAN, para buscar los mecanismos idóneos para la integración.

Se establece la posibilidad de integración solo en el ámbito económico, en la que es punto sustancial que puede realizarse no solo con los Estados en particular sino con otros bloques de integración como sería el caso del MERCOSUR, donde el límite de integración económica no supondría problema alguno, ya que el MERCOSUR limita su campo de acción a dicha integración, y lo relacionado directamente con ella.

Aparece también subyacente la intención de integrarse solo con países incluso en lo que se ha denominado la región, es decir la idea de una circunscripción territorial determinada, que podría estar vinculada con los países de la actual Comunidad Andina¹⁶¹, aunque, por no ser precisa esta referencia deviene en inoperante. Lo esencial es resaltar que la Comunidad Andina busca fundamentalmente la Integración a nivel económico, aunque también ha contemplado otros tipos de integración como podría ser la integración física¹⁶² y a un más bajo nivel puede existir relacionamiento que en

¹⁶¹ Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

¹⁶² Artículo 3.- Para alcanzar los objetivos del presente Acuerdo se emplearán, entre otros, los mecanismos y medidas siguientes: [...] i) La integración física [...] Acuerdo de Cartagena. Capítulo I: *Objetivos y Mecanismos*, Artículo 3, Literal (j).

otras palabras es la conocida cooperación tradicional de las Organizaciones Internacionales.

La Comunidad Andina esta generada sobre la idea de la solidaridad, relatado desde el artículo 1 del Acuerdo de Integración¹⁶³, donde existen tratos especiales como principio general a los países menos desarrollados, objetivo exactamente igual que el declarado por la UNASUR.

El artículo 3 literal b) del Acuerdo de Cartagena¹⁶⁴ permite a la Comunidad Andina de Naciones la homologación de políticas económicas y sociales *in genere*, e inclusive la homologación de las normas pertinentes para conseguir este objetivo. No existe posibilidad legislativa directa de la CAN, pero si se pueden establecer medios para la homologación normativa que no impliquen crear una normativa común¹⁶⁵. Esta atribución da paso para los objetivos de la UNASUR de formación de políticas comunes sociales y económicas, aunque se ve excedido por los objetivos de la UNASUR, en cuanto al objetivo de crear políticas comunes a nivel político.

El artículo 3 literal c) del Acuerdo de Cartagena¹⁶⁶, le confiere a la Comunidad Andina de Naciones potestad ejecutiva para el desarrollo de programas industriales, hecho importantísimo que le da capacidad de ejecutar acciones directas en los territorios de los Estados. Al respecto la Comunidad Andina dentro de su tratado

¹⁶³ [...] Asimismo, son objetivos de este Acuerdo propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros [...] Acuerdo de Cartagena. Capítulo I: *Objetivos y Mecanismos*, Artículo 1.

¹⁶⁴ Artículo 3.- Para alcanzar los objetivos del presente Acuerdo se emplearán, entre otros, los mecanismos y medidas siguientes: [...] b) La armonización gradual de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes [...] Acuerdo de Cartagena. Capítulo I: *Objetivos y Mecanismos*, Artículo 3, Literal (b).

¹⁶⁵ Un mecanismo colateral para la unificación de legislación podría ser la discusión de posibles normas entre del marco de una Reunión de Ministros donde posteriormente, cada Ministro se encargue de proponer las normas consensuadas dentro de cada uno de sus Estados. La homologación de normas no conlleva en todos los casos a la existencia de una norma jurídica única, normalmente puede suponer diversos niveles de acercamiento

¹⁶⁶ Artículo 3.- Para alcanzar los objetivos del presente Acuerdo se emplearán, entre otros, los mecanismos y medidas siguientes: [...] c) La programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de programas industriales y de otras modalidades de integración industrial. Acuerdo de Cartagena. Capítulo I: *Objetivos y Mecanismos*, Artículo 3, Literal c.

originario tiene atribuciones mayores a las que buscaría la UNASUR, que solo tiene como función el coordinar planes sobre industrialización¹⁶⁷.

El artículo 3 literal d) del Acuerdo de Cartagena¹⁶⁸ declara que la CAN tiene como objetivo el llegar a un programa de liberalización económica mayor que el establecido dentro del Tratado de Montevideo de 1980¹⁶⁹, lo cual deja un amplio margen de integración económica que pueda tener la Comunidad Andina, teniendo por un lado un techo máximo amplísimo, y por otro lado con el cumplimiento de lo establecido en el Tratado de Montevideo de 1980 ya se estaría dentro del objetivo de la CAN. En este punto una vez más la organización andina supera los intereses de la UNASUR de establecer una zona de libre comercio, ya que permite una integración económica total. De todas formas, dentro de la integración Económica de la CAN, se declara como objetivo la imposición de un arancel externo común¹⁷⁰, lo cual supone inclusive que el objetivo básico de la CAN es la unión aduanera, que de acuerdo al esquema evolutivo de integración aceptado por la doctrina es mucho mayor que la simple zona de libre comercio¹⁷¹.

Existe una declaración expresa sobre el establecimiento de planes para propender a la liberalización del mercado de servicios¹⁷², así es que otro objetivo expreso del proceso de liberalización económica de la CAN, es la progresiva formación

¹⁶⁷ Declaración de Cochabamba. Numeral 4: *Objetivos de la integración*, Punto séptimo.

¹⁶⁸ Artículo 3.- Para alcanzar los objetivos del presente Acuerdo se emplearán, entre otros, los mecanismos y medidas siguientes: d) Un Programa de Liberación del intercambio comercial más avanzado que los compromisos derivados del Tratado de Montevideo 1980. Acuerdo de Cartagena. Capítulo I: *Objetivos y Mecanismos*, Artículo 3, Literal j.

¹⁶⁹ [...] Artículo 1

Por el presente Tratado las Partes Contratantes prosiguen el proceso de integración encaminado a promover el desarrollo económico-social, armónico y equilibrado de la región y, para ese efecto instituyen la Asociación Latinoamericana de Integración (en adelante denominada "Asociación") cuya sede es la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay.

Dicho proceso tendrá como objetivo a largo plazo el establecimiento, en forma gradual y progresiva de un mercado común latinoamericano [...]

Tratado de Montevideo de 1980. Capítulo I: *Objetivos, Funciones y Principios*. Artículo 1 12 de Agosto de 1980.

¹⁷⁰ Artículo 3.- Para alcanzar los objetivos del presente Acuerdo se emplearán, entre otros, los mecanismos y medidas siguientes: e) Un Arancel Externo Común [...]

Acuerdo de Cartagena. Capítulo I: *Objetivos y Mecanismos*, Artículo 3, Literal (e).

¹⁷¹ Ya que estamos hablando de integración económica, cabe aplicarse la teoría del derecho comunitario.

¹⁷² Artículo 3.- Para alcanzar los objetivos del presente Acuerdo se emplearán, entre otros, los mecanismos y medidas siguientes: h) Programas en el campo de los servicios y la liberación del comercio intrasubregional de servicios [...]

Acuerdo de Cartagena. Capítulo 1: *Objetivos y Mecanismos*, Artículo 3, Literal (h).

de un MERCADO COMUN, ya que solo este nivel de integración supone la liberalización del mercado de servicios, una vez más la CAN, posee en el campo económico atribuciones que exceden la que busca la UNASUR.

El literal f) del artículo 3 del Acuerdo de Cartagena¹⁷³, establece atribuciones a la Comunidad Andina para la formación de planes a nivel agropecuario y agroindustrial específicamente. Se podría decir que en estos aspectos la Comunidad Andina supone solo la cooperación más no la integración. Así en este aspecto la Comunidad Andina tiene atribuciones muy débiles, lo que de todas forma no afecta los objetivos de la UNASUR que dentro de este punto solo busca homologar políticas lo cual es concordante con el establecimiento de planes agropecuarios y agroindustriales.

Dentro del literal g) del artículo 3¹⁷⁴, se le confiere una amplísima potestad de manejo de recursos económicos. Es verdad que no tiene potestad tributaria alguna, ni posibilidad de generación de recursos, pero si se le confiere la capacidad de manejar recursos de los Estados y aquellos que provienen internacionalmente para la consecución de los fines del proceso de integración. Por su parte la UNASUR en cuanto al manejo de recursos, declara que tiene como objetivo el buscar el financiamiento para el cumplimiento de los planes, lo que implícitamente supone que podrá manejar autónomamente dichos recursos¹⁷⁵. Desde esta perspectiva a nivel económico la estructura de la CAN, puede cumplir perfectamente con las atribuciones de la UNASUR.

El literal i) del artículo 3, establece como atribución conferida a la Comunidad Andina la Integración Física, sin más precisiones, lo que implica una posibilidad para la Organización de realizar todas las actividades especialmente a nivel infraestructural que permitan una mayor vinculación entre los Estados miembros de la organización. Al ser esta atribución tan amplia bien se podría englobar incluso potestades tan grandes como

¹⁷³ [...] Artículo 3.- Para alcanzar los objetivos del presente Acuerdo se emplearán, entre otros, los mecanismos y medidas siguientes: f) Programas para acelerar el desarrollo de los sectores agropecuario y agroindustrial [...]

Acuerdo de Cartagena. Capítulo I: *Objetivos y Mecanismos*, Artículo 3, Literal (f).

¹⁷⁴ Artículo 3.- Para alcanzar los objetivos del presente Acuerdo se emplearán, entre otros, los mecanismos y medidas siguientes: g) La canalización de recursos internos y externos a la Subregión para proveer el financiamiento de las inversiones que sean necesarias en el proceso de integración [...]

Acuerdo de Cartagena. Capítulo I: *Objetivos y Mecanismos*, Artículo 3, Literal (g).

¹⁷⁵ Declaración de Cochabamba. *Objetivos de la Integración*, Punto quinto.

la ejecución de obras en los Estados, donde el límite estaría dispuesto por la inexistencia de recursos de la organización, aunque nada impediría de existir la voluntad política de que sustentándose en tan grande potestad incluso se puede entender facultades impositivas a la Comunidad para financiar la Integración física, ya que el literal g) del artículo 3 que habla sobre el posible financiamiento de la CAN, no le impide tal posibilidad.

Lo anteriormente determinado son las atribuciones del CAN, que competen al campo de la integración, mas también se han establecido atribuciones de esta organización solamente limitadas a la cooperación, expresamente enumeradas, por lo tanto inclusive en la interpretación de las potestades anteriores se tendrá que entender que se está hablando de integración siempre que específicamente no se establezca que el objetivo de encuentra del marco de la mera cooperación.

2.1.1 Atribuciones dentro de la Cooperación conferidas a la Comunidad Andina

Las organizaciones supra-estatales de integración, no solo poseen atribuciones a nivel de integración, sino que también dentro de ciertos aspectos guardan una vinculación más laxa que solo implica la cooperación¹⁷⁶, sin que por esto dejen de ser organizaciones de integración.

El artículo 3 del Acuerdo de Cartagena dentro de su inciso segundo establece las potestades conferidas a la CAN a nivel de cooperación.

El literal a)¹⁷⁷, declara la existencia solamente de cooperación en lo referente a la ciencia y tecnología, misma que como se verá dentro del análisis más profundo del sistema de integración no goza de preponderancia, muy poco dentro del proceso

¹⁷⁶ En la Unión Europea: Artículo 3.

1. Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado: r. Una política en el ámbito de la cooperación al desarrollo [...]

Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, Primera Parte: *Principios*. Artículo 3.

¹⁷⁷ Complementariamente a los mecanismos antes enunciados, se adelantarán, en forma concertada, los siguientes programas y acciones de cooperación económica y social: a) Programas orientados a impulsar el desarrollo científico y tecnológico [...]

Acuerdo de Cartagena, Capítulo I: *Objetivos y Mecanismos*, Artículo 3, Segundo Inciso, Literal (a).

andino se ha desarrollado a este tema. De todas formas aunque solo exista cooperación en este aspecto es una atribución que congenia con las otorgadas a la UNASUR, que también solo tiene entre sus atribuciones la cooperación en dichos temas.

El literal b)¹⁷⁸ se afirma que la integración fronteriza, se dará a nivel de la cooperación, siendo en este punto contrario a lo establecido dentro de la UNASUR, que busca que la integración fronteriza sea un eje del proceso de integración sudamericano, por ende no solo al nivel de la cooperación, que supone existencia de varias políticas que pueden ayudarse, a diferencia de la integración que supone el trabajo conjunto. Manifestándose una discordancia sustancial del proceso de integración andino con el sudamericano. En efecto como se verá el proceso andino muy poco ha hecho por la ejecución de obras o planes de integración fronteriza, por lo tanto es un precedente magro para la integración sudamericana.

El literal c)¹⁷⁹ establece la cooperación en programas turísticos, dentro del territorio de la Comunidad, atribución esta, que ni siquiera a nivel de cooperación se encuentra conferida a la UNASUR, que nada ha declarado sobre el turismo y posibles competencias que podría tener según se han analizados sus documentos base. La CAN, en esta atribución supera las que tiene la UNASUR. El literal d)¹⁸⁰ declara que las acciones de aprovechamiento de recursos con preservación del medio ambiente, también se darán al límite de la cooperación, lo que supone la declaración de la individualidad de los Estados en cuanto a la creación y ejercicio de sus políticas, mismas que por otra parte la UNASUR, plantea armonizar, teniendo entonces la UNASUR similares competencias a nivel ambiental, si se las compara con las de la Comunidad Andina, por lo tanto, los avances del proceso andino si pueden ser un sustento del desarrollo dentro del proceso sudamericano.

¹⁷⁸ Complementariamente a los mecanismos antes enunciados, se adelantarán, en forma concertada, los siguientes programas y acciones de cooperación económica y social: b) Acciones en el campo de la integración fronteriza [...]

Acuerdo de Cartagena, Capítulo I: *Objetivos y Mecanismos*, Artículo 3, Inciso segundo, Literal (b).

¹⁷⁹ Complementariamente a los mecanismos antes enunciados, se adelantarán, en forma concertada, los siguientes programas y acciones de cooperación económica y social: c) Programas en el área del turismo [...]

Acuerdo de Cartagena, Capítulo I: *Objetivos y Mecanismos*, Artículo 3, Inciso segundo, Literal (c).

¹⁸⁰ Complementariamente a los mecanismos antes enunciados, se adelantarán, en forma concertada, los siguientes programas y acciones de cooperación económica y social: d) Acciones para el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente.

Acuerdo de Cartagena, Capítulo I: *Objetivos y Mecanismos*, Artículo 3, Inciso segundo, Literal (d).

Los literales e) y f) ¹⁸¹ del inciso segundo del artículo 3 del Acuerdo de Cartagena, confieren a nivel de cooperación el establecimiento de planes sobre desarrollo social, y vinculados con la comunicación social. Es decir su formulación y difusión. Si bien podría decirse que la UNASUR plantea la integración a nivel social, no hay declaraciones expresas de que exista la voluntad de crear planes sociales generales, más allá de los temas específicos que siendo sociales si se han declarado de importancia para la UNASUR como la educación y la salud. En virtud de lo razonado, no se puede decir que la UNASUR, entonces plantee crear planes de desarrollo social a nivel general, de esta forma no se entiende que esta atribución de la CAN, tenga su equivalente dentro de la UNASUR.

Mucho menos que se puede decir ni por interpretación que la UNASUR, posea competencias a nivel de desarrollo de programas de comunicación social.

2.1.2 El tratado originario y la posibilidad de ampliación de la Comunidad Andina.

Dentro del Acuerdo de Cartagena en el artículo 133¹⁸², se prevé la posibilidad de que se integren a este proceso de integración, otros países de latinoamérica, es decir que permite que dentro de la estructura de la CAN, puedan ingresar, otros países lo cual podría ser una solución a la hora de consolidar el proceso sudamericano, mediante la adhesión de los países miembros de la UNASUR a la CAN, más adelante se analizará en el capítulo final si esta posibilidad es válida, aunque aquí se deja en claro que jurídicamente es posible la ampliación de la CAN.

¹⁸¹ Complementariamente a los mecanismos antes enunciados, se adelantarán, en forma concertada, los siguientes programas y acciones de cooperación económica y social: e) Programas de desarrollo social; f) Acciones en el campo de la comunicación social.

Acuerdo de Cartagena, Capítulo 1: *Objetivos y Mecanismos*, Inciso segundo, Artículo 3, Literal (e) y (f).

¹⁸² [...] Artículo 133.- El presente Acuerdo no podrá ser suscrito con reserva y quedará abierto a la adhesión de los demás países latinoamericanos. Los países de menor desarrollo económico relativo que se adhieran a él tendrán derecho a un tratamiento similar al que se conviene en el Capítulo XV para Bolivia y el Ecuador Las condiciones de la adhesión serán definidas por la Comisión, para lo cual tendrá en cuenta que la incorporación de nuevos miembros debe ajustarse a los objetivos del Acuerdo [...]

Acuerdo de Cartagena. Capítulo XVII: *Adhesión, Vigencia y Denuncia*, Artículo 133.

En este punto cabe preguntarse, si las recientes adhesiones de los países del MERCOSUR a la CAN, pueden suponer que los países miembros del MERCOSUR son miembros de la CAN, lo que conllevaría a entender que si se considera que la CAN, es una base suficiente para la UNASUR, actualmente ya existe la UNASUR, sustentada en todo el ordenamiento de la CAN.

En aquel contexto, primero, los países del MERCOSUR se adhirieron a la CAN como miembros asociados. El estatus de miembro asociado¹⁸³, confiere a los países del MERCOSUR, de acuerdo al artículo 2¹⁸⁴ de la decisión 613 de la CAN, limitadas competencias. Solo participan dentro de las organizaciones de la CAN, si existe consenso para que se invite a alguno de estos países, y sus opiniones no tienen más relevancia que la que le confieran los miembros de la CAN. Es decir que participan solo como miembros consultivos, con derecho de voz, pero no voto dentro de la CAN.

Por lo tanto la adhesión de los países del MERCOSUR, en ningún caso supone que les sea aplicable en nada la normativa andina, ni siquiera que participen dentro de esta organización, como mucho es la declaración de que ya existe la zona de libre comercio entre los países de Sudamérica que busca la UNASUR, puesto que el artículo 137¹⁸⁵, solo permite que se adhieran a la CAN, los países que cuenten con un tratado

¹⁸³ [...] EL Consejo Andino de Ministros de las Relaciones Exteriores Reunido en Forma Ampliada con los Representantes Titulares ante la Comisión de la Comunidad Andina, decide:

Artículo 1.- Otorgar la condición de Miembro Asociado a la República de Argentina, la República Federativa de Brasil, la República de Paraguay y la República Oriental del Uruguay, Estados Partes del MERCOSUR [...]

Decisión 613 de la CAN, *Asociación de la República de de Argentina, de la República Federativa de Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados Parte del MERCOSUR, a la Comunidad Andina*, Artículo 1.

¹⁸⁴ [...] Artículo 2.- Los Miembros Asociados podrán ser invitados a participar en las reuniones de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, a iniciativa del propio órgano o institución o como respuesta a una solicitud del Miembro Asociado, para abordar temas de interés común.

En todos los casos, la participación de los Miembros Asociados en las reuniones de los órganos o instituciones del Sistema Andino de Integración, así como la agenda de los temas a tratar, deberá ser aprobada por los Países Miembros a través del órgano correspondiente.

Cuando los Miembros Asociados participen en reuniones de los órganos o instituciones del Sistema Andino de Integración, dichas reuniones se desarrollarán en dos sesiones, siendo la primera entre los Países Miembros de la Comunidad Andina [...]

Decisión 613 de la CAN, *Asociación de la República de de Argentina, de la República Federativa de Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados Parte del MERCOSUR, a la Comunidad Andina*, Artículo 2.

¹⁸⁵ [...] Artículo 136.- A propuesta de la Comisión de la Comunidad Andina, y previa manifestación de voluntad del país interesado, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en reunión

de libre comercio con los miembros de la CAN¹⁸⁶, de esta forma es que colateralmente queda en evidencia que el proceso de integración dentro de la UNASUR a nivel económico nace consumado, ante la existencia de una zona de libre comercio entre la mayoría de países de la UNASUR.

2.2 Marco Institucional de la CAN que puede sustentar el proceso de la UNASUR

Corresponde analizar cuáles son las instituciones de la Comunidad Andina, que pueden servir como base de las instituciones que ha declarado crear la UNASUR, y cómo estas pueden cumplir o no con los fines propuestos por la UNASUR¹⁸⁷.

2.2.1 Consejo Presidencial Andino¹⁸⁸

La Comunidad Andina dentro de su marco institucional ha conformado este organismo, que conforme el Acuerdo de Cartagena en su artículo 11¹⁸⁹, se encuentra conformado por los Jefes de Estado de sus países miembros, y es el de mayor jerarquía a nivel de la organización institucional de la CAN.

ampliada, podrá otorgar la condición de Miembro Asociado en favor de un país que haya acordado con los Países Miembros de la Comunidad Andina un tratado de libre comercio [...]

Acuerdo de Cartagena, Capítulo XVIII: *Miembros Asociados*, Artículo 137.

¹⁸⁶ Cuentan con un Tratado de libre comercio con el MERCOSUR: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

¹⁸⁷ El marco institucional de la Comunidad Andina está englobado en el Sistema Andino de Integración (SAI) integra sus instituciones y es el encargado de permitir una coordinación efectiva entre éstas y los órganos de la CAN.

¹⁸⁸ El Consejo Presidencial Andino fue creado el 23 de Septiembre de 1990 durante la Cumbre Presidencial de Machu Picchu. En 1996, por el Protocolo de Trujillo, fue incorporado formalmente como miembro del Sistema Andino de Integración.

¹⁸⁹ [...] Artículo 11.- El Consejo Presidencial Andino es el máximo órgano del Sistema Andino de Integración y está conformado por los Jefes de Estado de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena. Emite Directrices sobre los distintos ámbitos de la integración subregional andina, las cuales son instrumentadas por los órganos e instituciones del Sistema que éste determine, conforme a las competencias y mecanismos establecidos en sus respectivos Tratados o Instrumentos Constitutivos.

Los órganos e instituciones del Sistema ejecutarán las orientaciones políticas contenidas en las Directrices emanadas del Consejo Presidencial Andino [...]

Acuerdo de Cartagena. Capítulo II: *De la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración*, Sección A: *Del Consejo Presidencial Andino* Artículo 11.

Es un órgano en general encargado de delinear las políticas y emitir directrices en virtud de las cuales se desarrolla la actividad de la CAN¹⁹⁰. Se ha establecido por el artículo 13 del Acuerdo de Cartagena¹⁹¹ que el Consejo Presidencial Andino se reunirá una vez al año o extraordinariamente cuando lo considere necesario.

Hasta aquí el Consejo Presidencial Andino es un órgano idéntico a las Reuniones Anuales de Jefes de Estado y Gobierno de la UNASUR¹⁹². Ambos son los máximos organismos de sus respectivas instituciones. Es cierto que no hay declaración expresa de que las Reuniones Anuales de Jefes de Estado y Gobierno de la UNASUR sean su máximo órgano, más por ser esta organización la que ha instituido la UNASUR, al crear sus principales declaraciones, se puede concluir que es el órgano generador de la UNASUR, además de que esta formado por los representantes de mayor jerarquía dentro de sus respectivos Estados.

La similitud de las Reuniones Anuales de Jefes de Estado y Gobierno con el Consejo Presidencial Andino, también se da en cuanto a su composición, y a la periodicidad de sus funciones, pero más que nada en cuanto a sus atribuciones, ya que ambos se conciben como órganos definidores de las políticas generales de sus respectivas organizaciones. Es así entonces que hasta este punto la organización del Consejo Presidencial Andino podría satisfacer en todo los objetivos y las funciones de la Reunión Anual de Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR.

Mas, el Consejo Presidencial Andino no se limita a lo expuesto, como es tónica de este análisis comparativo entre la CAN, y la UNASUR, una vez más la organización

¹⁹⁰ Cfr. P. ESPINOSA BACA, *Comunidad Andina. Evolución Histórica del Acuerdo de Integración Subregional Andino: Hacia el Mercado Común*, Produgraf, 2001, p.26.

¹⁹¹ [...]Artículo 13.- El Consejo Presidencial Andino se reunirá en forma ordinaria una vez al año, de preferencia en el país que ejerce la Presidencia del mismo. En dicha reunión tomará conocimiento de las acciones realizadas por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, así como de sus planes, programas y sugerencias. Los integrantes del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de la Comisión y los representantes de los órganos e instituciones del Sistema podrán asistir, en calidad de observadores, a las reuniones del Consejo Presidencial Andino.

El Consejo Presidencial Andino podrá reunirse de manera extraordinaria, cada vez que lo estime conveniente, en el lugar que se acuerde antes de su convocatoria [...]

Acuerdo de Cartagena, Capítulo II: *De la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración*, Sección A: *Consejo Presidencial Andino* Artículo 13.

¹⁹² [...]1. La Comunidad Sudamericana de Naciones cuenta con la siguiente institucionalidad:

Reuniones anuales de Jefes de Estado y de Gobierno, Reuniones semestrales de Cancilleres, Reuniones ministeriales sectoriales, La Comisión de Altos Funcionarios, La Secretaría Pro Tempore [...]

Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana* Literal A: *Fortalecimiento de la Institucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Numeral 1.

de la CAN, se muestra más desarrollada con relación a los que terminan siendo modestos objetivos de la UNASUR.

Dentro del artículo 14 del Acuerdo de Cartagena¹⁹³, aparece la existencia de un Presidente del Consejo Presidencial Andino, que es el máximo representante político de la Comunidad, entonces apareciendo verdadera integración en cuanto existe una persona en la que se centran potestades de todos los integrantes, hecho que no sucede con la UNASUR, donde no existe ningún punto integrador dentro de la estructura de las Reuniones Anuales de Jefes de Estado y Gobierno, que más se asemejan a estructuras intergubernamentales que de integración.

Se ve que en cuanto se insinúa verdadera integración, la UNASUR se limita, y busca dejar en claro su notoria organización intergubernamental, no puede ser tanta coincidencia que se asemeje en tanto al Consejo Presidencial Andino, la Reunión Anual de Jefes de Estado y Gobierno, y solo cuando existen características de integración dicha reunión se deslinda de lo seguido por el Consejo Presidencial.

2.2.2 Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores¹⁹⁴

Las Reuniones Semestrales de Cancilleres de la UNASUR, de acuerdo a lo que se ha declarado por los tratados constitutivos de esta organización, también guarda identidad con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en todo lo que no supone integración real.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de acuerdo al artículo 15¹⁹⁵ del Acuerdo de Cartagena esta conformado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros de la CAN, según el artículo 18 del

¹⁹³ [...] Artículo 14.- El Consejo Presidencial Andino tendrá un Presidente que ejercerá la máxima representación política de la Comunidad Andina y permanecerá un año calendario en su función, la que será ejercida sucesivamente y en orden alfabético por cada uno de los Países Miembros [...] Acuerdo de Cartagena, Capítulo II: *De la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración*, Sección A: *Del Consejo Presidencial Andino* Artículo 14.

¹⁹⁴ Las Reuniones de este Consejo tuvieron lugar a partir de 1980, en el Protocolo de Trujillo de 1996 fue incorporado formalmente al Ordenamiento Jurídico Andino, entrando a formar parte del Sistema Andino de Integración.

¹⁹⁵ [...] Artículo 15.- El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores está conformado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena [...] Acuerdo de Cartagena, Capítulo II: *De la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración*, Sección B: *Del Consejo Andino de Ministros de Exteriores*, Artículo 15.

mismo Acuerdo¹⁹⁶, se reúne dos veces al año, y su función principal es generar la política externa común de la organización, tal como se expresa en el artículo 16 literal a) del Acuerdo de Cartagena.¹⁹⁷ En todo esto el Consejo Andino de Ministros de Relaciones exteriores cumple con lo que se busca se realice la Reunión Semestral de Cancilleres de la UNASUR.

Pero además de todas las funciones que se ha detallado tiene el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, también comprende otras que permiten constatar que nos encontramos ante un organismo mucho más desarrollado en cuanto a la integración que la Reunión Semestral de Cancilleres de la UNASUR.

Así, el Consejo Andino de Ministro de Relaciones Exteriores, posee atribuciones importantísimas que en mucho superan las que puede tener el órgano de la UNASUR equivalente.

Dentro del artículo 16, literal d)¹⁹⁸ Se le confiere al Consejo Andino de Ministros de Relaciones exteriores la capacidad de suscribir acuerdos internacionales con terceros Estados, Grupos de Estados u Organismos Internacionales, dentro de los temas política exterior y de cooperación, con lo cual se le confiere al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores la representación de los Estados de la Comunidad Andina. Es decir, tiene suficiente capacidad jurídica para vincular a los Estados Internacionalmente, e inclusive relacionarse con otros Estados mediante la creación de acuerdos, recordando, que las Reuniones Semestrales de Cancilleres de la UNASUR ni siquiera tienen la posibilidad de vincularse con otros Estados, están

¹⁹⁶ [...] Artículo 18.- El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores se reunirá en forma ordinaria dos veces al año, de preferencia, en el país que ejerce la presidencia del mismo. Igualmente podrá reunirse de manera extraordinaria, cada vez que lo estime conveniente, a petición de cualquiera de sus miembros, en el lugar que se acuerde antes de su convocatoria [...]

Acuerdo de Cartagena. Capítulo II: *De la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración*, Sección B: *Del Consejo Andino de Ministros de Exteriores*, Artículo 18.

¹⁹⁷ [...] Artículo 16.- Corresponde al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores: a) Formular la política exterior de los Países Miembros en los asuntos que sean de interés subregional, así como orientar y coordinar la acción externa de los diversos órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración [...]

Acuerdo de Cartagena, Capítulo II: *De la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración*, Sección B: *Del Consejo Andino de Ministros de Exteriores*, Artículo 16, literal (a).

¹⁹⁸ [...] d) Suscribir Convenios y Acuerdos con terceros países o grupos de países o con organismos internacionales sobre temas globales de política exterior y de cooperación [...]

Acuerdo de Cartagena, Capítulo II: *De la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración*, Sección B: *Del Consejo Andino de Ministros de Exteriores*, Artículo 16, literal (d).

expresamente limitadas a generar una política común ante organizaciones regionales. Inclusive si se quiere adoptar una posición común dentro de un Foro Internacional, las Reuniones Semestrales de Cancilleres de la UNASUR no lo pueden hacer, necesitan contar con el asentimiento de las Reuniones de los Ministros de Economía y de Comercio Exterior de los países miembros de la UNASUR.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, adicionalmente cuenta con capacidad legislativa, teniendo la potestad de crear normas jurídicas que forman parte del ordenamiento de la Comunidad Andina de Naciones¹⁹⁹, y que en el caso de las decisiones por ejemplo tiene efecto directo y aplicación inmediata dentro de los Estados miembros, siendo vinculantes y primando sobre la legislación interna de los Estados, lo que permite al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, ser un verdadero órgano supra-estatal, que tiene la posibilidad de crear normas jurídicas para sostener la política internacional que se emane dentro de los estados miembros de la CAN. Capacidad esta de la que carece absolutamente la Reuniones Semestrales de Cancilleres, cuya formación de política externa común se limita solo a relaciones con otros organismos regionales²⁰⁰, sin tener capacidad legislativa alguna que le permita aplicar lo generado en virtud de la política externa común dentro de los países miembros. Adicionalmente como ya se ha dicho al describir a las Reuniones Semestrales de Cancilleres de la UNASUR, éstas carecen de una representación común, que pueda manifestar los intereses de la organización supra-estatal que trascendiendo de la individualidad de los Estados pueda mostrar una política común, lo que si existe dentro del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, mismo que según el artículo 19 del Acuerdo de Cartagena²⁰¹, tiene como presidente al Ministro de

¹⁹⁹ Artículo 16.- Corresponde al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores:

[...] i) Aprobar y modificar su propio reglamento;

j) Aprobar el Reglamento de la Secretaría General y sus modificaciones, a propuesta de la Comisión [...]

Acuerdo de Cartagena, Capítulo II: *De la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración*, Sección B: *Del Consejo Andino de Ministros de Exteriores*, Artículo 16, literales (i) y (j).

²⁰⁰ Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*, Sección D: Diálogo Externo, Numeral 1

²⁰¹ [...] Artículo 19.- El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores estará presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores del país que está a cargo de la presidencia del Consejo Presidencial Andino, quien permanecerá un año calendario en su función.

La labor de coordinación que corresponda al Presidente de este Consejo será desempeñada por el Ministerio de Relaciones Exteriores del país cuyo Jefe de Estado ocupe la presidencia del Consejo

Relaciones Exteriores del país del cual provenga el Jefe de Estado que se encuentre presidiendo el Consejo Presidencial Andino.

2.2.3 Comisión de la Comunidad Andina

Según el artículo 21 del Acuerdo de Cartagena²⁰² la Comisión de la Comunidad Andina, se forma por representantes plenipotenciarios de los gobiernos de los países miembros, señalándose a partir del artículo 22 del Acuerdo de Cartagena²⁰³ como función principal de la Comisión Andina, formular, evaluar y ejecutar la política de integración en materia de comercio e inversiones coordinando la posición conjunta de los países miembros en los foros internacionales que le competente a la Comisión, para lo cual de acuerdo a su competencia general se tendrá que entender que la Comisión tiene la atribución de generar una política común dentro de los foros internacionales relativos a comercio e inversiones. Como consecuencia de lo declarado la Comisión ejerce la representación de la Comunidad Andina en lo que a comercio e inversiones se refiere.

La Comisión entonces es un órgano dentro de la Comunidad Andina que tiene amplísimas atribuciones para generar la política comercial y de inversiones, pero se encuentra limitada en todo lo que exceda estas políticas, lo cual deja entrever la característica principal de los procesos de integración que siguen el modelo europeo²⁰⁴, esto es el direccionamiento netamente económico que se encuentra marcando a la

Presidencial Andino, en calidad de Secretaría Pro Témporte de ambos órganos y con el apoyo técnico de la Secretaría General de la Comunidad Andina [...]

Acuerdo de Cartagena, Capítulo II: *De la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración*, Sección B: *Del Consejo Andino de Ministros de Exteriores*, Artículo 19.

²⁰² [...] Artículo 21.- La Comisión de la Comunidad Andina está constituida por un representante plenipotenciario de cada uno de los Gobiernos de los Países Miembros. Cada Gobierno acreditará un representante titular y un alterno.

La Comisión expresará su voluntad mediante Decisiones [...]

Acuerdo de Cartagena, Capítulo II: *De la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración*, Sección C: *De la Comisión de la Comunidad Andina*, Artículo 21.

²⁰³ [...] Artículo 22.- Corresponde a la Comisión de la Comunidad Andina:

a) Formular, ejecutar y evaluar la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones y, cuando corresponda, en coordinación con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores [...]

Acuerdo de Cartagena, Capítulo II: *De la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración*, Sección C: *De la Comisión de la Comunidad Andina*, Artículo 22.

²⁰⁴ Tales como el MERCOSUR o el CARICOM.

Comunidad Andina, puesto que su mayor órgano ejecutivo encuentra limitadas sus funciones solo a la implementación de políticas comerciales, de tal forma que las atribuciones de la Comisión de la Comunidad Andina de Naciones se ven absolutamente limitadas con relación a las funciones que se busca tenga la Comisión de Altos Funcionarios de la UNASUR.

La Comisión de Altos Funcionarios tiene competencias ejecutivas dentro de todos los objetivos trazados por la UNASUR²⁰⁵, y en ningún caso se encuentra encuadrada dentro de lo económico, siendo este un aspecto en que la estructura de la CAN es insuficiente si se quiere lograr los objetivos trazados por la UNASUR, y más que nada la Comisión de la Comunidad Andina, no puede considerarse en el Estado actual un órgano que pueda ser sustento de la Comisión de Altos Funcionarios de la UNASUR.

Además la Comisión de la Comunidad Andina que materialmente ve que sus atribuciones son insuficientes con relación a la Comisión de Altos Funcionarios de la UNASUR, por otro lado posee dentro del ámbito comercial mayores atribuciones que las de la Comisión de Altos Funcionarios, ya que no solo es la ejecutora de políticas comerciales como sería la Comisión de la UNASUR, sino que también tiene la posibilidad de crear dichas políticas, valiéndose de la emisión de Decisiones como normas jurídicas con poder vinculante dentro de la UNASUR.

2.2.4 Secretaria General de la Comunidad Andina²⁰⁶

²⁰⁵ [...] 2. Deciden establecer una Comisión de Altos Funcionarios, para asegurar en el plano ejecutivo la implementación de las decisiones presidenciales y ministeriales y la coordinación de las iniciativas existentes, evitando la duplicidad de esfuerzos y sugiriendo iniciativas concretas en el marco de los grandes objetivos regionales y las acciones de impacto inmediato. La Comisión de Altos Funcionarios contará con la cooperación de las secretarías de la CAN, del MERCOSUR, de CARICOM y ALADI en los casos en que corresponda, así como de otros organismos regionales [...]
Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*, Sección A: *Fortalecimiento de la institucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA)*. Numeral 2.

²⁰⁶ A partir de la entrada en vigor del Protocolo de Trujillo de 1996, la Secretaría General asume las funciones de la Junta del Acuerdo de Cartagena

Se puede decir que de todos los organismos de la Comunidad Andina de Naciones, este es el órgano que más atiende a los intereses comunes de los Estados como un todo que a los intereses de cada uno de los Estados como individualidad. El artículo 38 del Acuerdo de Cartagena²⁰⁷ expresamente libera a la Secretaria General de toda vinculación con gobierno alguno, o con interés ajeno al de la Comunidad.

La Secretaria General de la Comunidad Andina de Naciones es de acuerdo al artículo 29 del Acuerdo de Cartagena²⁰⁸, el órgano ejecutivo de la Comunidad Andina de Naciones, aunque en la práctica y de las funciones que tiene este según el artículo 30²⁰⁹, no se puede observar que tenga atribuida la ejecución de objetivos específicos de la Comunidad Andina, ni que tenga los recursos suficientes para hacerlo. Por el contrario la Secretaria General de la Comunidad Andina, corresponde más a un órgano técnico de apoyo de las funciones de la Comunidad Andina. A diferencia de la Comisión de la Comunidad Andina que si tiene verdaderas y expresas potestades ejecutivas en el área comercial y de inversiones, la Secretaria tiene un papel netamente administrativo, lo que termina dejando acefálica la ejecución de las atribuciones de la CAN en todo lo que no sean las atribuciones expresas de la Comisión.

La Secretaria General, bien podría cumplir con ser sustento de la Secretaría Pro Tempore de la UNASUR²¹⁰; que cumple con las tareas administrativas de la UNASUR. Aunque en teoría la Secretaria General de la Comunidad Andina es el

²⁰⁷ [...] Artículo 38.- El personal de la Secretaría General se abstendrá de cualquier acción incompatible con el carácter de sus funciones y no solicitará ni aceptará instrucciones de Gobierno, entidad nacional o internacional algunos [...]

Acuerdo de Cartagena, Capítulo II: *De la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración*, Sección D: *De la Secretaría General de la Comunidad Andina*, Artículo 38.

²⁰⁸ [...] Artículo 29.- La Secretaría General es el órgano ejecutivo de la Comunidad Andina y en tal carácter actúa únicamente en función de los intereses de la Subregión. La Secretaría General otorgará apoyo técnico, cuando corresponda, a los demás órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración.

La Secretaría General estará dirigida por el Secretario General. Para el desempeño de sus funciones se apoyará en los Directores Generales, según el reglamento respectivo. Dispondrá además del personal técnico y administrativo necesario para el cumplimiento de sus funciones. La Secretaría General se expresará mediante Resoluciones [...]

Acuerdo de Cartagena, Capítulo II: *De la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración*, Sección D: *De la Secretaría General de la Comunidad Andina*, Artículo 29.

²⁰⁹ Los objetivos de la Comunidad Andina se centran en velar por el cumplimiento de las normas de la Comunidad Andina y por la aplicación del Acuerdo de Cartagena y el resto de sus objetivos se especifican alrededor de estos dos pilares.

²¹⁰ Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*, Sección A: *Fortalecimiento de la Institucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Numeral 9.

órgano ejecutivo de la Comunidad Andina, es difícil que se pueda considerar como un sustento de la Comisión de Altos Funcionarios de la UNASUR, ya que en la realidad la Secretaría General no tiene atribuida ninguna competencia directa de ejecución, mientras que la Comisión de Altos Funcionarios tiene conferidas todas las potestades de ejecución de la UNASUR.

2.2.5 Parlamento Andino

El artículo 42 del Acuerdo de Cartagena²¹¹ dice que el Parlamento es el órgano deliberante de la Comunidad Andina. Nada más alejado de la verdad en la realidad. El Parlamento Andino no tiene posibilidad de decisión alguna, ni lo que este considere afecta en nada el funcionamiento de la Comunidad Andina, mucho menos tiene competencia para la elaboración de normas jurídicas. Su creación fue realizada en estricto apego de lo que el Derecho Comunitario como simulación que es, ordenaba en el sentido de que los Parlamentos en las Organizaciones de Integración basadas en el sistema comunitario carezcan de potestades legislativas. Así fue pues durante mucho tiempo el Parlamento Europeo, careció de toda atribución legislativa, misma que solo en la actualidad se ha visto fortalecida, aunque aún tiene que compartir dicha atribución propia de los Parlamentos en general con la Comisión Europea²¹².

Es interesante notar que en la integración del tipo comunitario, los parlamentos han tenido una muy baja importancia y ha diferencia de todos los parlamentos a lo largo de la historia de las organizaciones políticas les han sido extirpadas sus facultades legislativas o estas han sido ostensiblemente disminuidas.

²¹¹ [...] Artículo 42.- El Parlamento Andino es el órgano deliberante del Sistema, su naturaleza es comunitaria, representa a los pueblos de la Comunidad Andina y estará constituido por representantes elegidos por sufragio universal y directo, según procedimiento que se adoptará mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional.

En tanto se suscriba el Protocolo Adicional que instituya la elección directa, el Parlamento Andino estará conformado por representantes de los Congresos Nacionales, de conformidad a sus reglamentaciones internas y al Reglamento General del Parlamento Andino [...]

Acuerdo de Cartagena, Capítulo II: *De la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración*, Sección F: *Del Parlamento Andino*, Artículo 42.

²¹² Cfr. PIQUERAS GARCÍA, J., *La Participación del Parlamento Europeo en la Actividad Legislativa Comunitaria*, Universidad de Granada, 1993,p.5.

Considerando que los Parlamento son en teoría los máximos representantes del pueblo, dentro de los sistemas políticos se ha considerado que estos tienen amplias facultades para determinar la organización que puede tener un Estado o grupo de Estado, dando forma a sus intenciones mediante la acción legislativa.

El proceso europeo de integración, que como se ha explicado anteriormente, es una organización que tiene muchas características de una Federación²¹³, pero que por otra parte busca omitir cualquier referencia a esta, en un esquizofrenia que solo puede entenderse a partir del entendimiento de los acérrimos nacionalismos existentes en el viejo continente y como estos reacios a toda insinuación de limitar su soberanía, llegan a la tozudez de pretender crear una federación, evitando decir que se llama así para no incendiar anquilosados ánimos de no pocos trasnochados ciudadanos europeos, que todavía viven de la remembranza de sus antiguos feudos, o ciudades estados.

En tal sentido es que se limita en la integración del tipo comunitario las atribuciones de los parlamentos, para que estos que son los directos representantes del soberano que es el pueblo no puedan ni aún en teoría crear una federación, hecho sobre el cual estaría legitimados, si tuviesen competencias legislativas.

Los organismos representantes directos de los Estados, y por ende en más o menos medida de los nacionalismos, han buscado mantener la potestad legislativa, y así eliminar cualquier posibilidad de que un posible parlamento pueda declarar la constitución de una Federación donde hoy se encuentran estructuras supra-estatales²¹⁴.

De esta forma, el haber seguido en Latinoamérica este modelo resulta absurdo, ya que no existen tales nacionalismo recalcitrantes, como aquellos que a su tiempo dieron origen en Europa al nazismo, es que no se explica como el Parlamento que es el único organismo al menos en potencia representativo de los ciudadanos carezca de competencias reales.

²¹³ Cfr. EKMEKDJIAN, M.A., *Introducción al Derecho...* op. cit. p.34

²¹⁴ Caso del Reino Unido que históricamente se ha opuesto a todo intento de establecer un Gobierno central único para toda Europa, por su pavor a ser dominado y perder su independencia; H. KISSINGER, *La Diplomacia*, Capítulo IV *El Concierto de Europa: la Gran Bretaña, Austria y Rusia* Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1996, p. 73 - 97.

Aparentemente tal como lo declara la UNASUR²¹⁵, este hecho que progresivamente en Europa se viene corrigiendo, quiere ser perennizado, lo cual implica una serie deficiencia en la participación ciudadana dentro de la organización.

De acuerdo al artículo 43 del Acuerdo de Cartagena²¹⁶, el Parlamento Andino es un órgano que eleva recomendaciones y emite sugerencias, sin capacidad de acción alguna, por lo tanto muy similar al Parlamento Sudamericano que se plantearía crear vacuo de capacidades.

2.2.6 Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina²¹⁷²¹⁸

La UNASUR no prevé la creación de normas jurídicas por parte de sus organismos, mucho menos se puede considerar la existencia de un Tribunal, ya que no existe normativa jurídica que aplicar, por esta razón ésta importante institución del Sistema Andino de Integración no puede ser comparada con institución alguna que el UNASUR haya creado, ni tampoco existe la intención de la creación de un Tribunal, pudiendo decirse que el Tribunal Andino excede absolutamente el marco orgánico de la UNASUR, y no puede ser base de ningún órgano de aquella.

²¹⁵ Se declara la intención de constituir Parlamentos, pero no se les delega ningún tipo de competencias a lo largo de la Declaración de Cochabamba como se puede observar en la Sección E del *Plan Estratégico para la Profundización de Integración Sudamericana*:

1. Los Presidentes invitan al Parlamento Andino y al Parlamento del MERCOSUR y a los órganos legislativos de Chile, Guyana y Suriname a considerar el diseño de mecanismos conducentes al establecimiento de un espacio parlamentario sudamericano.

²¹⁶ [...] Artículo 43.- Son atribuciones del Parlamento Andino:

c) Formular recomendaciones sobre los proyectos de presupuesto anual de los órganos e instituciones del Sistema que se constituyen con las contribuciones directas de los Países Miembros;

d) Sugerir a los órganos e instituciones del Sistema las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del Sistema [...]

Acuerdo de Cartagena, Capítulo II: *De la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración*, Sección F: *Del Parlamento Andino*, Artículo 43, literal (c) y (j).

²¹⁷ Cfr. TRIBUNAL ANDINO DE JUSTICIA, *La Integración, el Derecho Comunitario y el Pacto Andino*, Universidad Andina Simón Bolívar Sucre, 1997, p. 87-98.

²¹⁸ Está regido por el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, y algunos protocolos reformativos, tiene sede permanente en la ciudad de Quito, tiene competencia en todo el territorio de la Comunidad Andina y está integrado por cuatro magistrados nacionales designados por un período de seis años de acuerdo a las decisiones que adopten los Ministros de Relaciones Exteriores.

2.2.7 Consejo Consultivo Empresarial y Consejo Consultivo Laboral

Sustentado en el artículo 44 del Acuerdo de Cartagena²¹⁹, son dos organismos dentro del sistema andino de integración que representan a la sociedad civil. Específicamente, por un lado al sector empresarial, y por otro al sector asalariado, teniendo derecho de voz dentro de las actividades en general de la integración.

Ambos organismos, no son compatibles con los foros que plantea crear la UNASUR. El primero que es un foro más de discusión política y a nivel de cumplimiento de derechos humanos²²⁰, no encuentra estructura similar en ninguno de los foros de la Comunidad Andina que están mas referidos a la integración en general. El segundo el Foro Consultivo Comercial de la UNASUR²²¹, se centra en los temas de competencia de la UNASUR a nivel comercial, mientras que los foros de sistema andino de integración, no están limitados a la discusión comercial, excediendo en lo que la UNASUR, quiere conferir como capacidad de estos órganos, por lo tanto no son un adecuado fundamento de los Foros Consultivos de la UNASUR.

2.2.8 Los organismos financieros de la CAN

²¹⁹ [...] Artículo 44.- El Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo Laboral son instituciones consultivas del Sistema Andino de Integración. Están conformados por delegados del más alto nivel, los cuales serán elegidos directamente por las organizaciones representativas de los sectores empresarial y laboral de cada uno de los Países Miembros, de conformidad con sus respectivos reglamentos, y acreditados oficialmente por aquellos.

Corresponderá a estos Consejos Consultivos emitir opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General, a solicitud de éstos o por propia iniciativa, sobre los programas o actividades del proceso de la integración subregional andina que fueran de interés para sus respectivos sectores. También podrán ser convocados a las reuniones de los grupos de trabajo y de expertos gubernamentales, vinculados a la elaboración de proyectos de Decisión, y podrán participar con derecho a voz en las reuniones de la Comisión [...]

Acuerdo de Cartagena. Capítulo II: *De la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración*, Sección G: *De las Instituciones Consultivas*, Artículo 44.

²²⁰ El Foro Suramericano de Consulta y Coordinación Política regido según el Acuerdo de Cochabamba, en su Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*, Sección B: *Diálogo Político*, Numeral 2.

²²¹ Comunicado de Brasilia. Sección: *Comercio*, Numeral 30.

No se tiene que realizar interpretaciones en cuanto a si los organismos financieros de la CAN, pueden ser parte del proceso de consolidación de la UNASUR, dentro de los tratados originarios ya se ha declarado que son sustento del financiamiento de la UNASUR, organismos tales como el FLAR²²² y la CAF²²³, los cuales ya se encuentran trabajando directamente en el financiamiento de las obras públicas de la UNASUR, tal como se ha determinado en el apartado dedicado al IRSSA.

A continuación se estudiará la organización de la Comunidad Andina no prevista dentro de los tratados originarios, que esta relacionada con las atribuciones que tiene encargada la UNASUR dentro del proceso de integración sudamericano.

2.2.9 Reunión de Ministros de Agricultura

Reguladas por la decisión 121 de la Comunidad Andina²²⁴, se encargan del establecimiento de las políticas comunes en materia agraria, conforme las atribuciones de la CAN, dentro de los países miembros.

Dicha Reunión de Ministros de Agricultura, encaja perfectamente en las Reuniones Ministeriales de la UNASUR²²⁵, teniendo su labor centrada en el

²²² Fondo Latinoamericano de Reservas.

²²³ Corporación Andina de Fomento.

²²⁴ [...] Artículo 2.- Corresponde a la Reunión de Ministros de Agricultura de los Países Miembros asesorar a la Comisión y formular recomendaciones sobre:

- a) La política subregional para el desarrollo integrado del sector agropecuario
- b) La armonización de las políticas y la coordinación de los planes nacionales de desarrollo agropecuario;
- c) Los programas conjuntos de desarrollo agropecuario, los sistemas comunes de comercialización y los convenios de abastecimiento de productos del sector, la planificación y la ejecución de la política agropecuaria, la promoción de exportaciones, la investigación aplicada, la asistencia técnica y financiera del sector y la sanidad vegetal y animal; y
- d) El cumplimiento general de las normas del Acuerdo de Cartagena y de las Decisiones de la Comisión relativas al sector agropecuario [...]

Decisión 121 de la CAN, *Reunión de Ministros de Agricultura de los Países Miembros*.

²²⁵ [...] 2. Deciden establecer una Comisión de Altos Funcionarios, para asegurar en el plano ejecutivo la implementación de las decisiones presidenciales y ministeriales y la coordinación de las iniciativas existentes, evitando la duplicidad de esfuerzos y sugiriendo iniciativas concretas en el marco de los grandes objetivos regionales y las acciones de impacto inmediato. La Comisión de Altos Funcionarios contará con la cooperación de las secretarías de la CAN, del MERCOSUR, de CARICOM y ALADI en los casos en que corresponda, así como de otros organismos regionales [...]

establecimiento de políticas, concuerda tanto en su conformación como en sus competencias con el proceso de integración sudamericano, siendo un perfecto referente para la ampliación a nivel de la UNASUR de lo hecho.

2.2.10 Reunión de Ministros de Salud Andinos

La reunión de ministros, ha generado una variedad de proyectos, que son más propios de una organización supra-estatal, ya que se generan planes ejecutivos, y no simples acciones de cooperación dentro de los países.²²⁶ Este organismo, ha diseñado proyectos como el PASAFRO²²⁷, cuyo fin esencial es mejorar las condiciones de salud dentro de los pasos de frontera. Para lo cual se ha fomentado la colaboración de los Estados fronterizos y de sus recursos con aquel fin, tal cual se describe en la decisión 601 de la Comunidad Andina.

Esta reunión de ministros, ha creado incluso nuevas instituciones dentro del sistema andino, como, la Comisión Técnica Subregional para la Política de Acceso a Medicamentos, que ha tenido un importante labor dentro de la negociación para la reducción de los precios de los medicamentos antirretrovirales.

Como se puede constatar la Reunión de Ministros del Área de la salud tiene una tendencia mucho más cercana a la de las organizaciones supra-estatales, donde la acción de la organización tiende a tener una mayor injerencia dentro de los Estados, pudiendo incluso actuar directamente lo que no sucede con las organizaciones internacionales, misma que están limitadas en su mayoría a ejercer actividades vinculadas directamente con los gobiernos de cada Estado, más sin la intervención dentro de la sociedad.

Esta Reunión de Ministros, no atiende directamente a la organización de las Reuniones Ministeriales dentro del proceso sudamericano, ya que más que establecer políticas también las ejecuta.

Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*, Sección A: *Fortalecimiento de la Institucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Numeral 2.

²²⁶ Decisión 601 de la Can, *Plan Integrado de Desarrollo Social*. Anexo: *Plan Integrado de Desarrollo Social*, Sección *Salud*, p.24.

²²⁷ Fortalecimiento del Plan Andino en Fronteras.

2.2.11 Consejo Andino de Ministros de Educación y autoridades responsables de políticas culturales

Por la decisión 593 se ha creado el mencionado Consejo²²⁸. El artículo 2 de la decisión 593,²²⁹ señala las funciones del Consejo. Que se concentran en el delineamiento de una política común de educación, y en el acercamiento de los planes de estudio dentro de los países miembros, buscando que se incluyan tópicos relativos a la integración dentro de los planes de estudio.

Se forma un tipo de control de calidad de la educación, y también se intenta asegurar similares condiciones educativas dentro de la integración, dejando para los Estados el manejo in situ totalmente de la educación, con lo que el sistema andino se coordina con el proceso de integración sudamericano, al limitarse a la unificación gradual de los sistemas educativos, a nivel del proceso de integración, de esta forma como es un patrón que ha sido ampliamente explicado, casi la totalidad de los Consejos Andinos de Ministros, sirven como sustento de las futuras Reuniones Ministeriales de la UNASUR.

²²⁸ [...] Artículo 1.- Créase el Consejo Andino de Ministros de Educación y Responsables de Políticas Culturales [...]

Decisión 693 de la CAN, *Creación del Consejo Andino de Ministros de Educación y Responsables de Políticas Culturales*, Artículo 1.

²²⁹ [...] Artículo 2.- Dicho Consejo tendrá los siguientes objetivos:

- a) Emitir opinión y formular recomendaciones sobre los aspectos educativos y culturales del proceso andino de integración al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a los demás órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración.
- b) Impulsar los aspectos relacionados con la educación que requiere el perfeccionamiento del mercado común andino y la libre circulación de personas en el espacio subregional
- c) Promover la convergencia de las políticas educativas de los Países Miembros de la Comunidad Andina y la progresiva armonización de los currículos escolares.
- d) Coordinar subregionalmente la introducción de la temática de integración en los programas y contenidos educacionales de la educación básica.
- e) Asegurar la puesta en ejecución de los programas sociales comunitarios y el programa de cooperación técnica horizontal sobre educación y cultura contemplados en el Plan Integrado de Desarrollo Social en estrecha coordinación con el Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social y el Convenio Andrés Bello.
- f) Facilitar la adopción de posiciones comunes o concertadas sobre temas de educación y cultura en foros y negociaciones internacionales [...]

Decisión 693 de la CAN, *Creación del Consejo Andino de Ministros de Educación y Responsables de Políticas Culturales*, Artículo 2.

2.2.12 Consejo Andino de Ministros de Medioambiente, y Medio ambiente y desarrollo sostenible de la Comunidad Andina

Establecido por la decisión 596 de la Comunidad Andina de Naciones²³⁰, está conformado por las máximas autoridades a nivel de medio ambiente de los Estados miembros²³¹. Se encuentra direccionado al establecimiento de políticas en materia ambiental, su función es muy similar que una Reunión Ministerial de la UNASUR, por ende es un debido sustento del proceso sudamericano, ya que va en la tónica de lo que se ha declarado serán las Reuniones Ministeriales de la UNASUR.

Se tiene que precisar que si bien estas reuniones dentro de la CAN, generan la política sobre un tema, no la adoptan, se requiere la previa aprobación normalmente de otro organismo dentro del sistema andino, así se necesitaría establecer una reforma por la cual este órgano una vez asimilado al ordenamiento de la UNASUR, puede formular políticas por sí solo.

²³⁰ [...] Artículo 1.- Crear el Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Comunidad Andina [...]

Decisión 596 de la CAN, *Creación del Consejo Andino de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Comunidad Andina*, Artículo 1.

²³¹ [...] Artículo 2.- El Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Comunidad Andina estará conformado por las máximas autoridades ambientales y de desarrollo sostenible de cada País Miembro y tendrá como función asesorar al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión de la Comunidad Andina, así como a los demás órganos del Sistema Andino de Integración (SAI) en la definición, armonización, coordinación y aprobación de las políticas comunitarias en el campo del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Asimismo, estará encargado de coordinar las actividades de Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM) y del Comité Andino sobre Recursos Genéticos [...]

Decisión 696 de la CAN, *Creación del Consejo Andino de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Comunidad Andina*, Artículo 2.

2.2.13 Consejo de Ministro de Energía, Electricidad, hidrocarburos y minas de la Comunidad Andina.

Creado por la decisión 557,²³² este consejo formado por los ministros del ramo. El mencionado órgano del proceso comunitario carece de competencia alguna, dentro de la decisión que le crea, se establece su nacimiento y conformación, y no se le confiere potestad alguna.

Ya dentro del proceso de integración como tal en el aspecto normativo, tampoco se ha desarrollado labores que pueda realizar, de esta forma es que pese a existir jurídicamente carece de sustento para desempeñar funciones.

Es claro que al interior del proceso andino no es primordial la integración energética, ya que no existe mayor desarrollo institucional y tampoco normativo, como se verá en el acápite respectivo. Este hecho supone una ventaja y una debilidad para la convergencia de la UNASUR, en cuanto este órgano puede servir de base para el proceso. Por un lado un desarrollo bajo, supone un punto de inicio muy básico para el proceso de la UNASUR, que no se beneficiaría mayormente de basarse en lo hecho por el organismo, más por otro lado esta situación permite que la UNASUR, pueda moldear esta reunión ministerial con mayor facilidad de acuerdo a sus objetivos, así es que no se puede rechazar esta como sustento de una futura Reunión Ministerial de la UNASUR de Ministros de Energía.

2.2.14 Centros binacionales de atención en frontera en la Comunidad Andina²³³.

²³² [...] Artículo 1.- Créase el Consejo de Ministros de Energía, Electricidad, Hidrocarburos y Minas de la Comunidad Andina.

Decisión 557 de la Can, *Creación del Consejo de Ministros de Energía, Electricidad, Hidrocarburos y Minas de la Comunidad Andina*, Artículo 1.

²³³ [...] Se entiende por: Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF): El conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o de dos Países Miembros colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario [...]

Decisión 502 de la CAN, *Centros Binacionales de Atención en Frontera de la Comunidad Andina*, Capítulo I: *Definiciones*, Artículo 1.

Regulados por la decisión 502 de la Comunidad Andina, son un paso importante dentro de la integración, ya que establecen la posibilidad de que existan controles conjuntos de los países colindantes en las áreas de frontera. Su principal función es la no duplicación del control de los flujos de personas, mercancías o capitales por la frontera²³⁴.

Son un importante precedente para la integración que plantea la UNASUR, ya que esta no busca una unificación de países, sino el mantenimiento de fronteras e inclusive de controles, por lo tanto, sin que desaparezcan estos una unificación de estos estaría dentro de los objetivos de integración de la UNASUR, más allá de que los programas de integración física, se han venido dando a partir de la integración de países limítrofes, y la creación de proyectos conjuntos (experiencia IRSSA), de esta forma es una gran base para la integración fronteriza en otra áreas.

Ya que además el manejo de los centros e incluso su financiamiento se encuentra provisto por los países miembros, los centros siguen estrictamente la integración física que busca el UNASUR, en cuanto a su administración.

2.2.15 Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre

Creado por la decisión 434²³⁵ esta formado por los responsables del Manejo del Transporte Terrestre de cada Estado miembro, de esta forma es de representación netamente integubernamental. A nivel de funcionarios comunitarios la Secretaria General solamente nombra un Secretario Técnico, que sirva como asesor dentro de la

²³⁴ Artículo 3.- Los objetivos específicos de la presente Decisión son los siguientes: [...]

b) Evitar la duplicidad de trámites y registros a la salida e ingreso de personas, equipajes, mercancías y vehículos por carretera de los Países Miembros [...]

Decisión 502 de la CAN, Centros Binacionales de Atención en Frontera de la Comunidad Andina, Capítulo II: De los Objetivos, Artículo 3, Literal (b).

²³⁵ [...] Artículo 1.- Crear el Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre (CAATT), que estará conformado por las autoridades nacionales responsables del transporte terrestre de cada País Miembro. Cada país designará un representante Titular y uno Alternativo, quienes serán acreditados por el Organismo Nacional de Integración. La Secretaría General de la Comunidad Andina designará a un funcionario para que actúe como Secretario Técnico del mismo [...]

Decisión 434 de la CAN, *Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre*, Artículo 1.

administración, de esta forma es que la institución representa esencialmente los intereses de los Estados.

Entre sus funciones se encuentran la aplicación de las normas andinas sobre el transporte terrestre dentro de los países miembros tal cual lo establecen los artículos 2²³⁶ y 3²³⁷ de la decisión 434, para lo cual tiene que concertar políticas con las organizaciones encargadas del manejo del transporte, y además la compilación de información relacionada con el transporte terrestre para proponer acciones a nivel de integración.

Al ser una organización, con representación estatal, y estar solamente diseñada para ser un ente de coordinación entre el sistema de integración y sus normas y las autoridades estatales, el Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre,

²³⁶ [...] Artículo 2.- El Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre (CAATT) asesorará y apoyará a la Secretaría General de la Comunidad Andina en materias relativas a la política comunitaria sobre transporte terrestre, así como en el seguimiento, aplicación y cumplimiento integral de las Decisiones y normas complementarias sobre la materia. Las opiniones y acuerdos que adopte el Comité no comprometen necesariamente al País Miembro concernido. La Secretaría General de la Comunidad Andina convocará a las reuniones del Comité [...]

Decisión 434 de la CAN, *Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre*, Artículo 2.

²³⁷ [...] Artículo 3.- Son funciones del Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre (CAATT):

- a) Apoyar a la Comisión y a la Secretaría General en la tarea de velar por la aplicación de las Decisiones que regulan el transporte internacional por carretera;
- b) Recomendar y proponer a los organismos nacionales soluciones a los problemas que se presentan en el transporte internacional por carretera [...]
- c) Evaluar el cumplimiento de las normas subregionales y sus reglamentos, así como los acuerdos o convenios bilaterales o multilaterales, relacionados con la materia;
- d) Propiciar el cumplimiento y la armonización por parte de los Países Miembros de los compromisos asumidos en foros internacionales, en particular los acuerdos y resoluciones emanados de las reuniones de los Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas del Grupo Andino, y los de la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur;
- e) Evaluar la eficiencia de los servicios de transporte internacional por carretera;
- f) Presentar a los organismos nacionales las orientaciones o documentos de trabajo para concertar las acciones necesarias para la aplicación de la presente Decisión y sus normas complementarias;
- g) Procesar y difundir, por intermedio de la Secretaría Técnica Permanente, información estadística y técnica sobre el transporte internacional por carretera;
- h) Procurar la armonización de las normas y reglamentos técnicos relativos al tránsito y al transporte internacional por carretera de los Países Miembros y, en consecuencia, sugerir a la Secretaría General las normas andinas que considere convenientes, así como evaluar y controlar su cumplimiento en el ámbito nacional;
- i) Ejercer las demás funciones que le encomienden la Comisión y los Países Miembros en esta materia; y atender las solicitudes que le presente la Secretaría General;
- j) Informar periódicamente el desarrollo de sus actividades a la Comisión.

En cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo, el Comité adoptará su Reglamento Interno, el mismo que establecerá los mecanismos para su organización y funcionamiento, así como para la participación activa de representantes del sector privado en sus reuniones.

Decisión 434 de la Can, *Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre*, Artículo 3.

también es un órgano, de gran importancia como sustento de la integración de la UNASUR, puesto que promueve una integración solo a nivel de políticas y cuando más normativa, dejando el gran espectro de labores de ejecución a los países miembros de los Estados.

2.2.16 Organizaciones del Sistema Andino “José Celestino Mutis”

Dentro del sistema andino sobre Agricultura, Seguridad Alimentario, y Conservación del Medio Ambiente, que se encuentra desarrollado en las decisión 182 de la comunidad andina, se ha establecido un tipo de organización que se encargará de las competencias en los temas referidos dentro del proceso de integración²³⁸.

Considerando que las atribuciones de la UNASUR, respecto de Agricultura, y Conservación del Medio Ambiente son muy similares a las de la CAN, en cuanto la idea es fomentar la armonización de políticas, se puede decir que esta organización, resulta muy interesante como base del desarrollo de estas políticas dentro del sistema sudamericano de integración.

La mencionada decisión declara que cada país mantendrá un sistema nacional de seguridad alimentaria^{239 240}. Luego el sistema andino corresponde a una articulación de los sistemas de seguridad alimentaria. Por lo tanto los sistemas nacionales son los que

²³⁸ [...] Artículo 1.- Crear el Sistema Andino "JOSE CELESTINO MUTIS" sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente, definido como el conjunto de acciones que permitan proteger a los Países Miembros contra los riesgos del desabastecimiento de alimentos y atender las necesidades alimentarias y nutricionales de la población, a través de mejoras en la producción, productividad, tecnología, establecimiento de reservas, comercialización y consumo de alimentos.

Se organizará también un Programa conjunto de Investigación y Transferencia Tecnológica Agropecuaria y se desarrollarán acciones coordinadas que favorezcan el uso y el manejo racional de los recursos naturales [...]

Decisión 182 de la CAN, *Sistema Andino "José Celestino Mutis" sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente*, Capítulo I: *De la Creación y Objetivos del Sistema Andino "José Celestino Mutis"*. Artículo 1.

²³⁹ [...] Artículo 3.- Cada País Miembro promoverá la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria, como condición necesaria para la instrumentación del Sistema Andino que prevé esta Decisión [...]

Decisión 182 de la CAN, *Sistema Andino "José Celestino Mutis" sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente*, Capítulo III: *Del Sistema Andino de Seguridad Alimentaria*. Artículo 3.

²⁴⁰ Hay que considerar que la seguridad alimentaria, se ha entendido como la garantía por la cual una población, puede satisfacer sus necesidades de consumo alimenticio esenciales.

determinan las necesidades a nivel agrario de los países y las ponen en práctica, quedando el sistema andino como un coordinador entre los Estados de los mencionados planes. Siendo por ende un referente interesante para el sistema de la UNASUR, que en general al ser coordinadora de esfuerzos estatales, engrana con el sistema que se ha diseñado dentro de la CAN.

2.2.17 El Consejo Agropecuario de la Comunidad Andina

Normado dentro de las decisiones 22, 76 y 182 de la Comunidad Andina²⁴¹, esta conformado por los representante de las Reuniones de Ministros de Agricultura, y corresponde al órgano administrativo de la política creada por las Reuniones de Ministros de Agricultura, su función esencial corresponde formular en efecto los planes para sustentar la política agraria, que es adoptada por las Reuniones de Ministros de Agricultura. Sirve entonces para inteligenciar la política de la Comunidad Andina en materia ambiental. Bien podría ser el mecanismo más avanzado de administración de la política agraria de la UNASUR, ya que es una evolución de las Reuniones de Ministros de Agricultura de la CAN, que encaja perfectamente dentro del proceso sudamericano.

Para que en general los organismos de ejecución puedan adaptarse dentro del sistema de la UNASUR, hay que afirmar que tiene que incluirse obligatoriamente bajo el paraguas de la Comisión de Altos funcionarios que dentro de la UNASUR, es el único organismo ejecutivo.

²⁴¹ Artículo 19.- El Consejo Agropecuario se regirá en su funcionamiento por lo establecido en las Decisiones 22 y 76 de la Comisión y estará integrado por representantes de alto nivel de los Ministerios de Agricultura de los Países Miembros. Sus funciones principales serán:

- a) Asesorar a los órganos del Acuerdo y a los Ministros de Agricultura en la armonización y coordinación de las políticas nacionales, preparación de los programas y acciones conjuntas en el sector agropecuario y, en particular, en el área del Sistema "José Celestino Mutis";
- b) Cooperar en las actividades relacionadas con la aplicación de la presente Decisión y la evaluación de su funcionamiento.

Decisión 182 de la CAN Sistema Andino "José Celestino Mutis" sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente, Capítulo III: *De los Órganos*. Artículo 19.

2.2.18 Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la integración y desarrollo fronterizo.

Para el fomento de la política de integración y desarrollo político, la decisión 459 de la Comunidad Andina, dentro de su artículo 5, ha previsto la creación de este órgano comunitario²⁴², que tiene como potestad la presentación de posibilidades para la conformación de la política de integración y desarrollo fronterizo.

Se puede decir que es un órgano un tanto desprovisto de competencias si se considera que las atribuciones de la UNASUR están dadas, para la creación de proyectos puntuales y no del establecimiento de competencias nada más.

Es fácil concluir que por el la integración física un tema de vital importancia dentro de la integración de la UNASUR, este organismos resulta limitado, ya que sus líneas de acción se reduce a lo macro dentro de la integración física, cuando la UNASUR, busca más que nada que la integración que produzca sea manifestada directamente en la ejecución in situ de proyectos bien definidos.

2.2.19 Consejo Andino de Autoridades de Telecomunicaciones

Creado por la resolución No. VI 144, su función es la buscar la implementación de las políticas comunitarias dentro de los países miembros del sistema de integración. Su valor como órgano que debería ser incluido dentro de la organización de la

²⁴² [...] Artículo 5.- La Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo será dirigida por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y, según corresponda, contará para ello con los aportes de la Comisión, del Consejo Asesor de Ministros de Economía y Finanzas y de los órganos comunitarios que corresponda.

Créase el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo, que estará coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Países Miembros. La Secretaría General de la Comunidad Andina actuará como Secretaría Técnica. Los Países Miembros asegurarán la participación activa de los sectores nacionales competentes. El Grupo de Trabajo de Alto Nivel será responsable de coordinar y proponer al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores los programas y planes de acción que exija la ejecución de la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo.

El Grupo de Trabajo de Alto Nivel contará con el apoyo de los mecanismos binacionales existentes en los Países Miembros, así como del Grupo Consultivo Regional Andino, coordinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Decisión 459 de la CAN, *Política Comunitaria para la Integración y Desarrollo Fronterizo*, Capítulo IV: *Institucionalidad y Mecanismos*, Artículo 5.

UNASUR, resulta francamente alto, puesto que es el encargado de la ejecución de la política de liberalización del mercado de las telecomunicaciones, que supone una alta integración a nivel de telecomunicaciones que tendría que ser adoptada por la UNASUR

2.2.20 Comité Andino de Autoridades de Transporte Acuático

Comité Andino de Autoridades de Transporte Acuático, creada por resolución IV.66 de la Reuniones de Ministros de Transportes Comunicaciones y Obras Públicas de los estados miembros, está conformado por las autoridades de cada estado encargadas de la regulación del Transporte Acuático²⁴³, tiene como apoyo una secretaría administrativa, que es provista por la CAN.

El Comité, está encargado de establecer las políticas necesarias para la facilitación del transporte marítimo dentro de la Comunidad Andina. También de fomentar la cooperación entre los países miembros en el área para la implementación de las políticas establecidas por el proceso de integración²⁴⁴.

Aunque en el proceso de integración sudamericano nada se ha dicho sobre la integración a nivel del transporte acuático, al considerar que se busca la integración física, fundamentalmente la infraestructural, que supone la vinculación a nivel de transporte, es una consecuencia lógica entender que el proceso de la UNASUR, entre sus atribuciones tiene la del establecimiento de políticas en relación con el transporte acuático, lo que nos lleva a concluir que el organismo es un adecuado punto de desarrollo conforme las competencias de la UNASUR.

²⁴³ [...] Artículo 15.- El Comité Andino de Autoridades de Transporte Acuático (CAATA), creado por Resolución IV.66 de la IV Reunión de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de los Países Miembros, será el encargado de velar por el cumplimiento y aplicación integral de la Decisión 288 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y de la presente Decisión [...]
Reglamento De La Comisión De La Comunidad Andina, Capítulo III: *Del Comité Andino de Autoridades, De Transporte Acuático*, Artículo 15

²⁴⁴ [...] Artículo 16.- El Comité Andino de Autoridades de Transporte Acuático (CAATA) tendrá una Secretaría Técnica Permanente, ejercida por el Departamento de Integración Física de la Junta del Acuerdo de Cartagena, y será apoyado por una Secretaría Pro Tempore, a cargo del país que ejerza la Presidencia del Comité, conforme a lo establecido en el Reglamento respectivo [...]

2.2.21 Comité Andino de Autoridades Aeronáuticas

Regulado dentro de la decisión 582 de la Comunidad Andina, este comité se conforma por la autoridad nacional competente sobre aeronáutica de cada Estado miembro²⁴⁵. El Comité Andino de Autoridades aeroportuarias, tiene como funciones las de buscar la aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de transporte aéreo, y de proponer planes relacionados con el manejo del transporte aéreo dentro del proceso de integración. Es un órgano como la mayoría de comités andinos que ha desarrollado estudios, que se han propuesto a nivel andino, así como también está encargado de que las políticas andinas se ejecuten debidamente en cada Estado²⁴⁶.

Depende por tanto de los Estados, la ejecución de las políticas de integración, y son los Estados sustento de dichas políticas, es decir son estos mediante sus miembros los que proponen el establecimiento de planes a nivel de la Comunidad Andina, así entonces la organización supra-estatal se encarga más directamente de la coordinación, provocando que el mecanismo de integración se mantenga esencialmente en poder de los Estados, hecho que es la esencia del proceso de integración de la UNASUR, con lo cual los comités caben perfectamente dentro de su lógica integrativa

2.2.22 Comité Andino de Autoridades Ambientales

Regulado en lo fundamental por la decisión 435 de la Comunidad Andina²⁴⁷. El Comité Andino de Autoridades Ambientales, tiene atribuciones globales en la

²⁴⁵ [...] Artículo 25.- El Comité Andino de Autoridades Aeronáuticas (CAAA), reconocido en el Reglamento de la Comisión de la Comunidad Andina, es un órgano permanente de carácter técnico encargado de emitir su opinión calificada en materia de transporte aéreo y de asesorar a la Comisión o a la Secretaría General.

El CAAA estará conformado por el representante de la Autoridad Nacional Competente de cada País Miembro o su delegado. La coordinación del CAAA estará a cargo de la Secretaría General [...] Decisión 582 de la CAN, *Transporte Aéreo en la Comunidad Andina*, Artículo 25.

²⁴⁶ [...] Artículo 26.- El CAAA tiene las siguientes funciones:

a) Velar por y evaluar la aplicación de las normas de la Comunidad Andina en materia aeronáutica;
b) Recomendar objetivos, políticas, programas y acciones que desarrollen y faciliten los servicios aéreos [...]

Decisión 582 de la CAN, *Transporte Aéreo en la Comunidad Andina*, Artículo 26.

²⁴⁷ [...] Artículo 1.- Crear el Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM), que estará conformado por las autoridades nacionales responsables del medio ambiente de cada País Miembro.

proposición de políticas a nivel ambiental, más el mayor desarrollo de protección se ha producido de mayor manera por la decisión 523 que expresamente ha encargado del manejo del fortalecimiento y aplicación en los estados miembros de la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino²⁴⁸.

En general como se detallará en el espacio relacionado al desarrollo normativo de la Comunidad Andina, la estrategia para la Biodiversidad de la Comunidad Andina, esta centrada en políticas de protección de ambientes tropicales netamente. Puesto que el territorio de la UNASUR, abarca una cantidad mucho mayor de territorio, existe una gran variedad de ecosistemas, que no solo se limitan a los tropicales, por ende, las funciones para el cumplimiento de políticas ambientales a nivel del trópico, son más limitadas que las atribuciones que tiene la UNASUR, de tal forma, que en lo vinculado al espectro de temas ambientales a manejar, el Comité se encuentra mucho más limitado que los objetivos expresados por el UNASUR en cuanto a que se ha centrado al manejo de la biodiversidad en ecosistemas tropicales, más potencialmente si es un adecuado referente del sistema de integración de la UNASUR, puesto que en teoría el comité puede encargarse del establecimiento de políticas en todas las áreas medioambientales.

Cada país designará un representante Titular y uno Alternativo, quienes serán acreditados por el Organismo Nacional de Integración. La Secretaría General de la Comunidad Andina designará a un funcionario para que actúe como Secretario Técnico del mismo [...]

Decisión 435 de la CAN, *Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM)*, Artículo 1.

²⁴⁸ [...] Artículo 2.- El Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM) trabajará en la actualización y en el fortalecimiento de la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino, incluyendo áreas que requieran desarrollo conceptual, metodológico o técnico, así como la incorporación de otros aspectos que se consideren primordiales para alcanzar los objetivos propuestos, en función del carácter evolutivo de esta materia [...]

Decisión 523 de la CAN, *Estrategia Regional de Biodiversidad para los países del Trópico Andino*, Artículo 2.

2.2.23 Comité Andino de Organismos Normativos y Organismos Reguladores de Servicios de Electricidad

Creado por la Decisión 536 de la comunidad Andina de Naciones el mencionado comité, tiene como su función velar por el cumplimiento de lo dispuesto en la norma jurídica que le da su nacimiento²⁴⁹.

Este comité no presenta mayores diferencias con el sistema creado, para este tipo de órganos por parte de la Comunidad Andina, por tal razón, no merece mayor disquisición más allá de la afirmación de que su estructura es una base del idónea del proceso de integración de Sudamérica, referido a la parte de la integración energética, clarificando que el comité ejerce sus competencias de homologación de políticas en el plano de electrificación, se requerirá de otros comités, para los temas adicionales que considere tratar la UNASUR, como puede ser la integración energética en el área petrolera.

2.2.24 Comité Andino para la prevención y atención de desastres

Creado por la decisión 529²⁵⁰, el mencionado organismo, tiene atribuciones muy interesantes, ya que dejando de lado la clásica política de los comités para el fomento

²⁴⁹ [...] Artículo 20.- Se crea el Comité Andino de Organismos Normativos y Organismos Reguladores de Servicios de Electricidad. El Comité estará encargado de promover las normas que sean necesarias para alcanzar los objetivos previstos en el presente Marco General, incluyendo Resoluciones de la Secretaría General o Convenios.

El Comité también hará seguimiento a los compromisos en materia de armonización de normativas nacionales

El Comité estará conformado por los titulares de los organismos normativos y de los organismos reguladores nacionales de los servicios de electricidad en cada uno de los Países Miembros, o por sus respectivos representantes.

El Comité adoptará su Reglamento Interno, el mismo que establecerá los mecanismos para su organización y funcionamiento y regulará las modalidades de participación y consulta a otros actores, tales como los operadores de los sistemas, los administradores de los mercados de electricidad y los agentes en los mercados [...]

Decisión 536 de la CAN, Capítulo IX: *Mecanismo de Seguimiento*, Artículo 20.

²⁵⁰ [...] Artículo 1.- Crear el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), que tendrá por objeto y competencia contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de los desastres naturales y antrópicos que puedan producirse en el territorio de la subregión andina, a través de la coordinación y promoción de políticas, estrategias y planes, y la promoción de actividades en la

de las políticas de integración, este organismo posee competencias ejecutivas para la prevención e inclusive para la acción en cuanto se haya producido un desastre, como la atención en lugares de desastre e incluso la posibilidad de realizar reconstrucción en las zonas dañadas²⁵¹.

En la práctica el Comité no ha desempeñado sus labores ejecutivas, y ha reducido sus funciones a aquellas que presentan otros comités en lo que implica el establecimiento de políticas comunes sobre el tema de su competencia. De todas formas solo depende de la voluntad política, para el ejercicio de actividades importantísimas, a las que jurídicamente puede acceder. Para lo cual hay que tener claro que los otros comités ni siquiera tienen la potencialidad de tomar medidas de acción en los Estados, más allá de promoción y cuando más difusión de las políticas comunitarias.

Vinculándose con lo dispuesto para el caso de la UNASUR, es sorprendente encontrar que la UNASUR prevé que dicha organización no solo establezca políticas de manejo de desastres, sino que también puede ejercer actividades para el control de los mismos, como ya se ha descrito. Entonces el Comité Andino en este tema, posee una estructura desde el aspecto jurídico que se convierte en un perfecto sostén de las atribuciones conferidas a la UNASUR.

2.2.25 Comité Andino de Autoridades de Migración

Según lo establece la decisión 548, el Comité Andino de Autoridades de Migración se halla encargado del cumplimiento de la norma jurídica citada, por lo tanto sus funciones son el velar por que efectivamente se produzca la cooperación de las

prevención, mitigación, preparación, atención de desastres, rehabilitación y reconstrucción, así como mediante la cooperación y asistencia mutuas y el intercambio de experiencias en la materia [...]

Decisión 529 de la Can, *Creación del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres*, Artículo 1.

²⁵¹ Artículo 2.- Son funciones del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), las siguientes: [...]

- c) Proponer la adopción de políticas y estrategias comunes sobre la materia de su competencia;
- g) Promover y coordinar acciones comunes dirigidas a obtener cooperación internacional bilateral y multilateral;
- m) Articular su trabajo con otras instancias y redes de la prevención y atención de desastres dentro de la Región [...]

Decisión 529 de la CAN, *Creación del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres*, Artículo 2.

representaciones diplomáticas en el exterior, para la garantía de los derechos de los ciudadanos de un país miembro del proceso de integración especialmente vinculado en cuanto a los ciudadanos del proceso de integración que hayan tenido que migrar²⁵².

Así pues este organismo cumple con el objetivo que tiene la UNASUR, en cuanto se pueda garantizar de mejor forma los derechos de los migrantes que salen del territorio de la UNASUR, siendo un adecuado punto de desarrollo para la UNASUR, ya que se mantiene la tendencia de ser un organismo de coordinación, de las estructuras estatales para el interés común.

2.2.26 Convenio Hipólito Unanue²⁵³

Esencialmente vinculado con el establecimiento de política para el fortalecimiento de la SALUD, dentro del proceso andino, su labor más actualizada se halla vinculada con el plan de desarrollo social de la CAN, mediante el cual se ha diseñado proyectos vinculados con la salud.

Entre las líneas de acción a tomar por el Convenio, se declara al monitoreo y control epidemiológico, que se configura, mediante la recopilación de información sobre las patologías dentro del territorio de la Comunidad, y la formulación de políticas comunes para su solución.

Este convenio, es especial en cuanto al procedimiento de acción de la CAN, que normalmente se establece partir de un Consejo de Ministros de la materia que diseña las políticas comunitarias, y un comité de representante que se encarga de postular evoluciones en las políticas y de verificar el cumplimiento de la normativa andina.

²⁵² [...] El Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM) realizará el seguimiento sobre el desarrollo de lo previsto en la presente Decisión y, de ser el caso, propondrá al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores las acciones pertinentes para que de manera progresiva se perfeccione el Mecanismo y amplíe su acción [...]

Decisión 548 de la CAN, *Mecanismo Andino de Cooperación en Materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios, Disposición Final*, Artículo único.

²⁵³ Esta fundamental instancia de coordinación de los ministros de salud andinos y de Chile es uno de los dos convenios sociales, junto con el Convenio Simón Rodríguez para asuntos sociolaborales, que actualmente forman parte del Sistema Andino de Integración. Su propósito es promover la cooperación en salud entre los seis países como parte fundamental del desarrollo de la dimensión social de la integración.

Siendo el mecanismo detallado muy similar a lo que busca ser la integración de la UNASUR.

Por ende el Convenio Hipólito Unanue sale de la lógica relatada, es un acuerdo internacional, que realmente trasplanta una organización internacional dentro de un proceso de integración, de ahí que se observe que el convenio carece de competencias ejecutivas casi en absoluto.

Es fácil concluir que se trata de una anomalía en el sistema, ya que en la práctica pese a encontrarse dentro del sistema andino de integración, es relativamente autónomo, e incluso entre sus miembros contiene a Estados no parte de la Comunidad Andina. Es así que funciona en concordancia con la CAN, solo en cuanto su interés así lo dicte, ya que si esta varía es fácil que el Convenio diverja y exista más allá de la organización supra-estatal.

De esta forma, el Convenio pese a encontrarse articulado dentro de la CAN, no atiende en lo orgánico a lo que busca el proceso de integración sudamericano, que prevé la creación de órganos dentro de sí, cuyas jerarquías y funciones son bien definidas. Resulta innecesario entonces llevar a un nuevo proceso una estructura propio del derecho internacional público, una organización internacional.

En cuanto a los avances programáticos, y de establecimiento de políticas de coordinación lo que se haya avanzado dentro de este contexto en todo caso si es válido, mas, sería mucho más conveniente que cualquier sistema de salud de la UNASUR, siga la organización que se ha planteado donde se encomienda el establecimiento de la política a una reunión de ministros del ramo, que en todo es parte del proceso de integración, dentro del cual se encuentra limitado no solo por un hecho voluntario de aceptación que cualquier momento puede variar, sino porque jurídicamente se lo ha trazado así dentro de la organización de la UNASUR. Por lo tanto el Convenio analizado dentro del perfil orgánico no es adecuado como base de la UNASUR.

2.3 Normativa de la Comunidad Andina, que desarrolla las competencias de la UNASUR

Como se ha declarado a continuación corresponde analizar aquella normativa de la Comunidad Andina, que habla sobre los temas de competencia de la UNASUR, que puede ser base de su desarrollo.

2.3.1 Derechos Humanos y Democracia

Aunque no es un aspecto de integración, si es un presupuesto básico de la existencia del proceso de la UNASUR, el respeto a los derechos humanos, mismos cuya declaración puntual y garantía ya se han consagrado dentro de la Comunidad Andina, dentro de la Carta Andina para la promoción y protección de los Derechos Humanos²⁵⁴, que puede ser un gran sustento como base del reconocimiento de los derechos humanos dentro del proceso de integración, de la UNASUR, más aún si se considera que a dicho documento como miembros asociados ya se hallan sometidos los países miembros del MERCOSUR, tal cual lo declara la decisión 613 de la CAN²⁵⁵.

Adicionalmente dentro del proceso de integración de la Comunidad Andina, existe la Declaración del Consejo Presidencial Andino Sobre Democracia e Integración, que garantiza al más alto nivel dentro del proceso de integración el respeto a la democracia como máxima dentro de los Estados partes. Documento este que también se constituye en fundamento esencial del proceso de integración, mismo que es complementado por Protocolo al Acuerdo de Cartagena, sobre compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia, que pone a nivel de derecho originario el respeto de la democracia dentro de los Estados miembros de la Comunidad Andina,

²⁵⁴ [...] Artículo 4.- Dentro del marco de respeto los Derechos Humanos, reiteran la obligación y el compromiso de los países de la subregión con la preservación, protección y defensa de la democracia, tal como lo establecen entre otros instrumentos la Carta de Conducta de Riobamba, el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena "Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia" y la Carta Democrática Interamericana [...]

Carta Andina para la Promoción y Protección de Derechos Humanos, Parte I: *Principios Generales*.

²⁵⁵ Decisión 613 de la CAN, *Asociación de la República de Argentina, de la República Federativa de Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados Parte del MERCOSUR, a la Comunidad Andina*, Artículo 1.

adicionalmente hay que considerar que los Estados del MERCOSUR, en función de la decisión 613 también son parte de este documento que es norma esencial para consolidar el ordenamiento jurídico de la UNASUR, ya que nace reconocido por 9 de sus 12 miembros.

2.3.2 Política exterior común

La coordinación de la política externa de los Estados miembros de la Comunidad Andina, ha sido desarrollado normativamente a más de lo que se encuentra declarado dentro de los tratados originarios de la Comunidad Andina.

Así tenemos las decisiones 458²⁵⁶ y 475²⁵⁷, que ha establecido el marco sobre el cual se regula la Política Externa Común de la Comunidad Andina.

La mencionada norma, establece como características básicas de la política externa común, el presentar el criterio común de los países miembros²⁵⁸, mismo que siempre tendrá que estar acorde con la posición de todos los Estados que forman el proceso de integración, es decir que la política es de consenso, coincidiendo con la idea que se plasma por el proceso de integración sudamericano.

Es clave denotar que la política externa común de la Comunidad Andina, puede manifestarse en una gran amplitud de temas, que tal cual lo declara la resolución 475, pueden ser económicos, sociales, culturales, sociales, comerciales y políticos. Entonces la política externa, tiene una gran potencialidad para crecer, jurídicamente casi no se encuentra limitada, de tal forma que los temas en los que se consensúe solo dependerán del interés de los Estados.

²⁵⁶ Decisión 458 de la CAN, *Lineamientos de Política Exterior*.

²⁵⁷ [...] La presente Directiva tiene el propósito de establecer un conjunto de criterios y pautas para la adecuada programación y ejecución de la Política Exterior Común andina y para que las Misiones Diplomáticas de los Países Miembros cuenten con orientaciones básicas para su actuación coordinada o conjunta en los Estados y Organismos Internacionales ante los cuales están acreditados [...]
Decisión 475 de la CAN, *Directiva N°1 sobre la Política Exterior Común*, Capítulo I: *Objetivos*.

²⁵⁸ La Política Exterior Común se fundamenta en los instrumentos jurídicos que conforman el ordenamiento jurídico andino y en la aceptación común de los siguientes valores compartidos: [...]

b) La identidad común andina [...]

Decisión 458 de la CAN, *Lineamientos de Política Exterior*, Capítulo I: *Principios*, Literal (b).

Finalmente la decisión citada deja en claro que la política externa es flexible²⁵⁹, lo que conlleva que se manifiesta cuando todos los países se encuentren de acuerdo con el tema, y no en todos los casos, dejando a su vez la posibilidad de que los países como individuos puedan tener su propia política, lo que es una absoluta coordinación con el sistema de integración sudamericano

De todas formas la política exterior andina excede las atribuciones de la UNASUR, ya que el proceso sudamericano no prevé la política externa común, como medio de relación con terceros Estados, sino solo con organismos internacionales, mientras que la Comunidad Andina sí. Al respecto el avance normativo realizado por la comunidad andina, sí es válido, pero con la salvedad hecha donde el exceso de atribuciones no podría pasarse al proceso de la UNASUR. Siendo la solución que más adelante se tomare como general, la de que la UNASUR cree normas jurídicas propias que en su contenido se sustente en todo lo hecho por los procesos de integración, siempre que no excedan las atribuciones de la UNASUR. Jurídicamente en la práctica serían nuevas normas jurídicas, que incluyen los avances, pero adaptados al proceso sudamericano. Lo relevante esta en la garantía que se da a los países que ya han cumplido con la implementación de la normativa, de que el proceso de ampliación será coherente con lo hecho por estos.

2.3.3 Política de Integración

Mediante la decisión 459²⁶⁰, se ha desarrollado normativamente las actividades a nivel de integración. Donde se ha declarado, que esta parte de los programas de integración nacionales y de las experiencias bilaterales. En el artículo 2, de la decisión se crea la (ZIF) Zonas de Integración Fronteriza, que son zonas en especial donde se planea de forma especial fomentar su desarrollo económico²⁶¹.

²⁵⁹ [...] 1. La Política Exterior Común se sustenta en la identidad de objetivos, la cooperación y la solidaridad de los países miembros de la Comunidad Andina y se desarrolla bajo los criterios de gradualidad, integralidad y flexibilidad [...]

Decisión 475 de la CAN, *Directiva N°1 sobre la Política Exterior Común*, Capítulo II: *Criterios Generales*.

²⁶⁰ Decisión 459 de la CAN, *Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo*.

²⁶¹ Artículo 2.- Los Lineamientos Generales que orientarán la ejecución de esta Política Comunitaria serán los que se indican a continuación: [...]

En lo que se atiene al mecanismo por el cual la integración esta basada en las iniciativas nacionales o bilaterales, existe correlación con el proceso sudamericano de integración, mas, no coincide lo declarado dentro del proceso andino cuando específicamente busca promover el desarrollo de las Zonas de Integración Fronteriza, ya que el proceso sudamericano no supone ningún trato especial para dichas zonas, de todas formas la atribución general para tratar el tema de la integración física, permite puedan existir estas Zonas de Integración Fronteriza dentro del proceso de la UNASUR, sin que esto suponga un exceso en cuanto a las competencias que le han sido conferidas.

La integración física supone entre otros temas, la integración de las vías de comunicación del transporte terrestre. La Comunidad Andina de Naciones, ha creado un profuso ordenamiento jurídico sobre la regulación del transporte terrestre a nivel del territorio de la Comunidad.

El ordenamiento jurídico relacionado con el transporte terrestre, incluye, las decisiones, 399²⁶², 561²⁶³.

La decisión 399, regula el transporte internacional de mercancías por carretera. En especial establece las condiciones en que se puede prestar el servicio de transporte internacional de mercancías²⁶⁴, con lo que se unifica la normativa sobre el tema facilitando la prestación del servicio.

Para la prestación del servicio, se acuerda, homologar, todos los documentos habilitantes que requieren los transportista, de cada Estado miembro, así también que cada Estado pueda otorgar un permiso de prestación de servicios de transporte internacional que pueda ser válido en los demás Estados miembros, con lo que se simplifica ampliamente el trámite para poder desempeñar la actividad económica.

- Delimita, diseña e instrumenta las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), como los escenarios fundamentales donde se ejecutan los programas y proyectos acordados para responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial.

Decisión 459 de la CAN, *Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo*, Artículo 2.

²⁶² Decisión 399 CAN, *Transporte Internacional de Mercancías por Carretera*.

²⁶³ Decisión 561 CAN, *Modificación de la decisión 398: Transporte Internacional de Pasajeros por Carretera*.

²⁶⁴ [...] Artículo 2.- La presente Decisión establece las condiciones para la prestación del servicio de transporte internacional de mercancías por carretera entre los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena, con el objeto de liberalizar su oferta [...]

Decisión 399 de la CAN, *Transporte Internacional de Mercancías por Carretera*, Capítulo II: *Principios Generales*, Artículo 2.

Con gran detalle posteriormente se procede a homologar los requisitos necesarios para el transporte internacional, entre ellos no solo los documentos habilitantes de transporte, sino de paso de los tripulantes de los vehículos, y de la mercadería, siendo este un elemento fundamental para la integración física, es totalmente válido lo creado dentro de la CAN, para aplicarlo a la UNASUR, bajo su atribución de integración física.

La decisión 289²⁶⁵, sobre transporte internacional de pasajeros por carretera, esta directamente relacionada con la decisión ya descrita, y plantea la normativa, referente a la prestación del servicio de transporte internacional de pasajeros, estableciendo las condiciones del mismo, consagrando la homologación de documentos, pero esencialmente ampliándose en lo referente a las condiciones que tiene que cumplir los vehículos destinados para la prestación del servicio, lo cual se encuentra ampliamente desarrollado por la decisión 491²⁶⁶. Mediante la decisión, 359²⁶⁷, se ha procedido a una actualización de la decisión y una ampliación de los requisitos técnicos para la prestación del servicio de transporte internacional, todo lo que es una magnífico sustento para el proceso de la UNASUR, en cuanto al fortalecimiento de la integración física.

Acorde con el desarrollo de la normativa jurídica que ha experimentado la Comunidad Andina en el transporte terrestre, a nivel de transporte aéreo también se ha creado normas comunitarias.

La decisión 582, regula todo servicio internacional de todo tipo de transporte aéreo²⁶⁸. Como es una política común dentro de la normativa andina que no suele regular un tema en general, sino partes dentro del tema. Esta decisión, principalmente garantiza la libertad de vuelos regionales entre los países de la comunidad, provocando

²⁶⁵ Decisión 289 de la CAN, *Transporte Internacional de Pasajeros por Carretera*, Capítulo III: *Condiciones para la Realización de Transporte*.

²⁶⁶ Decisión 491 de la CAN, *Reglamento Técnico Andino sobre Límites de Pesos y Dimensiones de los Vehículos destinados al Transporte Internacional de Pasajeros y Mercancías por Carretera*.

²⁶⁷ Decisión 359 de la CAN, *Reglamento de la Decisión 289 "Transporte Internacional de Pasajeros por Carretera"*.

²⁶⁸ [...] Artículo 2.- Los Países Miembros aplicarán la presente Decisión en la prestación de los servicios de transporte aéreo internacional, regulares y no regulares, de pasajeros, carga y correo, separadamente o en combinación, realizados entre sus respectivos territorios, y entre éstos y terceros países [...]

Decisión 359 de la CAN, *Reglamento de la Decisión 359 "Transporte Aéreo en la Comunidad Andina*, Capítulo II: *Ámbito de aplicación*, Artículo 2.

una magna integración física, estando absolutamente de acuerdo con la integración de la UNASUR. La decisión detallada se vincula estrechamente con la decisión 619, que propone un sistema de igualación de derechos y obligaciones de los participantes en el mercado aéreo, con lo que se garantiza la libertad de operación aérea con el establecimiento de iguales condiciones para los participantes del mercado, siendo este documento también un gran sustento para la integración de la UNASUR²⁶⁹.

La decisión 290, establece la creación de la Póliza Andina de Seguro de Responsabilidad Civil para el transportador. Este decisión corresponde a una homologación de normas ya que define que para prestar el servicio de transporte terrestre internacional entre los países miembros de la Comunidad se requiere contratar un seguro mínimo, obligatorio, en todos por igual²⁷⁰, por lo tanto conforme lo expresado anteriormente como por ser un aspecto de integración a nivel comunicacional, es una gran base para el proceso sudamericano que podría ampliarse a los demás países de la UNASUR.

2.3.4 Telecomunicaciones

La decisión 462, ha establecido las normas que regulan el proceso de integración y liberalización del comercio de servicios de telecomunicaciones en la Comunidad Andina²⁷¹. Como se puede constatar, del mismo título de la norma, no atiende directamente a los intereses del proceso sudamericano de integración, que es más vinculado con la creación de infraestructura para la integración de las telecomunicaciones.

²⁶⁹ Decisión 619 de la CAN, *Normas para la Armonización de los Derechos y obligaciones de los Usuarios, Transportistas y Operadores de los Servicios de Transporte Aéreo*.

²⁷⁰ [...] Artículo 9.- Para la habilitación de los vehículos los organismos nacionales competentes de transporte de los Países Miembros exigirán la presentación de la Póliza Andina de Seguro de Responsabilidad Civil. La cobertura de esta Póliza deberá estar vigente durante las operaciones de transporte internacional por carretera [...]

Decisión 290 de la CAN, *Póliza Andina de Seguro de Responsabilidad Civil para el transportador Internacional por Carretera*, Artículo 9.

²⁷¹ Decisión 462 de la CAN, *Normas que regulan el Proceso de Integración y Liberalización del Comercio de Servicios de Telecomunicaciones en la Comunidad Andina*.

Son normas más diseñadas dentro de un proceso de integración económico, hecho que se tiene que entender siempre al hablar de la Comunidad Andina que sigue por lo menos en teoría el proceso de integración del tipo comunitario, y por ende su desarrollo siempre está más dado a la liberalización de mercados que a otros tipos de integración.

La decisión 462, se ha encargado de buscar eliminar obstáculos en la libre prestación de servicios de telecomunicación; de armonizar normas referentes al mercado de las telecomunicaciones y de fomentar la inversión en servicios de telecomunicación, lo que son fines claros de un proceso netamente de integración económico.²⁷²

En todo caso medianamente las normas establecidas en esta decisión si son un avance dentro de lo que ha igualación de políticas se refiere el proceso sudamericano, que inevitablemente contendrá aspectos con fuertes tintes económicos, de tal forma que la decisión es un válido sustento del proceso

También dentro de la decisión 638²⁷³, se han establecido lineamientos para la protección de los usuarios de telecomunicaciones especialmente en el ámbito contractual evitando que se les imponga cláusula exorbitantes que puedan afectarles, así también confiriéndoles derechos sobre la debida provisión de servicios. Es un adecuado referente para la UNASUR en cuanto a integración en normativa de telecomunicaciones se refiere.

Además es muy importante el desarrollo sobre la normativa común relacionada con la explotación de la órbita geostacionario, cuyas normas actualizadas son la decisión 654²⁷⁴ y 672²⁷⁵, que han establecido un régimen común de uso de este espacio

²⁷² [...] Artículo 1.- Objetivo. La presente Decisión tiene como objetivo fomentar el proceso de liberalización progresiva del comercio de los servicios públicos de telecomunicaciones a fin de alcanzar la creación de un Mercado Común Andino de servicios, contribuyendo así al proceso de integración de la Subregión Andina [...]

Decisión 462 de la CAN, *Normas que regulan el Proceso de Integración y Liberalización del Comercio de Servicios de Telecomunicaciones en la Comunidad Andina*. Capítulo I: Objetivo, Artículo 1.

²⁷³ Decisión 638 de la CAN, *Lineamientos para la Protección al Usuario de Telecomunicaciones de la Comunidad Andina*.

²⁷⁴ [...] Artículo 2.- El objetivo de la presente Decisión es establecer el marco general que regula la explotación comercial del recurso órbita-espectro de los Países Miembros, así como los procedimientos para otorgar las autorizaciones comunitarias [...]

Decisión 654 de la CAN, *Marco Regulatorio para la Utilización Comercial del Recurso Órbita-Espectro de los Países Miembros*, Capítulo II: Objetivos y Principios Generales, Artículo 2.

para los países miembros, siendo este un gran avance dentro del marco de la integración en telecomunicaciones, que podría extenderse al marco de la integración sudamericana.

2.3.5 Agricultura

La decisión 182, ha regulado el sistema Andino “José Celestino Mutis”, cuyas funciones esenciales son la fijación de políticas que aseguren la provisión de alimentos dentro de la comunidad andina, mediante la mejora en la eficiencia de la producción agropecuaria y el desarrollo de las cadenas de producción hasta la llegada al consumidor procurando la liberalización de trabas en el comercio de productos agropecuarios²⁷⁶. Adicionalmente se establece un sistema de investigación conjunta a nivel agrario entre los países, hecho que nos lleva a pensar que en el tema de investigación agraria no solo se limita la integración andina como en general se lo ha hecho a la cooperación, sino que verdaderamente hay una integración y el establecimiento de un plan de actividades conjuntas en investigación, aunque en la práctica no ha sucedido tal integración.

La decisión 182 a nivel de conservación ambiental por otra parte poco desarrollada, se limita a declarar la promoción en la conservación del ambiente. Hay que considerar que la decisión 182 fue realizada en 1983, tiempo en el cual la preocupación sobre la conservación del medio ambiente no era tan grande, de ahí que el desarrollo en su protección sea limitado.

²⁷⁵ Decisión 672 de la CAN, *Modificación de la Decisión 654 sobre el “Marco Regulatorio para la Utilización Comercial del Recurso Órbita Espectro de los Países Miembros*. Artículo único.

²⁷⁶ [...] Artículo 1.- Crear el Sistema Andino "JOSE CELESTINO MUTIS" sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente, definido como el conjunto de acciones que permitan proteger a los Países Miembros contra los riesgos del desabastecimiento de alimentos y atender las necesidades alimentarias y nutricionales de la población, a través de mejoras en la producción, productividad, tecnología, establecimiento de reservas, comercialización y consumo de alimentos.

Se organizará también un Programa conjunto de Investigación y Transferencia Tecnológica Agropecuaria y se desarrollarán acciones coordinadas que favorezcan el uso y el manejo racional de los recursos naturales [...]

Decisión 182 de la CAN, *Sistema Andino “José Celestino Mutis” sobre Agricultura, Seguridad Alimentaria y Conservación del Medio Ambiente*, Capítulo I: *De la Creación y Objetivos del Sistema Andino “José Celestino Mutis”*

2.3.6 Medio Ambiente

El instrumento más avanzado de protección ambiental dentro de la comunidad andina es la Estrategia Regional de Biodiversidad para los países del Trópico Andino, que se encuentra dentro de la decisión 523 de la Comunidad Andina²⁷⁷.

Si bien es una norma jurídica restringida en cuanto a la preservación del medio ambiente ya que solo busca la protección de la biodiversidad, en específico dentro del Trópico Andino, por otra parte si es un buen referente jurídico de protección ambiental aplicable dentro de los sistemas de integración, como el de la UNASUR, ya que el sistema puede hacerse extensivo a otros aspectos de la protección ambiental.

La estrategia regional de biodiversidad, es un plan andino, que ha establecido fundamentalmente el estado de los recursos de biodiversidad, luego las posibles líneas de acción, y los resultados que se espera obtener, en síntesis es un plan amplísimo esquematizados para la protección del medio ambiente²⁷⁸. Aunque no plantea acciones directas el ordenamiento creado tiene amplia potencialidad de aplicarse, y su desarrollo ha sido totalmente inclusivo de la gran mayoría de temas sobre biodiversidad.

Podría fácilmente ser un plan programático de acción completo para la aplicación dentro de la UNASUR, que tiene como gran ventaja que se puede adaptar en su ejecución a los mecanismo especiales de la UNASUR, ya que ha sido desarrollado como un plan maestro, donde no existe encargados ni responsabilidades puntuales.

2.3.7 Prevención de desastres

La decisión 591, ha creado la estrategia andina para la prevención y atención de desastres, similar a la estrategia sobre biodiversidad regional, este documento hace una

²⁷⁷ Decisión 523 de La Comunidad Andina, *Estrategia de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino*.

²⁷⁸ [...] 3.4. Objetivo General

“Identificar y acordar acciones prioritarias conjuntas de conservación y uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica, en rubros donde los países de la CAN puedan aprovechar sus ventajas comparativas, impulsando el desarrollo socioeconómico sostenible de la región” [...]

Decisión 523 de La Comunidad Andina, *Estrategia de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino*. Anexo, Marco General de la Estrategia, 3.5: *Objetivo General*.

valoración del estatus actual sobre la prevención y atención de desastres²⁷⁹, para en una segunda parte pasar a declarar las ejes de acción que se podrían realizar frente a la prevención y atención de desastres²⁸⁰.

Entre los ejes planteados, se busca sustentar una institucionalidad que permita reaccionar antes los desastres, desarrollar el proceso de conocimiento de los posibles riesgos, fomentar una cultura de prevención dentro de los Estados miembros, y propender a la asistencia mutua en el caso de desastres dentro de la Comunidad Andina.

Es una plan que como el relacionado con la biodiversidad, puede ser un gran sustento para la UNASUR, ya que el enfoque de acción que mantiene la CAN con respecto a la prevención y atención de desastres es exactamente igual que el de la UNASUR, ya que se busca la prevención mediante el diseño de políticas comunes, y la posibilidad de acción de la organización de integración, que es lo que se ha sugerido al querer fomentar la organización de la Comunidad Andina.

2.3.8 Integración Energética

La decisión 536, ha creado, el marco regional para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad, que es uno de los pocos documentos creados a nivel de integración energética dentro de los procesos de integración sudamericanos, que han sido bueno alumnos de la integración europea en cuanto a seguir como tronco principal la integración económica, pero que increíblemente han obviado la integración energética que fue la parte esencial del sistema europeo.

La decisión 536 establece reglas comunes para la interconexión eléctrica y para el intercambio de energía eléctrica entre los países andinos, unificando las políticas dentro de este aspecto. La idea es la liberalización de los mercados y el aseguramiento

²⁷⁹ Decisión 591 de la CAN, *Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres*, Anexo, 1. *La problemática Subregional de Riesgos y Desastres*, 2. *Contexto Internacional de la Prevención y Atención de Desastre*, p.13

²⁸⁰ Decisión 591 de la CAN, *Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres*, Anexo, 1. *Desarrollo de la Agenda Ambiental de la Comunidad Andina*.

de un trato justo y no abusivo en el intercambio de energía eléctrica. La liberalización expuesta tiene como agentes fundamentales a los Estados y, en este la gran congruencia con el proceso sudamericano, que también maneja la perspectiva de integración desde los esfuerzos estatales más allá de lo que pueda hacer la industria privada.

Como precedente y normas que regulen el mercado eléctrico dentro del UNASUR, estas disposiciones aparecen como un gran adelanto dentro del proceso que establece reglas claras para integración energética.

2.3.9 Normativa jurídica sobre el trato preferente a los países con menor nivel de desarrollo

La Comunidad Andina ha declarado la existencia de lo que se ha denominado como integración solidaria, por la cual los países miembros no entran dentro de la integración en las mismas condiciones, teniendo un trato preferencial aquellos que se encuentra con menos nivel de desarrollo²⁸¹.

La Comunidad Andina que ha reconocido este hecho, especialmente a favor de Bolivia ha establecido un sistema jurídico que le garantiza condiciones preferenciales expresas, más allá de las que puedan existir en cada norma en particular.

La decisión 222, crea un programa especial de apoyo a Bolivia, que dentro de lo económico busca fortalecer el aparato productivo del Estado, desde la perspectiva absolutamente económica²⁸², que es en la única que se sugiere un trato especial para el país, aunque no se establecen acciones efectivas.

Debido a que la UNASUR, también busca una integración llamada como solidaria, el trato especial a países en menor estado de desarrollo es su objetivo de igual

²⁸¹ Ecuador y Bolivia

²⁸² Artículo 1.- El Programa de Cooperación Andina a Bolivia tendrá como objetivo contribuir:

a) Con los esfuerzos que realice la República de Bolivia para superar los problemas estructurales que dificultan su desarrollo económico [...]

Decisión 222 de la CAN, *Sustitución de la Decisión 119 sobre el Programa Especial de Apoyo a Bolivia*, Artículo 1.

forma, por lo que la decisión 222, puede ser un marco de inicio para crear este tipo de trato preferencial para los países que se puedan acoger a la política de apoyo. Dejando en claro que es la decisión 222 es un documento absolutamente sesgado a lo económico, y poco ejecutivo, por lo que es una muy primaria base de un trato preferencial a países con menor nivel de desarrollo.

2.3.10 Derechos ciudadanía

La decisión 504 Crea el Pasaporte Andino, que es un documento válido de viaje, para los ciudadanos de un país miembro de la Comunidad²⁸³. Por ser un documento de identidad, válido mundialmente que identifica a una persona, como perteneciente a un Estado miembro de la Comunidad, se puede entender como un paso formal dentro del establecimiento de una ciudadanía, en el caso de que esta norma pueda aplicarse dentro de la UNASUR.

El pasaporte Andino, dentro de su normativa y funcionamiento, es un mecanismo idóneo y necesario de entre los que se necesitarán muchos para el establecimiento de una ciudadanía sudamericana. Puesto que la Comunidad Andina ha creado el documento y además ha trazado la normativa técnica de emisión y reconocimiento, en la decisión 525²⁸⁴, este puede ser una herramienta para la UNASUR dentro del proceso de creación de la ciudadanía sudamericana que requerirá de un documento único para la identificación de los ciudadanos sudamericanos en el exterior, mismo que podría solucionarse aplicando lo desarrollado para el caso del Pasaporte Andino.

Como herramienta para el proceso sudamericano, una vez que establezca la ciudadanía sudamericana, la decisión 503, puede convertirse en un gran sustento, ya que establece las condiciones bajo las cuales tendrá validez el documento nacional de identificación en cada país. No se establece un documento único, sino la homologación

²⁸³ Artículo 1.- Crear el documento de viaje denominado “Pasaporte Andino”, el cual estará basado en un modelo uniforme y podrá ser utilizado por los nacionales de los Países Miembros en sus movimientos migratorios [...]

Decisión 504 de la CAN, *Creación del Pasaporte Andino*, Artículo 1.

²⁸⁴ Decisión 525 de la CAN, *Características Técnicas Específicas Mínimas de Nomenclatura y Seguridad del Pasaporte Andino*.

de los documentos emitidos por los Estados²⁸⁵, lo cual va de la mano de la lógica de la integración propuesta por la UNASUR, por la cual son los Estados los que poseen todas las potestades ejecutivas, o la gran mayoría, de ellas, siendo muy probable que el sistema que se adopte es la homologación de los documentos nacionales y no la emisión de uno único.

Sobre el reconocimiento de los derechos laborales, a las personas que trabajan dentro del territorio de la Comunidad Andina, se han desarrollado dos decisiones fundamentales, estas son, la decisión 545²⁸⁶, y 583 de la Comunidad Andina de Naciones.

La decisión 545, es el pilar inicial para llegar a permitir la libre circulación laboral dentro de la región andina. El sistema aunque no establece la posibilidad de libre circulación entre los Estados, le confiere al trabajador andino ciertos derechos cuando desempeñe sus labores en uno de los países andinos.²⁸⁷

La decisión 583, sobre seguridad social, confiere derechos laborales a los trabajadores migratorios de los países miembros dentro del territorio andino, para que puedan gozar de las prestaciones de seguridad social continuamente en caso de que se trasladen de un país miembros a otro. La norma es relevante en cuanto garantiza la prestación de los servicios de seguridad social dentro de todo el territorio de la Comunidad Andina, mas somete dichas prestaciones a la legislación nacional de cada

²⁸⁵ [...] Artículo 1.- Los nacionales de cualquiera de los Países Miembros podrán ser admitidos e ingresar a cualquiera de los otros Países Miembros, en calidad de turistas, mediante la sola presentación de uno de los documentos nacionales de identificación, válido y vigente en el país emisor y sin el requisito de visa consular, bajo los términos y condiciones señalados en la presente Decisión [...] Decisión 503 de la CAN, *Reconocimiento de documentos Nacionales de Identificación*, Artículo 1, primer párrafo.

²⁸⁶ Decisión 545 de la CAN, *Instrumento Andino de Migración Laboral*.

²⁸⁷ [...] Artículo 13.- Los Países Miembros garantizarán al trabajador migrante andino:

- a) La libertad de transferencia de los fondos provenientes de su trabajo, con la observancia de las disposiciones legales pertinentes en materia de obligaciones fiscales o de órdenes judiciales;
- b) La libertad de transferencia de las sumas adeudadas por el trabajador migrante a título de una obligación alimentaria, no pudiendo ser ésta en ningún caso objeto de impedimentos;
- c) Que las rentas provenientes de su trabajo sólo sean gravadas en el país en el cual las obtuvo;
- d) El libre acceso ante las instancias administrativas y judiciales competentes para ejercer y defender sus derechos;
- e) El acceso a los sistemas de seguridad social, de conformidad con la normativa comunitaria vigente;

y,

- f) El pago de las prestaciones sociales al migrante andino que trabaje o haya trabajado en los territorios de los Países Miembros, de conformidad con la legislación del País de Inmigración [...]

Decisión 545 de la CAN, *Instrumento Andino de Migración Laboral*, Capítulo V: *Disposiciones Comunes a Todos los Trabajadores Migrantes*, Artículo 13.

país, lo cual podría hacer que la norma devenga en inejecutable, puesto que depende de mecanismos que se diseñen nacionalmente, hecho que puede ocurrir como no.²⁸⁸

Estas normas establecen un sistema por el cual se confieren derechos laborales a los trabajadores andinos, por lo tanto se convierten en una posible base del ordenamiento de la UNASUR, aún cuando su aplicación es limitada a la concordancia con el Derechos nacional.

2.3.11 Normativa de desarrollo social y su alcance en relación a los objetivos de la UNASUR

Expuesto dentro de la decisión 601²⁸⁹, tiene gran similitud con las estrategias andinas. Corresponde a un plan macro de desarrollo de la política social dentro de los Estados miembros de la Comunidad, que en primera instancia hace una revisión del Estado del desarrollo social, para luego proponer líneas de acción y proyectos dentro de la integración social²⁹⁰.

LA UNASUR, no ha sido investida de atribuciones en cuanto a la integración en general en lo que respecta al tema social, aunque si se ha declarado que tiene competencias en el orden de la armonización de políticas educativas, salud, desarrollo rural, medio ambiente y desarrollo sostenible, temas estos con alto componente

²⁸⁸ [...] Artículo 4.- La presente Decisión será aplicada de conformidad con la legislación de seguridad social general y especial, referente a las prestaciones sanitarias y económicas, existentes en los Países Miembros, en la forma, condiciones, beneficios y extensión aquí establecidas.

Cada País Miembro concederá las prestaciones sanitarias y económicas de acuerdo con su propia legislación. Las normas sobre prescripción y caducidad vigentes en cada País Miembro serán aplicadas según lo dispuesto en este artículo. Asimismo, la presente Decisión se aplicará a la legislación que en el futuro complementa o modifique la enumerada en el apartado precedente [...]

Decisión 583 de la CAN, *Instrumento Andino de Migración Laboral*, Capítulo V: *Disposiciones Comunes a Todos los Trabajadores Migrantes*, Artículo 14.

²⁸⁹ [...] Artículo 1.- Aprobar el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) contenido en el Anexo a la presente Decisión [...]

Decisión 601 de la CAN, *Plan Integrado de Desarrollo Social*, Artículo 1.

²⁹⁰ [...] El Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), entendido como una estrategia social comunitaria, tiene el propósito de encauzar acciones de alcance subregional (actividades, proyectos y programas) que enriquezcan y complementen las políticas nacionales de superación de la pobreza y la inequidad social. El PIDS constituye así la propuesta de mayor envergadura dentro del segundo de los ejes de la Agenda Social Andina antes enunciados. Sin embargo, no deben perderse de vista los vasos comunicantes que existen entre los tres ejes [...]

Decisión 601 de la CAN, *Plan Integrado de Desarrollo Social*, Anexo, *La Situación Social Actual de los Países Andinos de la Agenda Social de la Integración*.

social, mismos que son tratados dentro del Plan Integral de desarrollo social de la CAN.

Por la razón descrita, es que el Plan Integral de desarrollo social de la CAN, puede ser una gran agenda en cuanto a la integración que pueda realizar la UNASUR, si se amplían sus contenidos dentro de la UNASUR.

En lo particular, es una línea de acción del plan que compete a la UNASUR, lo desarrollado en educación, donde se estableció todo un marco para la armonización de políticas educativas dentro del proceso de integración, que busca la inclusión de nuevas tecnologías informáticas en las escuelas de la Comunidad Andina.

En lo vinculado al desarrollo rural, se ha diseñado un plan que sirva para conocer y evaluar el estado en que se encuentra el campo dentro del territorio de la CAN, para que se puedan identificar formas de propender a su desarrollo, además se ha consagrado en parte lo dispuesto por el plan José Celestino Mutis, sobre seguridad alimentaria, buscando mejorar el comercio de productos básicos, y generar una mayor productividad.

En medio ambiente, el plan integral de desarrollo social es el único que ha generado una política total sobre el medio ambiente dentro de la comunidad andina, por lo tanto pese a ser solo un eje de acción que no ha encontrado visos de ejecutividad alguna, estableciendo una agenda, si puede decirse que es una buena base de acción para el proceso de la UNASUR.

El plan ambientalmente, propone un sistema de manejo de los recursos de biodiversidad, que permita obtener ingresos a las personas que viven cercanas a estos recursos y establece un posible plan de manejo de los recursos hídricos en la comunidad, que incluye desde la conservación de las fuentes de generación, pasando por la creación de proyectos de aprovechamiento y la educación en su mantenimiento, siendo un plan que comprende mayores tópicos que la estrategia regional, y por ende complementario y de alto beneficio para la UNASUR.

3.12 Educación

En el tema de la educación, es fundamental lo hecho por la decisión 594²⁹¹ de la Comunidad Andina, que busca que se ingresen en los planes de educación de la comunidad andina, temas relacionados con la integración.

Si bien es cierto que su alcance es mínimo en cuanto unificación de políticas educativas, es de gran importancia, ya que mediante la coordinación de las instituciones andinas de educación como el Convenio Andrés Bello y la Universidad Andina Simón Bolívar²⁹², se busca determinar los planes de estudio en los que se pueda incluir el tema de integración y en efecto incluirlo dentro de todo el territorio de la organización.

Es un plan fundamental que puede ser tomado como base de la UNASUR, para la unificación de políticas educativas.

Por lo expuesto, se puede notar claramente que existen varios avances que la CAN, puede aportar dentro del sistema de integración de la UNASUR, aunque es evidente la tara de la CAN, en relación a propender a una integración económica por sobre cualquier otra forma de integración, lo que supone el principal impasse con el sistema sudamericano que en mucho excede la integración económica. Más adelante en el capítulo final se analizará como los avances de la CAN, puede engranarse dentro de la UNASUR, por el momento solo se puede decir que la CAN, si incluye procesos que tiene que se tomados en cuenta como se ha demostrado en abundancia.

²⁹¹ Decisión 594 de la CAN, *Incorporación de la temática de Integración en los Programas y Contenidos Educativos Escolares de los Países Miembros de la Comunidad Andina*.

²⁹² P. ESPINOSA BACA, *Comunidad Andina...* op. cit., p.105- 109.

CAPÍTULO III

EL MERCOSUR DENTRO DEL PROCESO DE CONVERGENCIA PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA UNASUR.

Siguiendo la metodología de análisis que se estableció para el estudio del estatus jurídico actual de la Comunidad Andina con relación a la creación de la UNASUR, este capítulo tiene como fin desarrollar el mismo estudio, enfocándose en el MERCOSUR.

De tal forma que el capítulo se desarrollará dentro de tres fases, siendo la primera el estudio del Tratado Originario del MERCOSUR, y como este puede ser base del proceso, la segunda fase corresponderá al análisis del marco institucional del MERCOSUR, y cómo este puede convertirse en sustento o no de las instituciones de la UNASUR, para finalmente determinar cual ha sido el desarrollo normativo específico del MERCOSUR, dentro de las atribuciones que tiene la UNASUR.

3.1 Análisis del Derecho originario del MERCOSUR como sustento para la consolidación de la UNASUR

Lo primero que salta a la luz en el caso del MERCOSUR, dentro del artículo 1 de su Tratado Constitutivo²⁹³, es que se busca la creación netamente de un mercado común²⁹⁴, lo que nos direcciona inmediatamente a entender que estamos ante un proceso de integración totalmente económico por un lado, y por otro que sigue el modelo comunitario limitadamente, puesto que su objetivo final es llegar a uno de los estados intermedios de la teorización sobre integración económica que ha producido el Derecho Comunitario. Esto es el MERCADO COMUN²⁹⁵.

Hay que citar aquí la primera gran discordancia, que puede tener el MERCOSUR, con el proceso de la UNASUR. Como se ha podido corroborar el proceso de la UNASUR, considera al aspecto económico como un accesorio de sus actividades principales, fijando que su objetivo dentro de la integración económico solamente llega a crear una zona de libre comercio, el MERCOSUR excede el objetivo sobre integración económica que tiene la UNASUR, pero más que aquello no contempla ningún otro tipo de integración posible, con lo que se excluye la integración social, política e infraestructural que la UNASUR busca y que traza como sus principales objetivos²⁹⁶, aunque como se verá más adelante el MERCOSUR, ha incluido de facto este tipo de integración mediante su Derecho de Integración secundario²⁹⁷.

Se puede decir que el MERCOSUR, es el mejor alumno de la teorización hecha por el Derecho Comunitario, ya que siguiendo la idea de que no hay más posibilidad de integración que la económica de plano omitió cualquier otro tipo, que en todo caso se produce ya que es imposible mantener una visión tan sectaria del mundo que pretenda desarrollar un determinado aspecto, sin involucrar a otro, inclusive por coincidencia

²⁹³ También conocido como Tratado de Asunción firmado el 26 de Marzo de 1991.

²⁹⁴ [...] Artículo 1°. — Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que deber estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará “Mercado Común del Sur” (MERCOSUR) [...]

Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República de Paraguay y la República Oriental del Uruguay, Capítulo I: *Propósitos, Principios e Instrumentos*, Artículo 1.

²⁹⁵ Cfr. BASALDÚA, Ricardo Xavier, *El MERCOSUR y las Etapas de la Integración*, “El Derecho” del 26 de Diciembre de 1994, p.1.

²⁹⁶ Declaración de Cochabamba, 4. *Objetivos de la Integración*.

²⁹⁷ Como por ejemplo el Acuerdo Marco Sobre Medio Ambiente del MERCOSUR.

como ha sucedido con el MERCOSUR, se termina integrando varios aspectos²⁹⁸, aunque solo se haya querido producir una integración económica.

Así pues el MERCOSUR, ha dispuesto entre las actividades para lograr la creación del Mercado Común, el libre tránsito de personas²⁹⁹, lo que no conlleva una ciudadanía del MERCOSUR, como busca crear la UNASUR, pero si implica otorgar derecho extendidos a ciudadanos de países extranjeros miembros del MERCOSUR dentro de los países suscriptores del tratado, lo cual aún mínimamente supone una integración social.

También, el MERCOSUR, en su afán de crear su mercado común, ha establecido la existencia de una política externa común en los temas comerciales³⁰⁰, atribuida como delegación de competencias por los Estados miembros de esta organización, implicando una integración política, ya que la política externa común esta dada con el fin de establecer relaciones con Estados o grupos de Estados, lo que conlleva la personalidad jurídico por lo menos implícita del MERCOSUR, que de todas formas esta declarada expresamente como existente dentro del artículo 8 numeral 3, del Protocolo de Ouro Preto³⁰¹, así es que la organización puede representar jurídicamente a sus miembros, y por ende suscribir convenios, hecho que en la práctica ya se produjo con la suscripción del acuerdo MERCOSUR-UNION EUROPEA³⁰². Hay que puntualizar que el protocolo de Ouro Preto, dentro de su artículo 8, numeral IV³⁰³,

²⁹⁸ Aspectos sociales, laborales, educativos, medioambientales, infraestructurales, etc.

²⁹⁹ Acuerdo 13/02 del MERCOSUR, *Residencia para nacionales de los Estados partes del MERCOSUR*.

³⁰⁰ [...] El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales [...]

Tratado de Asunción, Capítulo I: *Propósitos, Principios e Instrumentos*, Artículo 1.

³⁰¹ [...] Art. 8º. — Son funciones y atribuciones del Consejo del Mercado Común: III. ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del MERCOSUR [...]

Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR, Protocolo de Ouro Preto, Capítulo I: *Estructura del MERCOSUR*, Sección I: *Del Consejo de Mercado Común*, Artículo 8, inciso III

³⁰² Acuerdo de Cooperación entre el MERCOSUR y la Comunidad Europea. Santiago de Chile, 29 de Mayo de 1992.

³⁰³ [...] Art. 8º. — Son funciones y atribuciones del Consejo del Mercado Común: IV. negociar y firmar acuerdos, en nombre del MERCOSUR, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. Dichas funciones podrán ser delegadas por mandato expreso al Grupo Mercado Común en las condiciones establecidas en el inciso VII del artículo XIV [...]

Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR, Protocolo de Ouro Preto, Capítulo I: *Estructura del MERCOSUR*, Sección I: *Del Consejo de Mercado Común*, Artículo 8, inciso IV.

expresamente confiere al Consejo del Mercado Común la posibilidad de negociar y suscribir acuerdos con terceros países, grupos de países u organizaciones internacionales.

En cuanto a lo anteriormente descrito el MERCOSUR contempla una política externa común con mayores atribuciones que la de la UNASUR, en lo referente al ámbito económico, donde tiene la potestad de negociar con otros Estados, facultad que no aparece tener la UNASUR, limitada a vincularse con organizaciones internacionales.

Para conseguir la integración económica mediante la conformación del Mercado Común, se ha declarado por el mismo artículo uno del Tratado Constitutivo que el MERCOSUR³⁰⁴, busca la coordinación macroeconómica, en los siguientes temas: comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetario, cambiario y de capitales, de servicios, aduanero, de transporte y telecomunicaciones, y otras políticas que se acuerden con la finalidad de buscar una justa competencia entre los miembros de la organización.

Es muy interesante lo relatado anteriormente, ya que pese a que el tronco de desarrollo del MERCOSUR es económico, se establece una coordinación sobre temas, que podría exceder a la integración económica, o que incluso teniendo un componente económico como lo tiene prácticamente cualquier tema, se amplía mayoritariamente hacia otras aristas de la integración, hecho que en la práctica ha sucedido.

En el tratado constitutivo del MERCOSUR, dentro de su artículo 6³⁰⁵, se ha reconocido el principio de integración solidaria, por el cual se le confieren especiales atenciones a los países con menor nivel de desarrollo, así pues estas canonjías dentro del MERCOSUR, han sido garantizadas a favor de Paraguay y de Uruguay. El principio de integración solidaria también es reconocido por la UNASUR, que por ende tendrá

³⁰⁴ [...] Este Mercado Común implica: La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes [...] Tratado de Asunción, Capítulo I: *Propósitos, Principios e Instrumentos*, Artículo 1.

³⁰⁵ [...] *Art. 6º*. — Los Estados Partes reconocen diferencias puntuales de ritmo para la República del Paraguay y para la República Oriental del Uruguay, las que constan en el Programa de Liberación Comercial [...] Tratado de Asunción, Capítulo I: *Propósitos, Principios e Instrumentos*, Artículo 6.

que reconocer esta situación a los países aquí determinados por parte del MERCOSUR.

En cuanto a la posible adhesión del tratado constitutivo del MERCOSUR, que podría ser el mecanismo por el cual los países miembros de la UNASUR, consoliden dicha organización, hay que considerar que el tratado constitutivo permite la adhesión al tratado solo a los miembros del ALADI³⁰⁶, previo análisis de los Estados miembros del MERCOSUR.

Dentro del MERCOSUR, solamente se han producido una adhesión plena más allá de los cuatro integrantes del proceso.³⁰⁷ Esta adhesión es la de la República Bolivariana de Venezuela, la cual no ha ingresado como los países miembros de la CAN o de Chile a ser parte del MERCOSUR como miembro asociado. Sino que ha buscado su adhesión plena dentro del proceso de integración del MERCOSUR, para lo cual se ha desvinculado de la Comunidad Andina de Naciones, puesto que existen limitaciones especiales para los países miembros de otros organismos internacionales de integración para ser aceptados³⁰⁸.

El proceso seguido por Venezuela, se encuentra detallado dentro de Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR³⁰⁹, donde se establece el sometimiento gradual pero total de Venezuela a la normativa vigente³¹⁰, y la concesión de Venezuela del status de miembro pleno³¹¹.

³⁰⁶ [...] Art. 20. — El presente Tratado estará abierto a la adhesión, mediante negociación, de los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, cuyas solicitudes podrán ser examinadas por los Estados Partes después de cinco años de vigencia de este Tratado.

No obstante, podrán ser consideradas antes del referido plazo las solicitudes presentadas por países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración que no formen parte de esquemas de integración subregional o de una asociación extraregional.

La aprobación de las solicitudes será objeto de decisión unánime de los Estados Partes [...]

Tratado de Asunción, Capítulo IV: *Adhesión*, Artículo 20.

³⁰⁷ Los cuatro integrantes son Uruguay, Paraguay, Brasil y Argentina.

³⁰⁸ V: cita 14.

³⁰⁹ Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR. Caracas, 4 de Julio del 2006.

³¹⁰ [...] Art. 3°. — La República Bolivariana de Venezuela adoptará el acervo normativo vigente del MERCOSUR, en forma gradual, a más tardar cuatro años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente instrumento. A estos efectos, el Grupo de Trabajo creado en el artículo 11 de este Protocolo, establecerá el cronograma de adopción de dicha normativa.

Las normas MERCOSUR que a la fecha de entrada en vigencia del presente instrumento estén en trámite de incorporación, entrarán en vigencia con la incorporación al ordenamiento jurídico interno de los Estados Partes originales del MERCOSUR. La adopción por parte de la República Bolivariana de Venezuela de tales normas, se realizará en los términos del párrafo anterior [...]

Reviste de curiosidad el hecho por el cual el protocolo declara en su mismo articulado que no existe zona de libre comercio entre Venezuela y los países del MERCOSUR, lo que implica que el acuerdo de adhesión podría ser antijurídico, ya que si se aplica por extensión los requisitos para ser miembro asociado para los Estados que quieran ser miembros plenos, se estaría violando la decisión 18/04 CMC del MERCOSUR³¹² que exige la existencia de un tratado de libre comercio previo para poder pasar a ser parte del MERCOSUR, es decir se requería en estricto sentido jurídico tal acto antes de la adhesión venezolana.

A parte del proceso de adhesión descrito, también existe es la figura jurídica por la cual, se han constituido miembros asociados al MERCOSUR, cuyo régimen está regulado por la decisión 18/04, misma que establece que para ser Estado asociado del MERCOSUR, se requiere haber firmado un tratado de libre comercio con el MERCOSUR.

Adicionalmente los miembros asociados del MERCOSUR, tiene que adherirse a dos documentos fundamentales del sistema de integración, el Protocolo de Ushuaia³¹³ y a la Declaración Presidencial sobre los Compromiso democrático del MERCOSUR³¹⁴, documentos que se entiende esencial de la organización de este proceso de integración, puesto que garantizan como sistema de gobierno a la democracia, y el respeto ineludible a los derechos humanos. Al tener los miembros de la Comunidad Andina de Naciones un Tratado de Libre Comercio con los miembros del MERCOSUR, y al haber seguido los procesos para ser miembros asociados como

Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, Artículo 3.

³¹¹ [...] Art. 10. — A partir de la fecha de la entrada en vigencia del presente Protocolo, la República Bolivariana de Venezuela adquirirá la condición de Estado Parte y participará con todos los derechos y obligaciones en el MERCOSUR de conformidad con el artículo 2º del Tratado de Asunción y los términos del presente Protocolo [...]

Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, Artículo 10.

³¹² [...] Art. 1 – Los Países miembros de la ALADI con los cuales el MERCOSUR haya suscripto Acuerdos de Libre Comercio podrán, después de la protocolización del referido Acuerdo en la ALADI, solicitar adquirir la condición de Estado Asociado al MERCOSUR en los términos de la presente Decisión [...]

Decisión 18/04 del MERCOSUR, *Régimen de Participación de los Estados Asociados al MERCOSUR*, Artículo 1.

³¹³ Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile. Ushuaia, 24 de Mayo de 1998.

³¹⁴ Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, San Luis, 24 de Junio de 1996.

en efecto lo son del MERCOSUR, los países andinos han tenido que adherirse al Protocolo de Ushuaia y a la Declaración Presidencial sobre el compromiso democrático del MERCOSUR, documentos estos que por ende son base esencial del proceso de la UNASUR, ya que 10 de sus doce miembros han firmado los mismos, por ende teniendo vigencias en sus respectivos países.³¹⁵

Además de las normas a las cuales se sujetan los Estados asociados al MERCOSUR, también se insta para que estos se adhieran al Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de nivel primario y medio no técnico; al Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Material Civil, Comercial, Administrativa y Laboral entre los Estados parte del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile; al Acuerdo sobre asistencia jurídica en Mutua en Asuntos Penales entre el MERCOSUR la República de Bolivia y la República de Chile; y al Protocolo de Integración Cultural del MERCOSUR³¹⁶. De las normas jurídicas que se insta a los Estados miembros a adherirse, son de competencia de la UNASUR, y por lo tanto posibles bases jurídicas de su ordenamiento, el Protocolo de Integración Educativa, y el Protocolo de Integración Cultural del MERCOSUR, ya que la integración sudamericana, no busca la existencia de ninguna cooperación en materia judicial.

³¹⁵ Chile también es signatario de los documentos descritos:

[...] Art. 2 - Los Países interesados en adquirir la condición de Estado Asociado al MERCOSUR deberán presentar la solicitud respectiva al Consejo del Mercado Común, por intermedio de la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR y adherir al Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, y adherir igualmente a la “Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR”, celebrado el 25 de junio de 1996 en Potrero de Funes, Pcia. de San Luis, República Argentina, el cual ya ha sido adherido por la República de Bolivia y la República de Chile [...]

³¹⁶ [...] Art. 9 - Los Estados Asociados del MERCOSUR se comprometerán a realizar los mayores esfuerzos para adherir a los siguientes instrumentos adoptados en el ámbito del MERCOSUR:

- Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de nivel primario y medio no técnico.
- Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en materia Civil, Comercial, Administrativa y Laboral entre los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile.
- Acuerdo sobre Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales entre el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile.
- Protocolo de Integración Cultural del MERCOSUR [...]

Decisión CMC 18/04 del MERCOSUR, Régimen de Participación de los Estados Asociados al MERCOSUR, Artículo 9.

Por otra parte, los miembros asociados del MERCOSUR, solo puede participar en calidad de invitados en las reuniones de sus organismos, ya sean porque los organismos así lo han requerido o porque los Estados asociados así lo solicitan. Es clave encontrar que los miembros asociados siempre participan en el Foro de Consulta y de Concertación Política³¹⁷, de ahí que este organismo ha merecido nuestro análisis previamente ya que este es el único organismo de integración donde directamente participa la gran mayoría de países miembros de la UNASUR en la actualidad, por ende este es un gran sustento para la consolidación de la integración sudamericana.

3.2 Organización institucional del MERCOSUR que sirve de sustento para la consolidación de la UNASUR

A continuación, parte relevante de este trabajo será el determinar aquellas instituciones principales del MERCOSUR, que pueden ser base para la formación de la UNASUR, una vez que se conoce la estructura institucional que esta última persigue.

3.2.1 Consejo Mercado Común

El tratado constitutivo del MERCOSUR, establece en su artículo 10, que el Consejo del Mercado Común es el órgano máximo del MERCOSUR³¹⁸, por lo tanto tendrá que analizarse si este organismo puede ser sustento de las Reuniones Anuales de Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR.

³¹⁷ [...]Art. 5 – La participación de los Estados Asociados en cada reunión podrá darse por invitación del propio órgano MERCOSUR o como respuesta a una solicitud del Estado Asociado. Los Estados Asociados del MERCOSUR están invitados a participar en todas las reuniones del Foro de Consulta y Concertación Política en temas relacionados con la agenda de interés común. En todos los casos la participación de los Estados Asociados, así como la agenda de los temas a tratar, deberá ser aprobada por los Coordinadores Nacionales de los cuatro Estados Partes del MERCOSUR del órgano de que se trate y puesta en conocimiento del órgano decisorio correspondiente, cuando sea el caso [...]

Decisión CMC 18/04 del MERCOSUR, Régimen de Participación de los Estados Asociados al MERCOSUR, Artículo 5.

³¹⁸ [...] Art. 10. — El Consejo es el órgano superior del Mercado Común, correspondiéndole la conducción política del mismo y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución definitiva del Mercado Común [...]
Tratado de Asunción, Capítulo II: *Estructura Orgánica*, Artículo 10.

Lo primero que resalta de la organización del Consejo del Mercado Común es su composición variable a manera de algunas instituciones de las comunidades Europeas.³¹⁹

El Consejo del Mercado Común, en general está conformado de acuerdo al artículo 11 del Tratado Constitutivo del MERCOSUR³²⁰, por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los países miembros. Se nota que no existe un organismo ordinario al más alto nivel dentro del MERCOSUR, lo que demuestra que es un proceso al que los Estados miembros no le han conferido una relevancia sustancial (No existe un Consejo de Presidentes). En todo caso, el Consejo de Mercado Común puede en algunos casos estar formado por los Jefes de Estado, sin que esto suponga la regla de la organización³²¹.

El artículo 11, del Tratado Constitutivo del MERCOSUR, ordena que el Consejo del Mercado Común tiene que reunirse con los presidentes de los Estados ordinariamente por lo menos una vez al año³²², con lo que podría en tal aspecto cumplir con las Reuniones Anuales de Jefes de Estados y de Gobierno de la UNASUR, en cuanto a la periodicidad de las reuniones, mas la UNASUR, ha considerado necesario tener varios organismos que cumplan con las funciones que cumple el Consejo del Mercado Común, de tal forma que la organización establecida por este organismo, no se ajusta a lo que la UNASUR busca forjar. De tal forma que es difícil admitir que el Consejo del Mercado Común pueda ser sustento de las Reuniones Anuales de Jefes de Estado y de Gobierno del MERCOSUR. Cabe resaltar que el Consejo del Mercado Común tiene la deficiencia consabida del MERCOSUR, como sustento posible para la UNASUR, que está dada en cuanto el Consejo del

³¹⁹ Como el Consejo de la Unión Europea según el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

³²⁰ [...] Art. 11. — El Consejo estará integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados Partes.

Se reunirá las veces que estime oportuno, y por lo menos una vez al año lo hará con la participación de los Presidentes de los Estados Partes [...]

Tratado de Asunción, Capítulo II: *Estructura Orgánica*, Artículo 11.

³²¹ [...] Art. 12. — La Presidencia del Consejo se ejercerá por rotación de los Estados Partes y en orden alfabético, por períodos de seis meses.

Las reuniones del Consejo serán coordinadas por los Ministros de Relaciones Exteriores y podrán ser invitados a participar en ellas otros Ministros o autoridades de nivel ministerial [...]

Tratado de Asunción, Capítulo II: *Estructura Orgánica*, Artículo 12.

³²² V: nota 28.

MERCADO COMUN, solo tiene potestades para la formación del Mercado Común, mientras que la UNASUR en sus objetivos excede en mucho aquella función³²³.

El MERCOSUR, como medio de corrección de su tendencia hacia la integración económica, únicamente, dentro del protocolo de Ouro Preto, ha intentado corregir esta tendencia o por lo menos aligerarla, ya que es la posición tomada progresivamente por esta organización de integración. En consecuencia, el Protocolo de Ouro Preto, en su artículo 8 numeral VI³²⁴, permite que el Consejo del Mercado Común, cree cuantas reuniones de Ministros sea necesarias para la consecución de los fines del MERCOSUR, lo que supone que además de las reuniones institucionalizadas centradas en lo económico como es el caso de este organismo del MERCOSUR, podría existir una suerte de ampliación a otros ámbitos. Lo que por otra parte no deja de demostrar que la tendencia central es la integración económica, y por ende no se puede afirmar que un sistema de este tipo sea el óptimo, ni siquiera lejanamente adecuado para sustentar un proceso de integración, que no supone una base económica, como es el sudamericano.

Es necesario denotar que el Consejo del Mercado Común sí contempla la existencia de una Presidencia³²⁵, por lo tanto pese a existir una representación en este organismo netamente intergubernamental, existen visos de la formación de autoridades comunes, autoridades supra-estatales, lo que no se encuentra dentro de la UNASUR casi en ningún caso. Es más el Protocolo Ouro Preto, declara la existencia de una personalidad jurídica por parte del MERCOSUR, al decir dentro de su artículo 8 numeral III³²⁶, que es el Consejo del Mercado Común el que ejerce la titularidad de la personería jurídica del MERCOSUR.

³²³ Declaración de Cochabamba, 4. *Objetivos de la Integración.*

³²⁴ [...] Son funciones y atribuciones del Consejo del Mercado Común: VI - Crear reuniones de ministros y pronunciarse sobre los acuerdos que le sean remitidos por las mismas [...]
Protocolo de Ouro Preto, Capítulo I: *Estructura del MERCOSUR*, Sección I: *Del Consejo del Mercado Común*. Artículo 8, inciso VI.

³²⁵ [...] Artículo 5.- La Presidencia del Consejo del Mercado Común será ejercida por rotación de los Estados Partes, en orden alfabético, por un período de seis meses [...]
Protocolo de Ouro Preto, Capítulo I: *Estructura del MERCOSUR*, Sección I: *Del Consejo del Mercado Común*. Artículo 5.

³²⁶ [...] Son funciones y atribuciones del Consejo del Mercado Común: III - Ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del MERCOSUR [...]
Protocolo de Ouro Preto, Capítulo I: *Estructura del MERCOSUR*, Sección I: *Del Consejo del Mercado Común*. Artículo 8, inciso III.

Normativamente el artículo 9 del Protocolo de Ouro Preto³²⁷ ha conferido al MERCOSUR, la posibilidad de expresarse mediante decisiones, que en la práctica son vinculantes para los Estados, pero que no tienen efecto directo por lo tanto poseen un alcance a nivel de la administración de los Estados, mas no de los ciudadanos, de tal forma que se observa que la integración del MERCOSUR, tiene una limitada aplicación directa en los ciudadanos, y sus normas tienden a vincular el comportamiento de los Estados, y de ahí por medio de los Estados a los individuos, teniendo como consecuencia una integración más débil que las de aquellos modelos de integración de Estados, donde las normas emitidas por la organización supra-estatal son directamente vinculantes para los ciudadanos³²⁸.

3.2.2 Grupo del Mercado Común.

El Grupo del Mercado Común, según el artículo 13 del tratado Constitutivo del MERCOSUR ³²⁹, es el organismo ejecutivo del proceso de integración, de ahí que es el equivalente a la Comisión de Altos Funcionarios de la UNASUR como órgano ejecutivo del proceso de integración sudamericano³³⁰.

Llama la atención que el Grupo del Mercado Común, está coordinado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros del MERCOSUR. Al respecto se debe notar, que no se establece una vinculación directa entre órganos comunitarios, como sería el hecho de que el Consejo del Mercado Común sea el que coordine al Grupo del Mercado Común, mismo que está dirigido por representantes intergubernamentales, pero no en su calidad de órgano de integración, como sería si estarían constituidos dentro del Consejo del MERCOSUR. Por ende existe una claro

³²⁷ [...] Artículo 9.- El Consejo del Mercado Común se pronunciará mediante Decisiones, las que serán obligatorias para los Estados Partes.

Protocolo de Ouro Preto, Capítulo I: *Estructura del MERCOSUR*, Sección I: *Del Consejo del Mercado Común*. Artículo 9.

³²⁸ Organizaciones supra-estatales como la Comunidad Andina y la Unión Europea.

³²⁹ [...] Artículo 13.- El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del Mercado Común y será coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores [...]

Tratado de Asunción, Capítulo II: *Estructura Orgánica*, Artículo 13.

³³⁰ Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*, Sección A: *Fortalecimiento de la Institucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Numeral 2.

énfasis intergubernamental, por el cual los Ministros de Relaciones Exteriores rigen el funcionamiento del Grupo del Mercado Común, en sus calidades de representantes de Estados.

A diferencia de la Comisión de Altos funcionarios, que ejerce sus actividades dentro de las políticas diseñadas por las Reuniones Ministeriales, el Grupo del MERCOSUR, por otro lado tiene capacidad de iniciativa, tal cual lo declara el artículo 13 del Tratado Constitutivo del MERCOSUR³³¹. Siendo legislativo y ejecutivo.

El Grupo del Mercado Común, como es tónica general de la Integración del MERCOSUR, tiene sus atribuciones expresamente dirigidas para propender a la integración económica cuyo único fin, estando limitado al establecimiento del MERCADO COMUN, como objetivo máximo, para lo cual tiene la posibilidad de crear sub-grupos, que sean los que sirvan para lograr los cometidos que el Grupo del Mercado Común necesite para cumplir con sus objetivos³³².

Dentro de este punto, se nota que la Comisión de Altos Funcionarios de la UNASUR, en algo puede sustentarse en el Grupo del Mercado Común, ya que prevé la creación en su caso de Grupos, que se encarguen de tratar temas específicos de competencia de la Comisión de Altos Funcionarios de la UNASUR. De ahí que todo el desarrollo del sistema de sub grupos, como unidades ejecutoras de planes específicos dentro de un sistema de integración, puede ser adecuada, como base de los grupos de la UNASUR, que tiene fines similares, ya que en general se ha declarado que su función es cumplir con objetivos puntuales de la integración sudamericana conferidos como atribuciones a la UNASUR³³³.

³³¹ [...] El Grupo Mercado Común tendrá facultad de iniciativa. Sus funciones serán las siguientes: proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del Programa de Liberación Comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y a la negociación de acuerdos frente a terceros [...]
Tratado de Asunción, Capítulo II: *Estructura Orgánica*, Artículo 13.

³³² [...] El Grupo Mercado Común podrá constituir los Sub-grupos de trabajo que fueren necesarios para el cumplimiento de sus cometidos. Inicialmente contará con los Sub-grupos de trabajo mencionados en el Anexo V.

El Grupo Mercado Común establecerá su Reglamento interno en el plazo de 60 días a partir de su instalación [...]

Tratado de Asunción, Capítulo II: *Estructura Orgánica*, Artículo 13.

³³³ Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*, Sección A: *Fortalecimiento de la Institucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Numeral 3.

El Grupo del Mercado Común, está compuesto por representantes directos de los gobiernos, de ahí que no se observe que sea un organismos cuya estructura posea la características de Supra-estatalidad en su conformación. Por el contrario atiende a una representación directa de cada gobierno que se encuentra conformada por una misma cantidad de individuos por Estado, así, en virtud del principio de igual soberana de los Estados, la representación de cada uno no atiende a criterios de proporcionalidad poblacional, o tamaño económico, sino de respeto a la igualdad de Estados, como actores dentro del Sistema Internacional de iguales condiciones, por ende posee una estructura mucho más propia de una organización internacional común³³⁴, y no de un organización supra-estatal, donde se difumina la representación directa de los Estados, y se pasa a una conformación, más acorde con las características puntuales de las regiones dentro de la organización supra-estatal.

En todo caso, al no existir un tipo de conformación declarada para la Comisión de Altos Funcionarios de la UNASUR, y considerando que la UNASUR, en su integración persigue el mantenimiento de las estructuras estatales, y la directa participación de la voluntad estatal dentro de las decisiones de integración, la forma en que está formado el Grupo del Mercado Común, puede ser un sustento de la Comisión de Altos funcionarios de la UNASUR, dejando la salvedad de que el Grupo del Mercado Común, representa a los Ministros de Relaciones Exteriores, Economía y Banco Central de cada país³³⁵, es decir tiene entre sus miembros a representantes netamente direccionados en el campo económico, por lo tanto, la Comisión de Altos Funcionarios de la UNASUR, solo debería tomar como sustento del Grupo del Mercado Común, la conformación de este, pero no los intereses que se encuentran representados en el mismo.

³³⁴ Cfr. DÍEZ DE VELASCO, *Las Organizaciones...* op. cit., p.47

³³⁵ [...] Artículo 14.- El Grupo Mercado Común estará integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, que representen a los siguientes organismos públicos:

- Ministerio de Relaciones Exteriores;
- Ministerio de Economía o sus equivalentes (áreas de Industria, Comercio Exterior y/o Coordinación Económica);
- Banco Central.

Al elaborar y proponer medidas concretas en el desarrollo de sus trabajos, hasta el 31 de diciembre de 1994, el Grupo Mercado Común podrá convocar, cuando así lo juzgue conveniente, a representantes de otros organismos de la Administración Pública y del Sector Privado [...]
Tratado de Asunción, Capítulo II: *Estructura Orgánica*, Artículo 14.

Adicionalmente el Grupo del Mercado Común cuenta con una Secretaría Administrativa³³⁶, que es una organización de apoyo de sus actividades, que en general hace las veces de archivo del Grupo de Mercado Común, careciendo de atribuciones de acción en ninguna área del proceso del MERCOSUR, de esta forma es que no se asemeja a la Secretaría *Pro Tempore*³³⁷, que actualmente tiene todas las potestades ejecutivas de la UNASUR, y que por lo menos se ha declarado será la que direcciona los recursos económicos dentro del proceso de integración sudamericana, de tal forma que la Secretaría del Grupo del Mercado Común no es un organismo idóneo, de sustento de la Secretario *Pro Tempore* de la UNASUR.

Normativamente el Grupo del Mercado Común se expresa mediante decisiones que tienen fuerza vinculante para los Estados, pero carecen de efecto directo³³⁸.

3.2.3 Comisión de Comercio

Este organismo del MERCOSUR, normado y creado por el Protocolo de Ouro Preto, a partir de la Sección III del mencionado instrumento jurídico, esta creado y diseñado para administrar la política comercial del MERCOSUR³³⁹, y en especial las cuestiones vinculadas con el arancel externo de común, dado que la UNASUR, no plantea de ninguna forma establecer un arancel externo común, y que la zona de libre comercio que se plantea normalmente no requiere de un organismo de integración

³³⁶ [...] Artículo 15.- El Grupo Mercado Común contará con una Secretaría Administrativa, cuyas principales funciones consistirán en la guarda de documentos y comunicación de actividades del mismo.

Tendrá su sede en la ciudad de Montevideo [...]

Tratado de Asunción, Capítulo II: *Estructura Orgánica*, Artículo 15.

³³⁷ Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*, Sección A: *Fortalecimiento de la Institucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Numeral 9.

³³⁸ [...] Artículo 16.- Durante el período de transición las decisiones del Consejo del Mercado Común y del grupo Mercado Común serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes [...]

Tratado de Asunción, Capítulo II: *Estructura Orgánica*, Artículo 16.

³³⁹ [...] Artículo 16.- A la Comisión de Comercio del MERCOSUR, órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común, compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-MERCOSUR y con terceros países [...]

Protocolo de Ouro Preto, Capítulo I: *Estructura del MERCOSUR*, Sección III: *De la Comisión de Comercio del MERCOSUR*, Artículo 16.

común que la administre, entonces la Comisión de Comercio, no tiene par dentro del sistema de integración de la UNASUR, y no merece de un análisis, pues en principio sus objetivos y su formación están diseñadas para la administración de situaciones que no se busca existan en el espectro de la UNASUR.

3.2.4 Comisión Parlamentaria Conjunta

El Artículo 22 del Protocolo de Ouro Preto, establece que la Comisión Parlamentario, es el órgano de representación de los parlamentos³⁴⁰, no de los ciudadanos dentro del MERCOSUR; por lo tanto un órgano gubernamental más, se observa la característica fundamentalmente intergubernamental de este proceso de integración, más que nada no cumple con la idea del parlamento sudamericano que se busca sea el órgano de representación del pueblo sudamericano³⁴¹. De esta forma al ser un órgano intergubernamental, es difícil que pueda ser el representante de los pueblos de Sudamérica, y es así que es un inadecuado sustento para el parlamento sudamericano de inicio, por ende no cabe mayor análisis al respecto.

3.2.5 Foro Consultivo Económico Social

De acuerdo al artículo 28 del Protocolo de Ouro Preto³⁴², este organismo, representa a los sectores económicos y sociales de los Estados dentro del

³⁴⁰ [...] Artículo 22.- La Comisión Parlamentaria Conjunta es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes en el ámbito del MERCOSUR [...] Protocolo de Ouro Preto, Capítulo I: *Estructura del MERCOSUR*, Sección IV: *De la Comisión Parlamentaria Conjunta*, Artículo 22.

³⁴¹ Acuerdo de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*, Sección E: *Parlamentos*, Numeral 1.

³⁴² [...] Artículo 28.- El Foro Consultivo Económico-Social es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales y estará integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte [...] Protocolo de Ouro Preto, Capítulo I: *Estructura del MERCOSUR*, Sección V: *Del Foro Consultivo Económico-Social*, Artículo 28.

MERCOSUR, y su función es conforme el artículo 29, la emisión recomendaciones sobre el proceder del Grupo del Mercado Común³⁴³.

El Foro Consultivo entonces emite posiciones sin valor vinculante alguno al Grupo del Mercado Común³⁴⁴ que como se ha visto tiene competencias netamente económicas. De acuerdo a la organización que se ha detallado presenta la UNASUR, el Foro Consultivo, es un organismo idóneo como base del Foro Consultivo Comercial de la UNASUR, cuya función es ser un ente de discusión de los temas comerciales dentro del proceso de integración³⁴⁵. Es así que al ser estas dos organizaciones limitadas al aspecto comercial, sus estructuras son equivalentes, más allá de que en ambos no se ha previsto que tengan injerencia vinculante dentro de las actividades de integración.

Solo quedaría por homologar, en el caso de que se asimile el Foro Consultivo Comercial de la UNASUR, al Foro Consultivo Económico Social del MERCOSUR, en lo referente a ante qué institución el primero formularía sus recomendaciones, lo cual es sencillo, ya que tendría por coherencia que remitirse al organismo dentro de la organización que se encargue de la ejecución de la integración a nivel económico. Dentro de la UNASUR, el órgano ejecutivo sobre todos los temas, es la Comisión de Altos Funcionarios, por ende a este órgano tendría que remitirse.

3.2.6 Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR.³⁴⁶

La decisión 11/03 del consejo de Mercado Común, ha establecido la creación de esta organización dentro del MERCOSUR³⁴⁷. Teniendo como labor, el representar

³⁴³ [...] Artículo 29.- El Foro Consultivo Económico-Social tendrá función consultiva y se manifestará mediante Recomendaciones al Grupo Mercado Común [...]
Protocolo de Ouro Preto, Capítulo I: *Estructura del MERCOSUR*, Sección V: *Del Foro Consultivo Económico-Social*, Artículo 28.

³⁴⁴ Cfr. E. RIMOLDI DE LADMANN, *La Estructura Institucional a partir del Protocolo de Ouro Preto*, en A.A.V.V., MERCOSUR. Balance y Perspectiva, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1996, pp. 55-70.

³⁴⁵ Comunicado de Brasilia, Sección: *Comercio*, Numeral 30.

³⁴⁶ Este órgano tiene amplia similitud con el COREPER, que, al igual que la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, cuenta con un Comité de Representantes Permanentes.

³⁴⁷ [...] Art. 1 – Crear la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) como órgano del Consejo del Mercado Común, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 1 parágrafo único, y artículo 8 numeral VII, del Protocolo de Ouro Preto [...]

al Consejo del Mercado Común cuando este no se encuentre reunido, lo cual no significa que posee sus funciones, todo lo contrario en verdad. Su función principal se reduce a ser un ente vinculante y cohesionador del marco institucional del Consejo de Mercado Común cuando este no se encuentre reunido³⁴⁸.

Al ser el máximo órgano del MERCOSUR, una institución que solo se reúne cada cierto tiempo, y por ser este el máximo organismo del proceso de integración, cuando no se encuentra reunido, desaparece una cabeza que pueda dirigir a las organizaciones dentro del proceso de integración, apareciendo la necesidad de una institución como esta Comisión de Representantes permanentes del MERCOSUR.

La UNASUR, probablemente no tendrá la misma carencia que ha mostrado el Consejo de Mercado Común, puesto que existe dentro de su organización instituciones permanentes que pueden suplir el espacio dejado por el máximo organismo, como los Reuniones ministeriales, que poseen similares competencias normativas, de esta forma este organismo del MERCOSUR, se torna inoperante dentro del sistema de la UNASUR.

3.2.7 Foro Consulta y Concertación Política

Creado por la decisión 18/98 del Consejo de Mercado Común, la labor de este organismo dentro del MERCOSUR³⁴⁹, es servir como un órgano para fomentar la coordinación política entre los Estados miembros del MERCOSUR. Lo que se busca

Decisión CMC 11/03 del MERCOSUR, *Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR*, Artículo 1.

³⁴⁸ [...] Art. 4 – La CRPM tendrá las siguientes competencias:

- a. Asistir al Consejo del Mercado Común y a la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR, en todas las actividades que le sean requeridas por cualquiera de estos;
- b. Presentar iniciativas al Consejo del Mercado Común sobre materias relativas al proceso de integración del MERCOSUR, las negociaciones externas y la conformación del Mercado Común;
- c. Afianzar las relaciones económicas, sociales y parlamentarias en el MERCOSUR, estableciendo vínculos con la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social, así como con las Reuniones Especializadas del MERCOSUR [...]

Decisión CMC 11/03 del MERCOSUR, *Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR*, Artículo 4.

³⁴⁹ [...] Art 1º - Crear un Foro de Consulta y Concertación Política, como órgano auxiliar del Consejo del Mercado Común, en los términos del párrafo único del artículo 1 del Protocolo de Ouro Preto [...] Decisión CMC 18/08 del MERCOSUR, *Creación del Foro de Consulta y Concertación Política*, Artículo primero.

es unificar la agenda de los países, con lo cual se trata de establecer una voluntad política común, que pueda ser el impulso del proceso de integración³⁵⁰.

Como se ha detallado gran parte de la movilización de la integración, depende más que de las posibilidades jurídicas, de la voluntad que tengan los miembros del proceso para ejecutar la integración. Este foro por ende sirve como mecanismo para impulsar la voluntad política en la ejecución de las acciones de integración.

En los procesos de integración a nivel latinoamericano, se ha establecido la pauta, de que los foros son organismos de vinculación entre la ciudadanía, o grupos fácticos y los gobiernos, por lo tanto este foro sale de la lógica general de este tipo de organizaciones, por lo tanto es vital aclarar, que no se trata de un organismo de vinculación del proyecto de integración del MERCOSUR con la ciudadanía.

Aunque el MERCOSUR no ha establecido mayores avances en política externa común, el Foro Consulta y Concertación Política es el organismo encargado de concertar la política externa del MERCOSUR, teniendo claro que el Foro de Consulta y Concertación solo puede emitir recomendaciones que tiene que someterse al Consejo de Mercado Común³⁵¹, por lo tanto no tiene capacidad de ejecutar por si mismo la política externa, más allá de que su formación no esta dada por los más altos representantes de los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros, sino por representante de ellos. El MERCOSUR deja, ver entonces que entre sus prioridades no están las de establecer una política externa común ejecutiva, que pueda desarrollarse en varios temas, sino que la coordinación para su establecimiento se halla limitada a un segundo orden, dentro de un organismo que incluso carece de un representante que pueda ser el portavoz de una posible política externa común.

³⁵⁰ [...] Art 2º - El Foro de Consulta y Concertación Política estará integrado por altos funcionarios de las Cancillerías de los Estados Partes del MERCOSUR y tendrá por objetivo ampliar y sistematizar la cooperación política entre los Estados Partes.

El referido Foro deberá profundizar el examen y la coordinación de la agenda política de los Estados Partes del MERCOSUR, inclusive en lo atinente a las cuestiones internacionales de naturaleza política y de interés político común relacionado con terceros países, grupos de países y organismos internacionales [...]

Decisión CMC 18/08 del MERCOSUR, *Creación del Foro de Consulta y Concertación Política*, Artículo segundo.

³⁵¹ [...] Art 4º - El Foro de Consulta e Concertación Política formulará recomendaciones, adoptadas por consenso, que serán sometidas al Consejo del Mercado Común, para su consideración [...]

Decisión CMC 18/08 del MERCOSUR, *Creación del Foro de Consulta y Concertación Política*, Artículo cuarto.

En referencia a la integración sudamericana, ésta ha establecido la existencia de un organismo con una denominación exactamente igual que el que se describe dentro del MERCOSUR, en el que se ha insinuado competencias similares a las que posee el Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR. Se tendrá que entender que ante la expresa similitud de nombres, y el gran parecido en funciones el proceso de integración de UNASUR, busca seguir las características de este organismo para su propio Foro de Consulta y Concertación Política³⁵².

En tal contexto el Foro de Consulta y Concertación Política de la UNASUR, basándose en su similar del MERCOSUR, sería un órgano de discusión entre los gobiernos de los Estados miembros, y no un foro de inclusión de la sociedad civil con el proceso de integración.³⁵³

Así de acuerdo a tal consideración, el Foro de Consulta y Concertación Política puede ser un adecuado sustento del organismo de igual denominación de la UNASUR, donde lo que se buscará entonces a nivel sudamericano es unificar la agenda política, para poder darle el debido impulso a los proyectos sudamericanos, con lo que se intenta solucionar el que probablemente es el crónico problema de Sudamérica. (El rechazo a la integración, y la falta de voluntad política suficiente para ejecutar los proyectos).

Se debe resaltar que la única función que no poseería el Foro mencionado, dentro de la UNASUR, es la de coordinación de la política externa, del proceso sudamericano que tiene como organización central de su establecimiento a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, conformado por los representantes de mayor jerarquía dentro del establecimiento de la política externa de cada uno de los Estados.

³⁵² Declaración de Cochabamba, Sección C: *Diálogo Político*, Numeral 2.

³⁵³ Acuerdo de Cartagena, Sección G: *De las Instituciones Consultivas*, Artículo 44.

3.2.8 Secretaría

Este es el organismo netamente administrativo del proceso de integración, sirve como apoyo para los demás órganos del MERCOSUR³⁵⁴. No tiene capacidad ejecutiva alguna, ni se supone la misma, se ha declarado francamente su papel de organismo de apoyo, de tal forma que podría cumplir con lo que se desprende serán las funciones de la Secretaría de la UNASUR³⁵⁵, una vez finalicen las funciones *pro tempore* que tiene por las cuales cumple con los papeles de los demás organismos del proceso de integración sudamericana.

En suma es un adecuado sustento para lo que se busca sea la Secretaría de la UNASUR, cuando se haya cumplido con la fase de implementación y consolidación de la organización.

3.2.9 Área de Control Integrado

Son áreas establecidas dentro del Acuerdo de Recife, en las que se establece que las autoridades de los países miembros del MERCOSUR, realizarán los controles fronterizos dentro de lugares integrados en los que las autoridades de ambos países poseen jurisdicción. Se establece una coordinación de puestos de control de frontera entre los países, pero sin que estos controles desaparezca lo único que se hace es establecer una coordinación más cercana entre autoridades³⁵⁶.

³⁵⁴ [...] Artículo 15.- El Grupo Mercado Común contará con una Secretaría Administrativa, cuyas principales funciones consistirán en la guarda de documentos y comunicación de actividades del mismo [...]

Tratado de Asunción, Capítulo II: *Estructura Orgánica*, Artículo 15.

³⁵⁵ Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*, Sección A: *Fortalecimiento de la institucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Numeral 9.

³⁵⁶ [...] ARTIGO 3. Os funcionários competentes de cada país exercerá, na Área de controle Integrado, seus respectivos controles aduaneiros, migratórios, sanitários e de transporte. Para esse fim ter-se-á que:

- a) A jurisdição e a competência dos órgãos e dos funcionários de País Limítrofe, considerar-se-ão extendidas até a Área de Controle Integrado.
- b) Os funcionários de ambos os países prestar-se-ão ajuda para o exercício de suas respectivas funções na referida Área, para os fins de prevenir e investigar as infrações já mencionadas e, em especial, o imediato traslado de pessoas e bens até o limite internacional, para efeito de se submeterem às leis e à jurisdição dos tribunais do País, quando for o caso [...]

No es tan claro que la UNASUR busque el establecimiento de controles integrados en las fronteras, pero si es claro que busca la coordinación entre Estados para el desarrollo de proyectos, de tal forma que estos organismos puede servir como génesis de esa coordinación, sin que aquello signifique que la UNASUR, busca la existencia de una integración a tal nivel, de todas formas sigue el concepto de la UNASUR, en cuanto se mantiene el *status quo* de los Estados.

3.2.10 Reunión de Ministros de Minas y Energía

Creada por decisión 60/00 del Consejo de Mercado Común, es un organismo dentro del MERCOSUR, con facultades propositivas para establecer políticas de concertación dentro de las áreas de su competencia³⁵⁷.

No aparece como debido sustento de las Reuniones Ministeriales de la UNASUR, puesto que solo tiene atribuciones para proponer políticas, mas, no para crearlas, lo cual es una característica primordial de las Reuniones Ministeriales de la UNASUR. En todo caso en cuanto a su conformación son instituciones que pueden ser base de las Reuniones Ministeriales de la UNASUR, mas no en lo referente a sus funciones.

3.2.11 Reunión de Ministros de Medio Ambiente

Creada por la decisión 19/03 del Consejo de Mercado Común, esta reunión, se encuentra encargada de proponer políticas sobre conservación del medio ambiente al Consejo de Mercado Común³⁵⁸.

Decisión CMC 05/93 del MERCOSUR, Acuerdo para la Aplicación de Controles Integrados en Frontera de los Países del MERCOSUR, denominado “Acuerdo de Recife”, Capítulo II: Disposiciones Generales de los Controles, Artículo 3.

³⁵⁷ [...] Art. 1. Crear la Reunión de Ministros de Minas y Energía del MERCOSUR, la cual tendrá como función proponer a este Consejo medidas tendientes a la coordinación y la cooperación en el área de minería y energía para el MERCOSUR[...]

Decisión CMC 60/00 del MERCOSUR, *Reunión de Ministros de Minas y Energía del MERCOSUR*.

³⁵⁸ [...] Art. 1 – Crear la “Reunión de Ministros de Medio Ambiente”, que tendrá como función proponer al Consejo del Mercado Común medidas tendientes a la coordinación de políticas para

Es fundamental precisar que la Reunión de Ministros de Ambiente puede proponer directamente sus políticas al Consejo de Mercado Común, a diferencia de la regla general por la cual las Reuniones de Ministros tendrían que pasar primero por el Grupo de Mercado Común, que es el que podría presentar las propuestas al Consejo del Mercado Común, como se establece dentro del artículo 12 de la decisión 59/00 CMC.³⁵⁹

Aplicando la organización institucional al proceso de la UNASUR, el modelo a seguir sería el del funcionamiento de esta Reunión Ministerial, que puede dirigirse directamente al organismo superior del proceso, ya que jerárquicamente dentro de la organización de la UNASUR, solo está por encima de las Reuniones Ministeriales la Reunión de Jefes de Estados y de Gobierno.

De todas formas la forma en que esta concebida la Reunión de Ministros de Ambiente, al poseer canales más efectivos de comunicación con el Consejo de Mercado Común, podría considerarse como un sustento de una posible Reunión de Ministros de Ambiente de la UNASUR, más allá de todas las limitaciones que pueden tener las Reuniones de Ministros del MERCOSUR, que ya se han descrito previamente, como es el caso de que no pueden generar políticas sino solamente proponerlas.

En síntesis aunque las Reuniones Ministeriales del MERCOSUR, no se adaptan debidamente a las Reuniones Ministeriales de la UNASUR, esta reunión en especial es un referente más cercano dentro del MERCOSUR, para las reuniones de la UNASUR.

promover la gestión ambiental y el desarrollo sostenible en los países del MERCOSUR, así como las acciones de cooperación y articulación en materia de medio ambiente entre los Estados Partes [...]

Decisión CMC 19/03 del MERCOSUR, *Reunión de Ministros del Medio Ambiente*, Artículo 1.

³⁵⁹ [...] Art. 12 - Solicitar al Grupo Mercado Común que someta, en los casos en que juzgue necesario, los proyectos de Decisión elevados por las Reuniones de Ministros a otros foros de la estructura formal del MERCOSUR involucrados, total o parcialmente, con la materia en análisis [...]

Decisión CMC 59/00 del MERCOSUR, Reestructuración de los Órganos Dependientes del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, Comités Técnicos, Artículo 12.

3.2.12 Reunión de Ministros de Educación

Dentro del MERCOSUR, se ha establecido por el Consejo del Mercado Común en Decisión 07/91, la Reunión de Ministros de Educación, como institución capaz de proponer políticas relacionadas con la educación, al Consejo de Mercado Común³⁶⁰.

Sus principales funciones actualmente tal cual lo declara la decisión 26/03 CMC son las de desarrollar políticas para el cumplimiento de la enseñanza obligatoria del portugués y del español³⁶¹, así como también desarrollar los mecanismos necesarios para que se puedan proponer normas para el reconocimiento de profesionales dentro del área del MERCOSUR³⁶².

La Reunión de Ministros de Educación tiene dos facetas, la primera que es la regular dentro de este tipo de reuniones del MERCOSUR, que se limita a la proposición de políticas, y que viene a ser limitada con relación al nivel normativa que se quiere tenga la Reuniones Ministeriales de la UNASUR

Y la segunda, labor que tiene, como cabeza del sistema educativo del MERCOSUR. A continuación se describirá el desarrollo institucional del sistema educativo que se ha instrumentado en el MERCOSUR.

EL SEM³⁶³³⁶⁴, tiene como cabeza de la organización a la Reunión de Ministros de Educación, que dentro de este sistema toma un carácter ejecutivo, incluso pudiendo decidir sobre la disposición de fondos.

³⁶⁰ [...] Art. 1 - Crear la Reunión de Ministros de Educación que tendrá como función proponer al referido Consejo a través del Grupo Mercado Común medidas con miras a coordinar políticas educativas en los Estados Partes [...]

Decisión CMC 07/91 del MERCOSUR, *Reunión de Ministros de Educación*, Artículo 1.

³⁶¹ [...] Analizar los mecanismos que hagan posible la aplicación de la Recomendación 06/03 “Obligatoriedad de la Enseñanza de los Idiomas Español y Portugués” de la CPC [...]

Decisión CMC 26/03 del MERCOSUR, *Programa de Trabajo 2004-2006*, Anexo: *Programa de Trabajo 2004-2006*, 2. MERCOSUR Social, 2.6 Educación para el MERCOSUR.

³⁶² [...] Avanzar en las negociaciones para el reconocimiento mutuo de títulos habilitantes para profesionales de los Estados Partes que permitan la circulación de profesionales y el desarrollo de sus actividades laborales, e iniciar la agenda de programas de cooperación para mejorar los niveles educativos en el MERCOSUR [...]

Decisión CMC 26/03 del MERCOSUR, *Programa de Trabajo 2004-2006*, Anexo: *Programa de Trabajo 2004-2006*, 2. MERCOSUR Social, 2.6 Educación para el MERCOSUR.

³⁶³ Sector Educativo de MERCOSUR.

³⁶⁴ [...] II. El Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) se originó en 1991 como un espacio diferenciado para el tratamiento específico de la cuestión educativa en el marco de la integración regional, y su órgano máximo es la Reunión de Ministros de Educación (RME) [...]

Por debajo de la Reunión de Ministros existe un Comité Coordinador Regional, que propone las políticas educativas, que puede acatar o no la Reunión de Ministros.

Luego se encuentran las Comisiones Regionales Coordinadoras de Área, que actualmente son tres, una sobre educación básica, otra sobre educación tecnológica y una final sobre educación superior. Que se encargan de elaborar las propuestas de líneas de acción dentro de sus campos, las que se refieren al Comité Coordinador, que vincula dichas propuestas.

Las Comisiones no solo son planificadoras, sino que también sirven para implementar los planes, es así que existe una integración profunda que va desde la unificación normativa a la unificación material.

Además de las Comisiones también el Comité Coordinador Regional puede nombrar a grupos gestores, encargados de proyectos puntuales con una vocación de temporalidad.

EL sistema también está compuesto por un sistema de información y de comunicación, que tiene como finalidad ser el canal de interconexión entre los diferentes organismos y actividades que se realizan con relación al sistema educativo del MERCOSUR.

Como se puede constatar, existen Reuniones Ministeriales dentro del MERCOSUR, como esta que no solo tienen potestades para la proposición de políticas, sino que también están encargadas de la ejecución de proyectos dentro del MERCOSUR, teniendo atribuciones ejecutivas.

Dentro de la UNASUR, los órganos de establecimiento de políticas son las Reuniones Ministeriales, y el órgano ejecutivo del proceso es la Comisión. Así pues para adaptar estas Reuniones del MERCOSUR, dentro del sistema de la UNASUR, se tendría que evolucionar las atribuciones de las reuniones Ministeriales, para no solo ser propositivas de políticas, sino en efecto establecer políticas.

En las actividades de ejecución que tienen las Reuniones Ministeriales dentro del MERCOSUR, estas al incluirse dentro de la UNASUR, tendría que pasar a la Comisión de Altos Funcionarios de la UNASUR.

3.2.13 Reunión de Ministros de Trabajo

Creada por la decisión 16/91 CMC³⁶⁵, su fin primordial es coordinar la políticas laborales entre los países miembros de proceso de integración. Si bien la UNASUR, no tiene atribuido el establecimiento o coordinación de políticas laborales, esta institución es citada aquí, ya que para los efectos del establecimiento de la ciudadanía sudamericana, se tendrá que otorgar derechos laborales a los ciudadanos, y por ende una reunión de ministros de trabajo tendría aquella competencia.

Más allá de que la actual Reunión de Ministros de Trabajo del MERCOSUR atienda a políticas generales laborales, se podría homologar su labor dentro de la UNASUR, entorno al establecimiento de políticas laborales a favor de los ciudadanos sudamericanos.

3.2.14 Reunión de Ministros de Salud

Es el órgano máximo que propone políticas a nivel del MERCOSUR en lo referente a la salud. La Reunión de Ministros de Salud, tiene bajo su jerarquía a las comisiones intergubernamentales que se encargan del desarrollo de la política de salud para la prevención del dengue, del tabaquismo, protección de la salud del trabajador, promoción de política sobre salud sexual, y prevención del VIH. En general su labor es buscar aunar esfuerzos en los temas designados, y promover el desarrollo de políticas comunes.

También, bajo el orden jerárquico de la Reunión de Ministros de Salud, se encuentran grupos de trabajo, dedicados al estudio de temas puntuales dentro de la política de salud., así están el Grupo ad hoc sobre medicamentos, y el programa de control de enfermedades transmisibles.

Como se puede ver existe poco en el desarrollo de políticas comunes acatadas por todos los Estados del MERCOSUR, más allá de la prevención y discusión de

³⁶⁵ [...] Art. 1 - Crear la Reunión de Ministros de Trabajo que tendrá como función coordinar las políticas laborales de los Estados Partes [...] Decisión CMC 16/91 del MERCOSUR, *Reunión de Ministros de Trabajo*, Artículo 1.

ciertos temas, normativamente se dista mucho del establecimiento de un régimen de salud común entre los Estados, así pues como base del proceso de integración sudamericano, existe desarrollo incipientes.

Pese a que en el fondo es difícil admitir que las Reuniones Ministeriales del MERCOSUR, puedan ser sustento de sus similares dentro de la UNASUR, una vez que se homologuen las competencias de las Reuniones Ministeriales del MERCOSUR, con las de la UNASUR, se podría incluir a las Reuniones Ministeriales del MERCOSUR dentro de la UNASUR, en especial en lo relacionado con la composición de las Reuniones Ministeriales del MERCOSUR, que se adapta enteramente a las de la UNASUR.

3.2.15 Reunión de Ministros de Cultura

Su función principal es la promoción dentro de los Estados miembros del proyecto de integración del MERCOSUR, de acuerdo a lo que declaran las decisiones del Consejo de Mercado Común 11/96³⁶⁶ y 26/03³⁶⁷. Lo que supone informar dentro de los Estados parte del MERCOSUR, acerca de los avances realizados por esta organización de integración regional.

He citado esta reunión especial, ya que podría entenderse por su integrantes que buscará la integración o cooperación a nivel cultural dentro de los Estados parte del MERCOSUR, mas como se ve su finalidad es totalmente diferente, puesto que esta constituido como un órgano de difusión de los avances del MERCOSUR.

Las Reuniones Ministeriales de la UNASUR, esta encargadas de establecer políticas de integración vinculadas, con las materias encargadas a los Ministros que forman parte de una determinada Reunión. Ya que no es el caso, dentro de esta Reunión Ministerial del MERCOSUR, la misma no puede ser sustento de las Reuniones Ministeriales de la UNASUR, que tiene funciones totalmente diferentes.

³⁶⁶ Decisión CMC 11/96 del MERCOSUR, *Protocolo de Integración Cultural del MERCOSUR*.

³⁶⁷ [...] Propiciar la realización de eventos de amplio alcance en los medios de comunicación, inclusive en el área deportiva, que promuevan la idea del MERCOSUR en los Estados Partes y permitan mayor conocimiento mutuo de sus sociedades [...]

Decisión CMC 26/03 del MERCOSUR, *Programa de Trabajo 2004-2006, Anexo: Programa de Trabajo 2004-2006, 2.MERCOSUR Social, 2.3 Visibilidad Cultural*.

Esta Reuniones Ministeriales solo pueden ser base de sus similares dentro de la UNASUR, en cuanto a la forma en que están compuesto, estableciendo que sus atribuciones tendrían que variar para atender a las que deben tener las Reuniones Ministeriales dentro de la UNASUR.

3.2.16 Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología

Es un órgano encargado de fomentar la cooperación entre los países miembros sobre la ciencia y tecnología, tanto entre estos como con terceros países, tal como se declara en la decisión 26/03 CMC³⁶⁸.

Se observa que es un órgano para fortalecer la cooperación, y para el establecimiento de proyectos a este nivel. No propugnando la integración aunque se insinúa que puede buscar el establecimiento de proyectos de investigación.

Para el proceso de la UNASUR, podría ser un órgano importante, puesto que sería una forma posible de administrar proyectos que solo llegan al nivel de cooperación, sin buscar que se produzca la integración. Tomando en cuenta que la UNASUR dentro de su organización no ha creado organismos que se encargue del manejo de los proyectos sobre cooperación.

Hay que recordar que la UNASUR al respecto de la ciencia y tecnología, solo busca el establecimiento de la cooperación y por ende lo desarrollado por el MERCOSUR, concuerda perfectamente, mas, cabe considerar que el único organismo ejecutivo dentro de la UNASUR, es la Comisión de Altos funcionarios, por ende esta Reunión, para ingresar dentro del sistema de la UNASUR, tendría que estar bajo la

³⁶⁸ [...] - Reforzar el papel de la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología (RECyT) con vistas a la integración de los proyectos de desarrollo científico y tecnológico nacionales, priorizando áreas consideradas estratégicas para el proceso de integración.

- Establecer programas de investigación y desarrollo conjunto con financiamiento coordinado entre los cuatro países y/o recursos de terceras fuentes.

- Coordinar acciones de cooperación procedentes de terceros países y hacia terceros países o bloques de países.

- Generar una coordinación MERCOSUR con asistencia externa y fondos de financiamiento de los Estados Partes, para la promoción y facilitación del proceso de transferencia tecnológica desde el resto del mundo y su difusión en la región apoyando a los centros nacionales involucrados [...]

DECISIÓN CMC 26/03 DEL MERCOSUR, *Programa de Trabajo 2004-2006*, Anexo: *Programa de Trabajo 2004-2006*, 4. *Nueva Agenda de la Integración*, 4.1 *Programa de Cooperación de Ciencia y Tecnología*.

organización de la Comisión de la UNASUR, a la que debería estar sometida jerárquicamente.

3.2.17 Reunión Especializada de Medio Ambiente

Fue creada por la resolución 22/92 del Grupo de Mercado Común, teniendo como finalidad central el encargarse de estudiar las legislaciones de los Estados miembros sobre medio ambiente, y proponer políticas vinculadas con el status de dichos ordenamientos jurídicos³⁶⁹.

Consecuentemente con la tendencia de este tipo de reuniones, se ha declarado que su labor es unificar lo hecho en este campo por los sub grupos, para poder emitir las políticas sobre medio ambiente. De esta forma es que como órgano de coordinación de nivel medio entre los sub grupos de trabajo y el Grupo de Mercado Común, es interesante, ya que aplicado al caso de la UNASUR, sería un ente coordinador de lo hecho por los Grupos de Trabajo ante la Comisión de Altos Funcionarios³⁷⁰.

Se debe acotar que estoy asimilando a los sub grupos de trabajo del MERCOSUR, con los eventuales grupos de trabajo de la UNASUR, porque cumplen similares funciones, esto es estudiar temas puntuales, para informar al órgano ejecutor sobre los mismos.

Hay que señalar que en el MERCOSUR, se establece diferencias entre los Grupos y los Sub Grupos que existen dentro del sistema, en la medida en que sean órganos de apoyo para el Consejo de Mercado Común, estamos hablando de Grupos, y cuando son órganos de apoyo del Grupo de Mercado Común, nos referimos a los sub grupos. He tomado a los Sub grupos de Trabajo del MERCOSUR, y no a los grupos

³⁶⁹ [...] Artículo 1.-Crear la Reunión Especializada de Medio Ambiente que tendrá como cometido analizar la legislación vigente en los Estados Partes y proponer acciones a emprender en las distintas áreas con el objeto de proteger el Medio Ambiente, a través de recomendaciones al Grupo Mercado Común [...]

Resolución GMC 22/92 DEL MERCOSUR, *Creación de la Reunión Especializada de Medio Ambiente*, Artículo 1.

³⁷⁰ Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*, Sección A: *Fortalecimiento de la institucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Numeral 4.

de trabajo como sustento de los grupos de trabajo de la UNASUR, debido a que los sub grupos de trabajo dentro del sistema del MERCOSUR están directamente vinculados con el órgano ejecutor. Adicionalmente los sub grupos de Trabajo dentro del MERCOSUR, se encargan del manejo de planes por grandes áreas, a diferencia, de los grupos de trabajo que se constituyen para la ejecución de actividades puntuales.

Es claro que las actividades de ejecución dentro de la UNASUR, como se han declarado, serán llevadas a cabo por grandes áreas de integración, por lo tanto son los sub grupos de trabajo, el sustento adecuado por los nuevos grupos de trabajo que por áreas se creen dentro de la UNASUR, tal cual es la decisión manifiesta, según consta en la Declaración de Cochabamba, que establece a los grupos de trabajo dentro de la UNASUR, como instituciones que se encarguen de grandes temas en general, y no solo de proyectos en específico.

3.2.18 Reunión Especializada de Infraestructura de la Integración

Establecida por el Grupo del Mercado Común en resolución 89/00, busca determinar y desarrollar proyector de infraestructura dentro de los países miembros³⁷¹. Se ve que las competencias económicas del Grupo de Mercado Común se entienden extensivamente en todos los posibles aspectos que propendan a fomentar la integración económica, y *lato sensu* la integración.

La reunión especializada en general es un organismo, que busca coordinar los esfuerzos de los sub grupos de trabajo ¹³⁷², ⁵³⁷³ y ⁹³⁷⁴. Este tipo de organización dentro de la UNASUR no existe, es decir aquello que equivalga a un nivel intermedio entre la Comisión de Altos Funcionarios y los Grupos de Trabajo, de todas formas en la medida en que las actividades que desempeñe la UNASUR se amplíen podría ir aumentando la dificultad de organizar los grupos de trabajo, haciéndose necesario

³⁷¹ [...] Art.1 – Crear la Reunión Especializada de Infraestructura de la Integración, con la finalidad de analizar y desarrollar proyectos de infraestructura común para los Estados Partes del MERCOSUR, basado en la eficaz utilización de los recursos disponibles, en la preservación del medio ambiente y en el perfeccionamiento de las interconexiones físicas [...]

Resolución GMC 89/00 del Mercosur, *Reunión Especializada de Infraestructura de la Integración*, Artículo 1.

³⁷² Subgrupo de Trabajo N°1: “Comunicaciones”.

³⁷³ Subgrupo de Trabajo N°5: “Transporte e Infraestructura”.

³⁷⁴ Subgrupo de Trabajo N°9: “Energía”.

organismo intermedios que los coordinen, encontrándose, como un debido fundamento del proceso de consolidación este tipo de reuniones, aunque no hay organismo similar previsto dentro de la UNASUR.

Hay que recordar que las organizaciones que dentro del MERCOSUR, son creadas o por el Consejo de Mercado Común, o por el Grupo de Mercado Común, se deben a ellos y solo son organizaciones de apoyo, más que de ejecución, por lo tanto se tiene que entender que el desarrollo de proyecto no esta en la ejecución de ellos, sino en la profunda planificación de los mismos.

3.2.19 Grupo de Trabajo sobre circulación vial de transporte no comercial

Creado por el Consejo del Mercado Común, en su decisión 33/00, esta conformado por representantes de los órganos competentes de cada Estado miembro³⁷⁵, teniendo como función elevar propuestas, al Foro de Consulta y Concertación Política, para la armonización de la globalidad de norma que atañen al transporte terrestre³⁷⁶.

Su labor es netamente propositiva, guardando uniformidad con los Grupos de trabajo que busca crear la UNASUR, en cuanto órganos de apoyo del proceso de integración, que sin ser ejecutivos, puedan realizar estudios sobre ciertos temas, y presentar propuestas a la Comisión de Altos Funcionarios³⁷⁷. De ahí que la labor de los grupos de trabajo extendida, puede resultar de gran valía dentro del proceso de integración sudamericano.

³⁷⁵ [...] Art. 2º - El Grupo de Trabajo sobre Circulación Vial de Transporte no Comercial estará integrado por funcionarios de los organismos técnicos competentes de los seis países, coordinados por los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores [...]

Decisión CMC 33/00 del MERCOSUR, *Grupo de Trabajo Sobre Circulación Vial- de Transporte no Comercial*, Artículo 2.

³⁷⁶ [...] Art. 3º - .Serán de competencia del Grupo de Trabajo los temas relacionados con la seguridad vial, las reglas de circulación, requisitos de habilitación de conductores y automotores particulares, seguros, régimen de sanciones, difusión de las normas de tránsito, armonización de normas y señales viales y otros temas conexos, con exclusión del transporte comercial. Decisión 33/00 CMC [...]

Decisión CMC 33/00 del MERCOSUR, *Grupo de Trabajo Sobre Circulación Vial- de Transporte no Comercial*, Artículo 3.

³⁷⁷ Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*, Sección A: *Fortalecimiento de la institucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Numeral 3.

Hay que recalcar que el MERCOSUR, ha hecho intentos constantes por expandir la competencia de sus órganos, tal es el caso de este grupo de trabajo que ejerce sus funciones en el marco del Foro de Consulta y Concertación Política³⁷⁸, que es una institución del proceso de integración que incluye directamente incluso hasta los Estados asociados³⁷⁹, de esta forma es que los grupos de trabajo relacionados con esta organización sustentan de gran forma a los grupos de trabajo de la UNASUR, puesto que tienen entre sus miembros a 10 integrantes de los 12 con lo que cuenta la UNASUR.

3.2.20 Grupo de Trabajo sobre propuesta de acuerdo sobre política de gestión de residuos y responsabilidad post consumo

He decidido citar este grupo en particular, ya que muestra claramente las características en general los Grupos de Trabajo tienen dentro del MERCOSUR, el Grupo de Trabajo citado anteriormente es una anomalía, por eso es que se adapta tan bien dentro de la organización de la UNASUR y sus Grupos de Trabajo.

Por otra parte, los grupos de trabajo del MERCOSUR, en general se crean como órganos que realizan estudios sobre los temas que se les encomienda, y responden directamente ante el Consejo del Mercado Común³⁸⁰, es decir el órgano que delinea las políticas del proceso, y no el que las ejecuta.

En el presente caso, este Grupo está encargado de estudiar la factibilidad del establecimiento de acuerdo, sin que pueda determinar si este se establece o no, simplemente es una comisión que instruye al Consejo del Mercado Común sobre los pormenores del proceso.

³⁷⁸ [...] Grupo deberá reunirse por lo menos una vez por semestre y elevará sus estudios y propuestas al Foro de Consulta y Concertación Política, el que deberá transmitir al Consejo de Mercado Común un informe y evaluación de los avances que tuvieron lugar en ese período [...] Decisión CMC 33/00 del MERCOSUR, *Grupo de Trabajo Sobre Circulación Vial- de Transporte no Comercial*, Artículo 3.

³⁷⁹ Decisión CMC 18/98 del MERCOSUR, *Creación del Foro de Consulta y Concertación Política*, Artículo 5.

³⁸⁰ Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*, Sección A: *Fortalecimiento de la institucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Numeral 4.

Entonces, los Grupos de Trabajo como órganos que proveen de flexibilidad dentro del proceso de integración, son instrumentos válidos que coadyuvan a que las instancias decisorias, puedan emitir sus actos con conocimiento de causa, pero no son referentes adecuados de los Grupos de Trabajo de la UNASUR, ya que se diferencia con estos esencialmente en que los grupos de Trabajo de la UNASUR, tiene vocación de permanencia, y áreas de trabajo amplias, mientras, que los Grupos de Trabajo del MERCOSUR, son creados para proyectos puntuales, luego de los cuales desaparece su razón de existir, encargándose del manejo solo de estos proyecto.

Cabe destacar que si bien los Grupos de trabajo del MERCOSUR en general, no son un adecuado sustento de los Grupos de trabajo de la UNASUR, si podría incluirse dentro de la organización de la UNASUR, por la flexibilidad que prestan, ante la factibilidad de crearlos en función de cada nueva situación que va presentándose en el proceso de integración, que requiere de un organismo especializado para su estudio. Para este mismo fin también podrían ser utilizados los Grupos ad hoc, dentro del MERCOSUR que en general solo se establecen para estudios extremadamente específicos³⁸¹.

3.2.21 Grupo Ad hoc sobre integración fronteriza

Es un grupo que se encuentra encargado directamente de velar por que se implementen mecanismos para el desarrollo de la zona de frontera entre los países miembros del MERCOSUR³⁸². Aquí se puede observar la existencia de grupos que más que nada tiene carácter temporal dentro de la organización del MERCOSUR, los cuales una vez cumplida su función se desintegran, o evolución para ser un Grupo.

³⁸¹ [...] Los Grupos "Ad Hoc" tendrán duración limitada al cumplimiento de sus respectivos mandatos [...]

Decisión CMC 59/00 del MERCOSUR, *Reestructuración de los Órganos dependientes del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio del MERCOSUR*, G: *Grupo de Servicios*.

³⁸² [...] Asegurar la implementación de mecanismos ágiles para el desarrollo particular de las zonas de frontera en el proceso de integración regional, incluyendo el intercambio comercial y de servicios de las ciudades fronterizas del MERCOSUR [...]

Decisión CMC 26/03 del MERCOSUR, *Programa de Trabajo 2004-2006*, Anexo: *Programa de Trabajo 2004-2006*, 1. MERCOSUR Económico- Comercial, 1.7 Integración Fronteriza.

Lo que más aparece es la flexibilidad dentro del proceso de integración sudamericano por el que se establecen grupos de apoyo ilimitadamente según las necesidades del proyecto. En el caso de la UNASUR, podría utilizarse esta división entre grupos ad hoc, y grupos de trabajo, confiriendo la calidad de grupos ad hoc, a aquellos con carácter temporal creándose grupos de trabajo puntuales solo para los temas que tengan una cierta vocación de permanencia.

Hasta aquí se citarán los grupos o grupos ad hoc de trabajo del MERCOSUR, por su gran cantidad y profusión resulta una labor amplísima el estudio detallado de estos y en especiales de cuales podrían ser sustento del proceso de la UNASUR. La idea central ha sido determinar cómo estas estructuras pueden coadyuvar dentro del proceso de la UNASUR, mas no hacer un estudio de cada uno lo cual no es tema de este trabajo, cuyo fin es el estudiar las grandes estructuras del MERCOSUR, y su articulación dentro de la consolidación de la UNASUR.

Por otra parte en el caso de los subgrupos, por estar destinados al estudio de temas en general y por ser definidos y reducidos en término, si procederé a describirlos en su totalidad, ya que se adaptan de mejor forma al proceso de integración sudamericano ya que son más comprensivos de los temas de la integración de la UNASUR, y no son creados, para planes puntuales que aún no puede decirse que existan en la UNASUR, o que puedan existir.

Finalmente en lo relacionado a los grupos, y grupos ad hoc, se procederá a citar aquellos que por las materias que tocan pueden ser considerados como sustento de la organización de la UNASUR porque tratan los temas de competencia de esta organización, así entre los grupos de importancia que pueden trasplantarse al proceso de la UNASUR tenemos³⁸³: Grupo ad hoc de Alto Nivel Acuífero Guaraní, Grupo de Trabajo sobre Propuesta de Política MERCOSUR de Gestión Ambiental de Residuos y Responsabilidad Post Consumo, Grupo de Trabajo Especializado Ilícitos Ambientales, Dependiente de la Reunión de Ministros de Interior, Grupo Alto Nivel Convergencia Estructural en el MERCOSUR y Financiamiento del Proceso de Integración, Grupo Técnico, Grupo Alto Nivel Estrategia MERCOSUR de

³⁸³ Secretaría General del ALADI; Secretaría General de la Comunidad Andina; Secretaría General del Mercosur, *Cuestiones Jurídico-Institucionales de la Comunidad Sudamericana de Naciones*.

Crecimiento del Empleo, Grupo Ad hoc sobre integración fronteriza, Grupo de Trabajo Especializado Migratorio dependiente de Reunión de Ministros de Interior, Grupo de trabajo Especializado Informática y Telecomunicaciones dependiente de la Reunión de Ministros de Interior, Grupo de Trabajo de Especialistas en Evaluación y Acreditación, sin perjuicio de que se haya agotado la enunciación de todos los Grupos que pueden ser útiles dentro del proceso de la UNASUR.

3.2.22 Subgrupo de Trabajo 1 sobre Comunicaciones

Este sub. grupo, se encarga de la unificación de normativa dentro del MERCOSUR referente a radiodifusión, actualmente centrándose en la radiodifusión digital, sistemas de televisión y su difusión internacional, armonización para el uso del espectro radiofónico, servicio móviles, así como servicios digitales, y compatibilidad electromagnética. Este sub. grupo busca, desarrollado a nivel técnico teniendo como fin armonizar las políticas desde aquella perspectiva, mediante la proposición de políticas comunes.

Como sustento integrador, para las armonizaciones que sobre telecomunicaciones se pueda dar dentro de la UNASUR, es un precedente adecuado que va acorde con las atribuciones conferidas al proceso de integración sudamericano, entre las que se encuentran la armonización de políticas a nivel de las telecomunicaciones.

Este sub. grupo, como los sub. grupos en general se adaptaría dentro de la UNASUR, bajo el sistema de la Comisión de Altos Funcionarios, integrándose como un Grupo de Trabajo más de este órgano de la UNASUR.

3.2.23 Subgrupo de Trabajo 5 sobre Transporte e Infraestructura

Este órgano dentro del MERCOSUR, dependiente del GRUPO de MERCADO COMUN, tiene como fin, el realizar los estudios necesarios para proponer líneas de acción a los órganos ejecutivos del proceso, directamente al Grupo de Mercado Común.

La decisión 26/03, ya lo ha vinculado directamente con los procesos de integración sudamericano, integrado sus proyectos con los del IIRSA³⁸⁴, lo que es una confirmación de los razonamientos hecho a lo largo de este trabajo, en cuanto el proceso de consolidación, sudamericano, va absorbiendo los avances de los procesos regionales dentro de la estructura de una nueva organización.

Los subgrupos en general como órganos propositivos y de apoyo en temas puntuales, pueden ser de gran utilidad como génesis de los grupos de trabajo que la UNASUR prevé que existan dentro de la Comisión de Altos Funcionarios, de esta forma lo hecho en general por los sub. grupos, tiene un gran valor siempre y cuando los sub. grupos hayan desarrollado actividades en el marco de las atribuciones de la UNASUR.

3.2.24 Subgrupo de Trabajo 6 sobre medioambiente

Tiene como principal función tratar los temas vinculados con el desarrollo sostenible dentro del proceso de integración³⁸⁵. Su protección al medio ambiente esta ampliamente relacionado con el fin primordial del proceso que es la integración económica, de esta forma es que como institución no sigue estrechamente la lógica del proceso sudamericano de integración. Entendiendo que la integración del proceso sudamericano puede realizarse a diferentes niveles, que no tiene que estar obligatoriamente vinculados con el nivel económico.

3.2.25 Subgrupo de Trabajo 7 Industria

Dentro del MERCOSUR, bajo el sistema del Grupo de Mercado Común, se ha desarrollado este subgrupo de proposición de planes dentro del MERCOSUR, en general no presenta ninguna particularidad digna de ser resaltada, que difiera de la de

³⁸⁴ [...] - En el marco de la Iniciativa de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), el MERCOSUR dará prioridad a los proyectos que sean de interés de los Estados Partes del bloque [...] Decisión CMC 26/03 del MERCOSUR, *Programa de Trabajo 2004- 2006*, 4. *Nueva Agenda de la Integración*, 4.2 *Integración Física y Energética*.

³⁸⁵ Resolución GMC 45/02 del MERCOSUR, *Pautas Negociadoras del SGT N°6 "Medio Ambiente"*.

los otros sub. grupos, teniendo que decirse que este sub. grupo esta aquí citado puesto que dentro del MERCOSUR, se encuentra encargado de la proposición de políticas a nivel industrial, competencia esta que posee la UNASUR, de tal forma que el desarrollo de este sub. grupo, como un grupo de trabajo de la UNASUR, puede ser integrado.

3.2.26 Subgrupo de Trabajo 8 sobre agricultura

Este sub. grupo de acuerdo a la decisión 16/03 CMC, estudia las políticas agrícolas de cada Estado para determinar aquellas que puedan provocas distorsiones dentro del comercio de los productos agrícolas, así como propulsar la exportación de estos³⁸⁶. Las políticas agrícolas del MERCOSUR, como se ve están totalmente direccionadas a nivel económico, de tal forma que solo pueden ser limitadamente principio del desarrollo de la UNASUR, por la lógica de integración del proceso sudamericano, explicada ampliamente.

Se notará que los sub. grupos en cuanto a su conformación, y desarrollos pueden ser integrados dentro de la UNASUR, siempre y cuando su lógica de evolución cambie, deslindándose de la integración económica como único hilo conductor de la integración.

3.2.27 Subgrupo de Trabajo 9 sobre energía

Como es la tónica de los subgrupos, este es un organismo de apoyo de las actividades del Grupo de Mercado Común dentro del MERCOSUR. Aunque es dependiente del Grupo de Mercado Común, que es el que lo creó, el que finalmente ha delineado sus atribuciones es el Consejo de Mercado Común, que mediante decisión 59/00 reorganizó los subgrupos de trabajo y definió todas las características de este sub. grupo de trabajo³⁸⁷.

³⁸⁶ Decisión CMC 16/03 del MERCOSUR, *Acuerdo para la Creación de la "Visa MERCOSUR"*.

³⁸⁷ [...] Art. 6 - Dotar al Grupo Mercado Común de la siguiente estructura, sin perjuicio de que ésta sea posteriormente modificada, de acuerdo con las atribuciones previstas en el artículo 14, inciso V, del Protocolo de Ouro de Preto: [...] SGT-9: Energía y Minería [...]

Lo anterior sugiere que dentro de la UNASUR, si tomamos en su totalidad lo hecho por el MERCOSUR en la administración de subgrupos, a los cuales los hemos asimilado como los grupos de trabajo de la UNASUR, se tendría que entender que dentro del proceso de integración sudamericano la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno podría modificar la organización de los grupos que cree la Comisión de Altos Funcionarios de la UNASUR, lo cual es lógico, ya que la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno es el máximo organismo de la UNASUR, tal cual lo es el Consejo de Mercado Común del MERCOSUR. En la UNASUR, la Reunión de Jefes de Estado, al ser el órgano constituyente, lógicamente podría modificar la organización de los Grupos de Trabajo de esta organización

3.2.28 Subgrupo de Trabajo 10 Asuntos Laborales

Este organismo presenta una evolución con relación a sus pares, que se encargan de establecer y determinar los proyectos a realizarse, este en cambio tiene como objeto principal el cerciorarse del cumplimiento de la normativa de libre circulación laboral entre los países miembros, y poder sugerir políticas para afianzar el cumplimiento de estas normas tal como lo declara la decisión 26/03 del CMC³⁸⁸.

El análisis de este subgrupo permite observar que las acciones de los subgrupos son variables, y puede adaptarse al estado de evolución del proceso de integración, solo estando limitados a ser órganos de apoyo siempre y no decisorios³⁸⁹. Este tipo de estructuras de integración, por ende, pueden ser un muy importante base de un proyecto de integración sudamericano extremadamente sensible que prevé niveles de integración diferentes en cada tema.

Decisión CMC 59/00 del MERCOSUR, *Reestructuración de los Órganos Dependientes del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio del MERCOSUR*, Artículo 6.

³⁸⁸ [...] Realizar una evaluación sobre el grado de aplicación y cumplimiento de la Declaración Socio Laboral en los Estados Partes (art. 20 inciso e) [...]

Decisión CMC 26/03 del MERCOSUR, Programa de Trabajo 2004-2006, 2. MERCOSUR Social, 2.5 Circulación de mano de obra y promoción de los derechos de los trabajadores.

³⁸⁹ En lo referente a los subgrupos, cada caso es diferente ya que no se siguen unas pautas generales determinadas para todos, sino que dependiendo del subgrupo y del ámbito en el que éste trabaje, se establecen sus propias políticas y atribuciones.

3.2.29 Subgrupo de Trabajo 11 Salud

Como los demás subgrupos se encarga de la proposición políticas sobre el tema que se la ha encargado, esto es lo vinculado a la salud. Al ser un órgano dependiente del GMC³⁹⁰, y al ser el GMC un órgano encargado de la implementación del Mercado Común, su labor esencial se remite a proponer las políticas a desarrollar en pos de la obtención del Mercado Común que se encuentren vinculadas con el tema de la salud. El Subgrupo de Trabajo 7, ha hecho un ingente trabajo en lo que respecta a la liberalización del mercado de medicamento dentro del proceso de integración. Hecho que no es muy seguro que se busque dentro de la integración sudamericana que persigue el establecimiento de una zona de libre comercio nada más donde podría ser una excepción el mercado de medicamentos.

Como los demás subgrupos de trabajo, en cuanto a su organización como apoyo del organismo ejecutivo del sustento, es que se encuentra el valor del subgrupo, que podría incluirse dentro de la organización de la UNASUR, como un grupo de la Comisión Sudamericana de Altos Funcionarios.

3.2.30 Subgrupo de Trabajo 15 Minería

Como su nombre lo señala este es un sub. grupo de trabajo encargado del estudio de los temas de integración vinculados con la minería. Aunque se encuentra dependiendo del Grupo de Mercado Común, lo relevante de este subgrupo, es que ha sido creado a partir de la división del subgrupo 9, no por resolución del Grupo de Mercado Común, sino por Decisión, 07/05 del Consejo del MERCADO Común³⁹¹.

³⁹⁰ [...] Art. 6 - Dotar al Grupo Mercado Común de la siguiente estructura, sin perjuicio de que ésta sea posteriormente modificada, de acuerdo con las atribuciones previstas en el artículo 14, inciso V, del Protocolo de Ouro de Preto:

SGT-11: Salud [...]

Decisión CMC 59/00 del MERCOSUR, *Reestructuración de los Órganos dependientes del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio del MERCOSUR*, Artículo 6.

³⁹¹ [...] El Consejo de Mercado Común decide: Art. 1 - Dividir el Subgrupo de Trabajo N° 9 “Energía y Minería” en dos órganos diferentes, ambos subsidiarios del Grupo Mercado Común, como sigue:

Mantener al Subgrupo de Trabajo N° 9 con la denominación “Energía”.

Crear el Subgrupo de Trabajo N° 15 a denominarse en adelante “Minería” [...]

Decisión CMC 07/05 del MERCOSUR, *División del Subgrupo N° 9 “Energía y Minería”*, Artículo 1.

Este subgrupo de trabajo es citado dentro de los órganos del MERCOSUR, que pueden ser base de la consolidación de la UNASUR, puesto que trata temas relacionados directamente con la integración energética, aunque también se tiene que denotar que no todos los temas que topa se vinculan con esto, así entonces para estar a tono con el proceso sudamericano este subgrupo de Trabajo, si se quiere que pase a formar parte de la organización de la UNASUR, tendría que estar vinculado netamente con la integración energética.

3.3. Evolución normativa del MERCOSUR, que puede servir de base para el proceso de integración sudamericano.

El proceso de integración, como el de la CAN, ha generado un ordenamiento jurídico en los aspectos que han sido atribuidos como competencia a la UNASUR, en este apartado del trabajo analizaré dentro de los temas de la competencia de la UNASUR, cuáles han sido los avances normativos que la UNASUR ha desarrollado.

3.3.1 Democracia

Al haber constituido como miembros asociados del MERCOSUR, los países de la Comunidad Andina y Chile, han aceptado adherirse al Protocolo de Ushuaia, y a la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático del MERCOSUR³⁹², por lo tanto ambos documentos son fundamentales dentro del ordenamiento jurídico andino, puesto que gozan de la aceptación directa de 10 de los 12 miembros de la UNASUR.

³⁹² [...] Art. 2 - Los Países interesados en adquirir la condición de Estado Asociado al MERCOSUR deberán presentar la solicitud respectiva al Consejo del Mercado Común, por intermedio de la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR y adherir al Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, y adherir igualmente a la “Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR”, celebrado el 25 de junio de 1996 en Potrero de Funes, Pcia. de San Luis, República Argentina, el cual ya ha sido adherido por la República de Bolivia y la República de Chile [...]
Decisión CMC 18/04 del MERCOSUR, *Régimen de Participación de los Estados Asociados al MERCOSUR*, Artículo 2.

La Declaración Presidencial Sobre Compromiso Democrático, supone el reconocimiento de la democracia como valor principal del sistema de integración³⁹³ y el Protocolo de Ushuaia es ratificación y ampliación de lo dispuesto dentro de la Declaración Presidencial Sobre compromiso Democrático³⁹⁴. Ambos documentos, son el precedente fundamental de la UNASUR a la hora de señalar a la democracia como valor esencial dentro del proceso de integración.

3.3.2 Declaración de Zona de Paz

Previo a la declaración sudamericana como Zona de Paz, dentro del MERCOSUR; junto con Bolivia y Chile, se produjo una declaración de zona de paz de los territorios de estos países

La declaración de zona de paz realizada en el MERCOSUR³⁹⁵, no solo que puede considerarse como base del ordenamiento jurídico de integración sudamericana, sino que en realidad es el germen del cual se expande la declaración de zona de paz hacia los demás Estados sudamericanos.

Es la prueba más fehaciente de que los ordenamientos jurídicos de integración regionales pueden ser fundamento para la consolidación sudamericana, ya que constituye en la práctica la aplicación directa de la idea de la convergencia, por la cual se toman los avances normativos dentro de los procesos de integración latinoamericanos existentes y se los trasplanta al proceso sudamericano, para lo cual se ha utilizado una institución propia de la organización del proceso de integración sudamericano, esto es la Reunión de Presidentes de Sudamérica, que es de la que se emana la norma de Declaración de Sudamérica como Zona de Paz.

³⁹³ [...] 1.- La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para la cooperación en el ámbito del Tratado de Asunción, sus Protocolos y demás actos subsidiarios [...] Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, Numeral 1.

³⁹⁴ [...] Artículo 1º. — La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Partes del presente Protocolo [...] Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile, Artículo 2.

³⁹⁵ [...] 1. Declarar al MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de armas de destrucción en masa [...] Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz, Numeral 1.

3.3.3 Derechos Humanos

En el MERCOSUR, mediante la decisión 17/05 del Consejo de Mercado Común, se ha establecido el Protocolo de Asunción sobre compromiso con la protección y promoción de los derechos humanos del MERCOSUR³⁹⁶.

Esta normativa, tiene vital importancia, ya que se entiende desarrolla los principios esenciales del tratado originario del MERCOSUR, que son los que se encuentran en el Tratado de Asunción.

Como línea general garantiza el respeto a la democracia, y el reconocimiento a los derechos humanos en general³⁹⁷. La esencia fundamental del Protocolo, es que no se limita a enumerar cuales se consideran derechos humanos, y declaraciones que a la final no implican acción real alguna. El protocolo establece un sistema de sanciones específico en caso de violación de los derechos humanos, por el cual, incluso se puede excluir al Estado que perpetre la violación del sistema de integración. Se nota, que es un interés vital de este proceso el mantenimiento de la democracia, y el cumplimiento de los derechos humanos.

Dentro de la UNASUR, como avance normativo por el cual los Estados se encuentren vinculado en la realidad al respeto de la democracia y los derechos humanos, este instrumento constituye un precedente angular, importantísimo, más aún si se considera que al tenor de sus disposiciones es considerado parte integrante del

³⁹⁶ [...] Art. 1 – Aprobar la suscripción del Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR, que consta como Anexo de la presente Decisión [...]

Decisión CMC 17/05 del MERCOSUR, Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR, Artículo 1.

³⁹⁷ [...] Artículo 1. La plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son condiciones esenciales para la vigencia y evolución del proceso de integración entre las Partes. Decisión 17/05 CMC [...]

Decisión CMC 17/05 del MERCOSUR, *Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR*, Anexo: *Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR*, Artículo 1.

Tratado de Asunción, y por ende derecho originario, jerárquicamente superior, que cualquier otra norma dentro del proceso de integración³⁹⁸.

3.3.4 Transporte

Parte de la integración física es el facilitamiento del transporte. Dentro del MERCOSUR, existen normas vinculadas a la homologación de políticas con respecto al transporte, tal es el caso de las normas sobre el Transporte de Mercancías Peligrosas dentro del MERCOSUR.

La decisión 02/94 CMC, establece un ordenamiento común para el transporte internacional de mercaderías peligrosas³⁹⁹, que en poco extiende las normas internacionales y generales, pero que podría extenderse dentro de la integración sudamericana, como un cuerpo normativo más que unifique las normas entre los países para favorecer una mayor integración física.

Dentro del transporte también el MERCOSUR ha avanzado en lo referente a normas que unifiquen el procedimiento de concesión de estaciones de radiocomunicación para el uso de empresas de transporte, con lo que se facilita el tráfico entre países.⁴⁰⁰

Finalmente en cuanto al transporte existe una clara política para eliminar las asimetrías existentes, entre los Estados, relativas a las operaciones de transporte terrestre, que ha sido consagrada dentro de la resolución 58/97 del GMC, que reconoce la labor del Subgrupo de Trabajo No. 5, en la tarea de identificación de dichas asimetrías⁴⁰¹, en este aspecto el MERCOSUR se encuentra en fase investigativa, lo que en nada obsta a que es esfuerzo pueda aunarse con los estudios del IIRSA.

³⁹⁸ Cfr. EKMEKDJIAN, M.A., *Introducción al Derecho...* op. cit., p.294.

³⁹⁹ [...] Artículo 1. Este Acuerdo y sus Anexos, reglamentan el transporte de mercancías peligrosas entre los Estados Partes del MERCOSUR [...] Decisión CMC 02/94 del MERCOSUR, *Acuerdo sobre el Transporte de Mercancías Peligrosas en el MERCOSUR*, Anexo: *Acuerdo sobre Transporte de Mercancías Peligrosas en el MERCOSUR*, Capítulo I: *Finalidad y Ámbito de Aplicación*, Artículo 1.

⁴⁰⁰ Decisión GMC 146/96 del MERCOSUR, Licencias de Estaciones para Radiocomunicaciones para Uso de las Empresas de Transporte Terrestre.

⁴⁰¹ [...] Art. 1 Considerar de tratamiento permanente por el SGT N° 5 "Transporte Infraestructura", la tarea de identificación de las asimetrías vinculadas al transporte internacional terrestre para ir

3.3.5 Derechos ciudadanos

La decisión 19/99 de CMC, que regula el tránsito vecinal fronterizo, que se aplica tanto a los Estados miembros del MERCOSUR, como a los Estados asociados, y que crea la Credencial de Tránsito Vecinal Fronterizo que se extiende a los habitantes en zonas de frontera para que puedan gozar de un trato preferencial cuando decidan trasladarse de un Estado a otro⁴⁰².

La credencia en general permite que se les otorgue a los individuos que la posean especiales derechos en virtud de los cuales estos puedan desenvolverse en otros Estados fronterizos como si lo hicieran en sus mismos Estados. Es un instrumento general cuyos efectos son determinados por cada Estados⁴⁰³, y que de existir voluntad política puede transformarse en una herramienta importante para la concesión de derechos a ciudadanos de países dentro del proceso de integración.

Es un mecanismo muy acorde con la integración planteada a nivel sudamericano, que busca precautelar la gran mayoría de competencias y definiciones en los Estados, de tal forma que puede ser sustento para la formación de la ciudadanía sudamericana.

En el MERCOSUR, se ha desarrollado el derecho a la libre circulación de personas ampliamente dentro de su integración.

eliminando progresivamente sus efectos negativos, en la competitividad de las empresas prestatarias del servicio [...]

Resolución GMC 58/97 del MERCOSUR, *Atenuación de las Asimetrías Vinculadas al Transporte Terrestre*, Artículo 1.

⁴⁰² [...] Art 2º- La credencial de TVF permitirá a su titular cruzar la frontera, con destino a la localidad contigua del país vecino, mediante un procedimiento ágil y diferenciado de las otras categorías migratorias [...]

Decisión CMC 19/99 del MERCOSUR, *Entendimiento sobre Transito Vecinal Fronterizo entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile*, Anexo: *Entendimiento sobre Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile*, Artículo 2.

⁴⁰³ [...] Art 3º- Las autoridades migratorias de los Estados Partes y Asociados diseñarán en forma conjunta una credencial que, incorporando los avances informáticos, resulte el elemento idóneo a los fines previstos en el Art 2º[...]

Decisión CMC 19/99 del MERCOSUR, *Entendimiento sobre Transito Vecinal Fronterizo entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile*, Anexo: *Entendimiento sobre Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile*, Artículo 3.

Los primeros documentos existentes datan de la resolución GMC 44/94, por la que se estableció los documentos con los cuales las personas pueden movilizarse libremente dentro del área del MERCOSUR⁴⁰⁴. Siendo un primer avance interesante, pues supone el reconocimiento de los documentos de cada Estado miembro como habilitantes para la circulación entre los Estados.

EL MERCOSUR, ha realizado su declaración socio-laboral, hecho en el marco de una Reunión Presidencial⁴⁰⁵ por la cual se ha procedido a garantizar el reconocimiento amplio de los derechos laborales para las personas que viven dentro del área del MERCOSUR. Estos reconocimientos son una base normativa fundamental, que recogen los principios fundamentales de los derechos laborales, como la no discriminación, prohibición del trabajo infantil, prohibición del trabajo forzoso, garantía de derecho a la sindicación, trato especial para lo trabajadores migrantes, entre otros derechos⁴⁰⁶ que establecen un sistema jurídico de reconocimiento y garantía al trabajo, que se forma como una piedra angular del sistema laboral dentro del MERCOSUR, y que por ende tiene total aplicación dentro de la UNASUR, como génesis de una adecuada política de reconocimiento de derechos laborales, que fomente la construcción de la ciudadanía sudamericana.

También el MERCOSUR en su decisión 19/97 CMC, ha reconocido a los nacionales de sus Estados miembros y a los extranjeros el derecho a estar cubiertos por la seguridad social de cualquier país miembro del MERCOSUR, aunque no hubiesen desempeñado sus labores en aquel Estado siempre que se cumplan con los requisitos que tienen que cumplir los trabajadores nacionales.⁴⁰⁷

⁴⁰⁴ [...] Art 1 - Reconocer la validez de los documentos de identificación personal de cada Estado Parte para el traslado de personas dentro de los países del MERCOSUR que se establecen en el Anexo a la presente Resolución [...]

Resolución GMC 44/94 del MERCOSUR, *Documentos Hábiles de cada Estado parte para Traslado de Personas en el MERCOSUR*, Artículo 1.

⁴⁰⁵ Declaración Socio-Laboral del MERCOSUR. Río de Janeiro, 10 de diciembre de 1998.

⁴⁰⁶ En dicha declaración, también se incluye: los derechos de los empleadores, derecho a la libertad sindical de los trabajadores y empleadores; derecho a negociar y celebrar convenciones y acuerdos colectivos; derecho de huelga; derecho a la formación, la orientación y la capacitación profesional; derecho a ejercer actividades en un lugar de trabajo sano y seguro; derecho a la protección adecuada en cuanto a las condiciones y el ambiente de trabajo y derecho a la seguridad social.

⁴⁰⁷ [...] Artículo 2.-1. Los derechos de Seguridad Social se reconocerán a los trabajadores que presten o hayan prestados servicios en cualquiera de los Estados Partes reconociéndoles, así como a sus familiares y asimilados, los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los

Este tipo de concesiones pueden verse desde dos puntos de vista. Desde el punto de vista del MERCOSUR implica la liberalización del mercado de personas, mientras que desde el punto de vista de la integración de la UNASUR, es un derecho más aparejado a los derechos de ciudadanía. Llegando las dos perspectivas al mismo punto, que es la concesión de derecho incluso en el aspecto de la seguridad social a los nacionales de los Estados miembros.

Estas normas son fundamentales, y son un gran avance que tendría que ser adoptado por la UNASUR, como consolidación del proceso de ciudadanía sudamericana.

3.3.6 Medio ambiente

Dentro del aspecto ambiental el Grupo de Mercado Común en su resolución 10/94 ha establecido las directrices básicas en materia de política ambiental.

La norma establece las líneas básicas que tiene que respetar el proceso teniendo como consigna la preservación del medio ambiente, mismas que giran alrededor de dos ejes fundamentales, primero, la armonización de políticas, y segundo, el respeto al medio ambiente dentro de los procesos productivos.

La norma deja muy en claro que como armonización de políticas no quiere decir que exista una sola legislación sobre protección al medio ambiente⁴⁰⁸, lo que deje entrever la característica básica del MERCOSUR, en cuanto busca una integración, que obsesivamente busca garantizar al máximo la independencia absoluta de sus Estados

nacionales de dichos Estados Partes con respecto a los específicamente mencionados en el presente Acuerdo [...]

2. El presente Acuerdo también será aplicado a los trabajadores de cualquier otra nacionalidad residentes en el territorio de uno de los Estados Partes siempre que presten o hayan prestado servicios en dichos Estados Partes [...]

Decisión CMC 19/97 del MERCOSUR, *Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur*, Anexo: *Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur*, Artículo 2.

⁴⁰⁸ [...] 1- Asegurar la armonización de la legislación ambiental entre los Estados Partes del Tratado de Asunción, entendiéndose que armonizar no implica el establecimiento de una legislación única. Con la finalidad del análisis comparativo de las legislaciones, se considerarán tanto las normas vigentes como su real aplicación. En caso de lagunas en las legislaciones ambientales, se promoverá la adopción de normas que consideren adecuadamente a los aspectos ambientales implicados y aseguren condiciones ecuanímes de competitividad en el MERCOSUR [...]

Resolución GMC 10/94 del MERCOSUR, *Directrices Básicas en Materia de Política Ambiental*, Numeral 1.

miembros⁴⁰⁹. Por otra parte estas directrices, permite ver una vez más la característica del MERCOSUR, en cuanto toda integración parte de la perspectiva económica, cuando se menciona la preservación del ambiente, se da en relación con los procesos productivos.

Estos lineamientos podrían ser un inicio interesante del proceso de integración sudamericano, en cuanto a las bases de protección del ambiente, puesto a que pese a estar centrado en la integración económica, se expande hasta enfocar la generalidad de temas sobre protección ambiental.

Dentro del tema de medio ambiente, también se puede encontrar la decisión 02/01 o Acuerdo Marco sobre el Medioambiente en el MERCOSUR, esta decisión supone una evolución de la resolución anteriormente citada del Grupo de Mercado Común, desde el punto que es emanada de un órgano jerárquicamente superior, hasta su contenido, ya que implica la protección del ambiente y la inclusión del concepto de desarrollo sustentable como premisa del proceso de integración.

Para el proceso sudamericano, implicaría un gran punto de desarrollo el partir de este acuerdo del MERCOSUR, por lo que en el proceso de consolidación tendría que gozar de un papel importante en lo que respecta al medio ambiente.

En lo específico, el MERCOSUR también ha diseñado políticas de protección ambientales específicas, tales como la decisión 09/04, sobre fomento de la gestión ambiental y producción más limpia en las PYMES, que implica la capacitación a PYMES dentro del MERCOSUR, para coadyuvar a una más sostenible producción con el apoyo del gobierno Alemán⁴¹⁰; o la resolución No. 34/01 de Grupo de Mercado Común, que establece los Criterios para la administración Sanitaria de Desechos Líquidos y Aguas Servidas en Puertos Aeropuertos Terminales y Puntos de Frontera en

⁴⁰⁹ GRANILLO OCAMPO, R., *Derecho Público...* op. cit., p.553.

⁴¹⁰ [...] Art. 1 – Aprobar la firma del Acuerdo modificado por Canje de Notas del Proyecto “Fomento de Gestión Ambiental y Producción más Limpia en Pequeñas y Medianas Empresas”, en las versiones en idiomas español y portugués, que consta como Anexo y forma parte de la presente Decisión. Este Acuerdo sustituye al ya firmado por el Embajador de la República Federal de Alemania el 5 de febrero de 2002 y por los Coordinadores Nacionales del Grupo Mercado Común el 18 de febrero de 2002 [...]

Decisión CMC 09/04 del MERCOSUR, *Acuerdo sobre el Proyecto Fomento de la Gestión Ambiental y de Producción Más Limpia en Pequeñas y Medianas Empresas*, Artículo 1.

el MERCOSUR, que establece las pautas mínimas para las administraciones públicas competentes sobre la materia de cada uno de los países⁴¹¹.

Inclusive mediante resolución 45/02 del Grupo de Mercado Común, se ha establecido cuáles son las medidas no arancelarias, de protección de medio ambiente que no podrán suprimirse con el pretexto de liberalizar la economía, con lo que el MERCOSUR le otorga tal importancia a la protección de medio ambiente que incluso limita su objetivo máximo de constitución del MERCADO COMUN al respeto del medio ambiente, convirtiendo en real, la protección tan ampliamente propugnada del medio ambiente⁴¹².

Sin lugar a dudas se puede decir entonces que el sistema de protección del medio ambiente dentro del MERCOSUR, ha alcanzado un estado considerable de avance, que constituye un punto de partida más que válido dentro del proceso de integración sudamericano.

3.3.7 Integración energética

Las actividades a desarrollar por el MERCOSUR, relacionadas con este tema, se encuentran sumariamente descritas en la resolución 150/96 del GMC. Al hablar de la integración energética, se ha establecido líneas macro de acción⁴¹³.

Se busca en primera instancia determinar los posibles proyectos de integración a nivel energético, luego se quiere determinar el marco normativo e institucional que existe en cada país referente al tema energético, para fomentar políticas de acercamiento entre ellos.

La resolución del MERCOSUR sobre integración energética, también busca crear un sistema de información sobre los precios de derivados del petróleo dentro de los países del sistema de integración, y busca la unificación de la política tributaria

⁴¹¹[...]1. Alcance: Estos Criterios deberán ser aplicados en los Sistemas de Administración Sanitaria de Desechos Líquidos y Aguas Servidas, o en los mecanismos institucionales u organismos competentes de cada país, en Puertos, Aeropuertos, Terminales y Puntos de Frontera ya existentes y en los sistemas [...]

Resolución GMC 34/01 del MERCOSUR, *Criterios par la Administración Sanitaria de Desechos Líquidos y Aguas Servidas en Puertos, Aeropuertos, Terminales y Puntos de Frontera*.

⁴¹² Resolución GMC 45/02 del MERCOSUR, *Pautas Negociadoras del SGT N°6 "Medio Ambiente"*.

⁴¹³ Decisión 150/96 Pautas Negociadoras SGT N°9 "Energía".

dentro del sector energético, además de fomentar la producción eficiente a nivel de energía.

En general esta normativa sobre integración energética, busca iniciar estudios sobre los temas planteados, ni siquiera plantea la coordinación entre Estados todavía, que podría ser una solución una vez que se solventa esta fase de estudio. Estos estudios como base de la normativa sobre integración energética para la UNASUR, se constituyen en un importante esfuerzo que puede ser extendido al proceso de integración sudamericano.

3.3.8 Financiamiento

Sobre el financiamiento de las actividades del MERCOSUR, este depende exclusivamente de lo que los Estados decidan aportar al mismo, hecho que sería similar dentro de la UNASUR.

En todo caso, se ha establecido un mecanismo para la gestión de fondos, que sería el proceso a seguir por la UNASUR. Este mecanismo se encuentra descrito dentro de la decisión 19/04 CMC, que constituye un grupo ad hoc, especial para este fin integrado por representantes de los Ministerio de Relaciones Exteriores y de Economía, que sería la institución encargada de determinar los proyectos que requieran de financiamiento para proponer un manejo adecuado de los recursos⁴¹⁴. Es una iniciativa en cuanto a la racionalización del proceso del MERCOSUR, que es ampliamente aplicable a la UNASUR, donde sus recursos también provendrán mayoritariamente de los Estados.

También existen dentro del proceso del MERCOSUR, los Fondos Estructurales creados por decisión 27/03, que se alimentan de aportes realizados por los países

⁴¹⁴ [...] Art. 1 - Crear un Grupo de Alto Nivel integrado por los representantes que designen los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados Partes, con el objetivo de:

a) identificar iniciativas y programas para promover la competitividad de los Estados Partes -en particular de las economías menores- y la convergencia estructural en el MERCOSUR.
b) proponer fórmulas de financiamiento para la implementación de las iniciativas y programas mencionados, así como para el funcionamiento y fortalecimiento de la estructura institucional del MERCOSUR [...]

Decisión CMC 19/04 del MERCOSUR, *Convergencia Estructural en el MERCOSUR y Financiamiento del Proceso de Integración*, Artículo 1.

miembros del MERCOSUR, y que se destinan al financiamiento de proyectos relacionados con el desarrollo de las economías con menor desarrollo relativo, el incremento de la competitividad de los producción generada en el MERCOSUR, y también el financiamiento de proyecto de interés social⁴¹⁵.

Este fondo es un adecuado precedente para la administración de fondos de la UNASUR, que como se ha visto solo poseería los que los Estados partes le otorguen, mismos que al igual que en el caso del MERCOSUR analizado, podría fijarse dentro de un fondo con propósitos puntuales, el cual sería encargado luego de redistribuir los recursos a los Estados miembros bajo el criterio de integración solidaria.⁴¹⁶

3.3.9 Educación

El MERCOSUR, tiene creado el sistema educativo del MERCOSUR (SEM), dicho sistema ha desarrollado un mecanismo de financiamiento de proyectos, a partir de los recursos de los Estados miembros del MERCOSUR, que es administrado por la Comunidad Andina de Fomento, tal como se declara en la resolución GMC 37/05⁴¹⁷. Dentro de este proyecto como excepción la Reunión de Ministros de Educación tiene potestades ejecutivas⁴¹⁸, y puede aprobar el financiamiento de proyectos dentro del

⁴¹⁵ [...] Art. 1 – Promover, en el curso del año 2004, los estudios para el establecimiento en el MERCOSUR, de Fondos Estructurales destinados a elevar la competitividad de los socios menores y de aquellas regiones menos desarrolladas [...]

Decisión CMC 27/03 del MERCOSUR, *Fondos Estructurales*, Artículo 1.

⁴¹⁶ El Fondo se integrará con aportes anuales de los Estados partes, no reembolsables, alcanzando un monto total de 100 millones de dólares anuales. Estos aportes se distribuyen de la siguiente manera: 27% proveniente de Argentina, 70% de Brasil, 1% de Paraguay y 2% de Uruguay.

La distribución de los fondos por proyectos presentados atenderá en primer lugar a las economías menos desarrolladas, dividiéndose de la siguiente manera: a los proyectos presentados por Paraguay: 48%; los presentados por Uruguay: 32%; y los presentados por Argentina y Brasil: 10% cada uno.

⁴¹⁷ [...] IV. El Sector Educativo del MERCOSUR - Reunión de Ministros de Educación de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, en adelante denominado “SEM – RME”, durante su XXVI Reunión, acordó designar como organismo administrador del FEM a la “Corporación” [...]

Resolución GMC 37/05 del MERCOSUR, *Convenio para la Administración del Fondo para el Sector Educativo del MERCOSUR entre la Corporación Andina de Fomento y el Mercado Común del Sur*. Anexo: *Convenio para la Administración del Fondo para el sector Educativo del MERCOSUR entre la Corporación Andina de Fomento y el Mercado Común del Sur*, Numeral IV.

⁴¹⁸ [...] Considerando:

Que la Reunión de Ministros de Educación es el órgano responsable de adoptar decisiones sobre las políticas educativas de la región [...]

área de educación. Se trata pues de un importante plan de apoyo al sector educativo por parte de la organización de integración, que no solo supone el establecimiento de políticas comunes sino también la ejecución y financiamiento directo de obras en pos de la educación.

Este desarrollo dentro de la educación, podría ser el precedente de agencias, con poder de acción dentro de los países miembros si es que se lo trasplanta a la UNASUR. Probablemente no se aplicaría dentro del aspecto de la Educación directamente en el proceso sudamericano, pero podría ser un ejemplo importante para el proceso de integración energético y su financiamiento.

En cuanto a los avances puntuales dentro de la educación logrados por el MERCOSUR, también se puede encontrar, las decisiones 04/94⁴¹⁹ y 07/95⁴²⁰, sobre el reconocimiento de los títulos de educación primaria, y media técnica y no técnica, que reconoce un sistema de equiparación de estudios, realizados dentro de los países, lo que a su vez es la declaración expresa de la igualdad de calidad de servicios educacionales provistos en cada Estado, significando una integración amplísima en el campo de la educación. Sobre el reconocimiento de los títulos a nivel universitario, existen claros avances, y como se ha visto la intención de delinear políticas para su reconocimiento completamente. Entre los avances está la decisión 08/96 CMC, que reconoce los títulos universitarios para poder seguir con los estudios a nivel de post grado.

Sobre aspectos específicos de la educación, también se ha desarrollado, la decisión 09/96 CMC, que tiene como finalidad el preparar a profesionales para que se puedan desarrollar los sistemas de postgrado dentro del MERCOSUR, plan que podría también incluirse dentro de los aspectos de integración de la UNASUR.

Decisión CMC 15/01 del MERCOSUR, *Estructura Orgánica y Plan de Acción 2001-2005 del Sector Educativo del MERCOSUR, Bolivia y Chile.*

⁴¹⁹ Decisión CMC 04/94 *Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico*

⁴²⁰ Decisión CMC 07/95 del MERCOSUR, *Protocolo de Integración Educativa y Revalida de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimiento de Estudios de Nivel Medio Técnico.*

3.3.10 Telecomunicaciones

El desarrollo normativo sobre Telecomunicaciones del MERCOSUR, no ha sido muy amplio, ni siquiera en lo referente a la liberalización de la prestación de servicios de telecomunicaciones. Existen normas vinculadas al tema pero que no han tenido un alcance real profundo, de regulación, y que se han centrado en temas diminutos del espectro vinculado a las telecomunicaciones. Estas normas son primero la resolución 10/93 GMC, que establece un sistema de protección especial común para las personas que trabajan en el sistema de servicios de telecomunicaciones⁴²¹. Realmente como se puede notar, más es una forma de otorgar derechos a laborales a un grupo especial de trabajadores, aunque he incluido dentro de este apartado la norma porque es una de los pocos avances normativos aunque sea mínimamente vinculado con el sistema de telecomunicaciones.

Otro avance normativo dentro del MERCOSUR que resulta quizás más interesante es el incluso dentro de la resolución 66/97 GMC, que trata sobre el servicio público de telefonía dentro de las zonas de frontera de los Estados miembros⁴²².

La resolución pretende normar la prestación de los servicios de telefonía dentro de las áreas de frontera. Es la creación de un régimen especial de telefonía especialmente diseñado para la comunicación de ciudades de frontera, hecho que supone la integración entre ellas.

Se sigue la política del MERCOSUR, de fortalecer la integración física, solo a nivel de las zonas de frontera. Su valor real dentro de lo que se puede aplicar al sistema de la UNASUR, esta dado porque se puede intentar extender el régimen, a todos los países de Sudamérica, más allá de las zonas de frontera.

⁴²¹ [...] Artículo 1 - Se entiende por seguridad física de sistemas de Telecomunicaciones a un conjunto de técnicas aplicadas a una red, infraestructura o equipos integrantes del sistema, que tienen por objetivo:

a. Garantizar la seguridad de la vida e integridad física de operador(es) y usuario(s) [...] Resolución GMC 10/93 del MERCOSUR, *Seguridad Física de Sistema de Telecomunicaciones*.

⁴²² [...] La presente Resolución tiene como objetivo definir:

a) los Servicios Públicos de Telefonía Básica en zonas fronterizas así como los procedimientos y condiciones para su prestación.

b) las características de interconexión de las respectivas Redes de Telefonía en zonas fronterizas [...] Resolución GMC 66/97 del MERCOSUR, *Disposiciones sobre Servicios Públicos de Telefonía Básica en Zonas Fronterizas en el MERCOSUR*.

Como se ha visto, el MERCOSUR pese a tener un direccionamiento netamente seguido a la integración económica, puede presentar interesantes avances para la integración y consolidación de la UNASUR.

También es necesario resaltar que el MERCOSUR, excede las atribuciones y los fines de la UNASUR, por lo que es muy difícil que este pueda ser absorbido dentro de la estructura de la UNASUR, de esta manera es que *prima facie*, aparece como un problema de difícil solución el integrar el ordenamiento jurídico del MERCOSUR dentro de la UNASUR, tomando en cuenta también la existencia de la CAN, razón por la cual el último capítulo de esta obra se encargará netamente de estudiar como el MERCOSUR, puede vincularse con la UNASUR.

CAPITULO IV

EL ALADI COMO SUSTENTO DE LA UNASUR

4.1 EL PAPEL DEL ALADI, EN EL PROCESO DE CONVERGENCIA ENTRE LA CAN Y EL MERCOSUR, PARA LA CONFORMACIÓN DE LA UNASUR

Dentro de este trabajo, no será considerado como factor remarcable la labor del ALADI dentro del proceso de convergencia de la CAN y el MERCOSUR, para la consolidación de la UNASUR.

La convergencia que ha planteado la UNASUR, se sustenta en lo hecho por los procesos de integración como tal, esto es la CAN y el MERCOSUR, siendo el ALADI, solo el marco para que se pueda producir su integración, el ALADI, no ha creado instituciones de integración, ni tampoco ha establecido normativa común, ya que no es su fin, mismo que se limita a establecer los principios rectores de los procesos de integración.

Por lo expuesto procederé a describir muy sucintamente el marco jurídico que ha creado el ALADI, y como este puede auar la convergencia entre las verdaderas organizaciones de integración.

A manera de símil, el ALADI, es el mortero en la fundición del hierro y el carbón, donde el hierro es la CAN, y el Carbón el MERCOSUR, de cuya unión se quiere se produzca, UNASUR, que sería el acero resultante de tal proceso. Al ser el objeto de este trabajo determinar si es posible dicha fundición, para obtener el resultado buscado, la herramienta que se usa no es el condumio esencial esto es el mortero, del cual si bien se tiene conciencia, solo sirve como un instrumento para la formación de la UNASUR..

Primeramente hay que precisar qué es el ALADI, y cuál es su función dentro de la integración. Así pues, el ALADI, es una organización internacional que fue creada a partir del Tratado de Montevideo de 1980⁴²³. Es una integración que sirve como herramienta para la integración latinoamericana, no es en sí mismo una organización de integración, sino que es el marco de desarrollo de los procesos de integración.

Como marco que es de la integración sirve para trazar algunos puntos iniciales de la misma, pero no para crear la integración como tal. Dentro de los aportes al proceso de convergencia, que presta el ALADI a la integración sudamericana, tenemos al Tratado de Montevideo que crea el organismo que se estudia en este capítulo. Este Tratado, ha sido firmado en virtud de la cláusula de habilitación del GATT⁴²⁴⁴²⁵, hecho que permite la existencia de regímenes preferenciales permanente económicos a favor de los países en desarrollo o de los países en desarrollo entre sí⁴²⁶, lo que supone que los procesos de integración dentro del marco del ALADI, no están considerados como excepciones de la liberalización en general propuesta por el GATT; por ende no son anomalías del sistema que tienen que corregirse, así tampoco los grupos de integración creados dentro del ALADI, para su puesta en práctica no tiene que cumplir férreos requisitos, que tendría que cumplir si no se establece dentro del paraguas normativo del ALADI.

⁴²³ Los signatarios originarios de dicho tratado fueron la República Federativa de Brasil, la República Argentina, la República de Bolivia, la República de Ecuador, la República de Chile, la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos, la República del Paraguay, la República del Perú, la República Oriental del Uruguay y la República de Venezuela.

⁴²⁴ El GATT es el *General Agreement for Tariffs and Trade* (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), es uno de los tres organismos creados al fin de la Segunda Guerra Mundial para organizar el sistema regulatorio de los aspectos monetarios, financieros y comerciales del mundo occidental.

⁴²⁵ M.T. MOYA DOMÍNGUEZ, *Derecho de la Integración*, Ediar, Buenos Aires, 2006, p.49.

⁴²⁶ A. VALVERDE, *Iniciativa para la Américas: El sistema del ALADI y el GATT*, en “Integración Latinoamericana”

La cláusula de habilitación, a la que se apegan los procesos de integración establecidos dentro del marco del ALADI, como sería el de convergencia para formar la UNASUR, sirven como una fuerte base del proceso que permite asegurar en el largo plazo su mantenimiento, ya que los procesos permitidos fuera de este mecanismo al entenderse como excepciones dentro del GATT; buscan ser corregidos, y a largo plazo la idea es que desaparezcan.

Otra de las ventajas instituidas por el ALADI, es el establecimiento de una zona de preferencias arancelarias⁴²⁷, que es un gran paso para la conformación de la eventual Zona de Libre Comercio Sudamericana, que de todas formas ya se encuentra mucho más avanzada por los acuerdos de Libre Comercio entre los miembros de la CAN y el MERCOSUR⁴²⁸, por lo tanto el ALADI, y su zona de preferencias arancelarias, habiendo sido un punto de partida adecuado, en este aspecto ya ha sido ampliado por otros procesos de integración, que son aquellos en los que directamente se basará la UNASUR.

El ALADI, también ha desarrollado ampliamente el principio de tratos diferenciales que se consagra como base de la integración sudamericana, por la cual el ALADI, ha creado tres categorías de países que atenderán cada una de ellas a un nivel diferente de integración, diferenciado, a los países de mayor desarrollo, mediano desarrollo y menor desarrollo, siendo estas categorías posiblemente aplicables para la UNASUR, en su proceso de integración que reconozca diferencias de desarrollo de cada país.

Dentro de los posibles acuerdos, marco que ha declarado el ALADI en materia de integración pueden existir, la UNASUR podría utilizar los denominadas acuerdos parciales de conformidad con el artículo 14 del Tratado de Montevideo, para sustentar

⁴²⁷ [...]Los países miembros podrán establecer regímenes de asociación o de vinculación multilateral, que propicien la convergencia con otros países y áreas de integración económica de América Latina, incluyendo la posibilidad de convenir con dichos países o áreas el establecimiento de una preferencia arancelaria latinoamericana.

Los países miembros reglamentarán oportunamente las características que deberán tener dichos regímenes [...]

Tratado de Montevideo, Capítulo IV: *Convergencia y Cooperación con Otros Países y Áreas de Integración Económica de América Latina.*

⁴²⁸ Decisión 613 de la CAN, *Asociación de la República de Argentina, de la República Federativa de Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados Parte del MERCOSUR, a la Comunidad Andina, Consideraciones.*

el establecimiento de la zona de libre comercio⁴²⁹, que entre los países del MERCOSUR y la CAN, ya existe⁴³⁰, y que solo requeriría que se incluya dentro de este acuerdo marco a Guyana, Surinam y Chile. Como se ve el proceso del ALADI, establece principios, mas no es la materia de aquello que se integrará.

De todas formas el punto más importante desarrollado por el ALADI y que ha sido considerado por los tratados originarios de la UNASUR, es el principio de convergencia que esta organización mantiene, que es el sustento y la base ideológica por la cual se busca consolidar la UNASUR, en base de la CAN y el MERCOSUR⁴³¹, que quiere decir que el ALADI propenderá a buscar que los acuerdos de integración parciales realizados bajo su marco normativo, progresivamente se unifique y se extiendan a todos sus miembros.

Como mecanismo institucional de Convergencia el ALADI, ha desarrollado la Conferencia de Evaluación y Convergencia, conformada por plenipotenciarios de los Estados miembros⁴³². Es un organismo cuya función es la de vigilar la consecución de los procesos de Convergencia.

⁴²⁹ [...] Art. 14. — A fin de asegurar una continua expansión y diversificación del comercio recíproco, las Partes Contratantes procurarán:

- a) otorgar entre sí, respetando el principio de reciprocidad, concesiones que aseguren en la primera negociación, para las importaciones de los productos procedentes de la zona, un tratamiento no menos favorable que el existente antes de la entrada en vigor del presente Tratado;
- b) incorporar en las Listas Nacionales el mayor número posible de productos que ya sean objeto de comercio entre las Partes Contratantes; y
- c) agregar a esas Listas un número creciente de productos que aún no formen parte del comercio recíproco [...]

Tratado de Montevideo, Capítulo III: *Expansión del Intercambio y Complementación Económica*, Artículo 14.

⁴³⁰ Decisión 613 de la CAN, *Asociación de la República de Argentina, de la República Federativa de Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados Parte del MERCOSUR, a la Comunidad Andina*, Consideraciones.

⁴³¹ Declaración del Cusco, Numeral II: *El espacio sudamericano integrado se desarrollará y perfeccionará impulsando los siguientes procesos*, Punto segundo.

⁴³² Art. 34. — La Conferencia es el órgano máximo de la Asociación. Tomará todas las decisiones sobre los asuntos que exijan resolución conjunta de las Partes Contratantes y tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

- a) adoptar las providencias necesarias para la ejecución del presente Tratado y examinar los resultados de la aplicación del mismo;
- b) promover la realización de las negociaciones previstas en el artículo 4º y apreciar sus resultados;
- c) aprobar el presupuesto anual de gastos del Comité y fijar las contribuciones de cada Parte Contratante;
- d) establecer su reglamento y aprobar el reglamento del Comité;
- e) elegir un presidente y dos vicepresidentes para cada período de sesiones;
- f) designar el secretario ejecutivo del Comité; y
- g) entender en los demás asuntos de interés común.

Así pues, al ser la UNASUR, un proceso de convergencia que como ésta mismo lo ha declarado se hace en el marco del ALADI, es un gran mecanismo contralor de la convergencia MERCOSUR-CAN, la mencionada organización, que puede ser el ente, que verifique el cumplimiento de los planes trazados por la UNASUR, desde fuera de ella, asegurando el proceso de verificación.

Dentro del ALADI, el principal documento sobre la Convergencia del proceso sudamericano, que nos ocupa, se ha elaborado en el marco de la XIII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del ALADI, siendo esta la Resolución 59 de 18 de octubre de 2004 que a continuación se analiza.

4.2 Estudio de la Resolución 59 del XIII Consejo de Ministros del 18 de octubre de 2004.

La presente resolución que ha sido citada en los tratados originarios como el aporte esencial dentro del proceso de convergencia de la CAN y el MERCOSUR para la formación de la UNASUR⁴³³, trata fundamentalmente sobre el establecimiento de bases para la formación de una zona de libre comercio dentro del ALADI.

Como se ha dicho a lo largo de este trabajo, en general sobre los procesos de integración y en específico sobre esta organización internacional de promoción de la integración, la gran mayoría de procesos latinoamericanos han centrado sus esfuerzos en la integración económica⁴³⁴, e inclusive han diseñado toda su institucionalidad dentro de tal entorno, hecho del cual no escapa el ALADI. Por lo tanto no es extraño concluir que el principal aporte de todo un proceso de integración sean las bases de integración a nivel económico, más allá de que como se ha analizado en la teoría pese a que el ALADI habla de la integración en general, muy poco puede hacer más allá de ser base de la integración económica.

Tratado de Montevideo, capítulo IX: *Órganos de la Asociación, Artículo 34.*

⁴³³ Declaración del Cusco, numeral II, punto segundo.

⁴³⁴ H. VIGNALI, ARBUET, *Claves Jurídicas de la Integración, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2004, p.17.*

La resolución 59, dentro de su numeral II⁴³⁵, declara como políticas para la formación de la zona de libre comercio, el fortalecimiento de los acuerdos regionales realizados y su profundización, lo que en el caso específico de la UNASUR sugiere que la conformación de la zona de libre comercio sudamericana, como se ha relatado tiene que basarse esencialmente en los acuerdos de libre comercio entre los países de la CAN y el MERCOSUR⁴³⁶.

También se declara que en el proceso de fortalecimiento que promueve la ALADI a nivel de la integración económica, se respetará las negociaciones extraregionales que realicen los países miembros, lo cual supone esta integración flexible, y además la posibilidad ya ampliamente garantizada de que en el proceso sudamericano de integración los miembros del mismo no pierden su individualidad jurídica como su personalidad jurídica internacional independiente.

El ALADI, dentro de su resolución 59 ha fijado también los temas a incluirse dentro de los tratados sobre libre comercio⁴³⁷, así pues las normas de libre comercio de la UNASUR tendrían que incluir tópicos sobre el acceso a mercados, normas y disciplinas comunes, apoyo a los Países de menor desarrollo económico relativo y materias complementarias.

De acuerdo a la resolución 59, en su numeral III, en el acceso a mercados, tiene que establecer la mayor amplitud en las mercancías que se encuentren desgravadas, y el establecimiento de plazos y formas en que convergerán los diferentes acuerdos regionales⁴³⁸, es decir que las normas de libre comercio de la UNASUR, tendrían

⁴³⁵ [...] 8. Para seguir avanzando hacia el objetivo de desarrollar y consolidar el Espacio de Libre Comercio, se debe continuar con la actual estrategia negociadora, profundizando los ALC ya suscritos y promoviendo las negociaciones en curso o las que se emprendan para suscribir ALC entre los países que aún tienen acuerdos de preferencias fijas. Asimismo, se requiere propiciar la armonización e incorporación, al nivel que sea más conveniente, de las disciplinas y normas necesarias para el libre comercio y aquellas materias que complementan y potencian el Espacio de Libre Comercio (ELC) [...] Resolución 59 de la ALADI, II: *El Camino a Seguir para el Desarrollo y Consolidación del Espacio de Libre Comercio*, Numeral 8.

⁴³⁶ Declaración del Cusco, numeral II, punto segundo.

⁴³⁷ [...] 10. En los acuerdos que no contienen normativa específica o que remiten a la legislación nacional hay que tener presente que los doce países de la ALADI son miembros de la OMC y, por lo tanto, deben aplicar en su comercio exterior la normativa acordada en ese ámbito. Ello significa que existe una base mínima de armonización en todas las disciplinas reguladas por la OMC [...] Resolución 59, II: *El Camino a Seguir para el Desarrollo y Consolidación del Espacio de Libre Comercio*, Numeral 10.

⁴³⁸ [...] 13. Acceso amplio y universal a los mercados, en plazos, modalidades y mecanismos acordados en una perspectiva convergente por los países miembros ya sea bilateral, plurilateral o regionalmente. A

establecer la forma en que los acuerdos de libre comercio dentro del territorio sudamericano convergerá.

La resolución 59 del ALADI, al hablar de las normas y disciplinas comunes que tiene que contener los tratados de libre comercio, establece que este tipo de tratados tienen que contener normas accesorias para fomentar el libre comercio que excedan del ámbito comercial. Apareciendo la política de Monet que una vez más se trasplanta al ámbito americano por el cual se considera que la integración económica lleva indirectamente a un integración más amplia en otros caminos, principio que es contrario al de la UNASUR, que en contraposición establece como integración primordial a la física, social y política⁴³⁹, siendo la económica accesoria.

Lo antes citado es una contradicción de la Resolución 59, con todo el marco rector de la integración sudamericana, ya que busca incluir a toda posible integración dentro de lo económico o derivar toda integración desde lo económico, que como se ha visto es totalmente evitado dentro del proceso de la UNASUR.

Es claramente un discordancia esta entre el ALADI y el proceso del UNASUR, que se soluciona al considerar que el proceso del ALADI solo es sustento de la UNASUR, en la integración económica, que supone el establecimiento de una zona de libre comercio, por ende la UNASUR en virtud de su voluntad política consecuentemente con lo que ha declarado, tendría que limitar el acuerdo de libre comercio, a la liberalización del intercambio de mercancías, y no incluir otros aspectos de integración que sería desarrollados independientemente, solo agregando en lo referente al libre comercio aquellas materias necesarias para su cumplimiento.

En todo caso pese a existir la potencialidad de incluir un gran campo de aspectos en los acuerdos de libre comercio según lo declarado por el ALADI, expresamente se han centrado en las normas de liberalización de mercancías, y sus

estos efectos, un camino posible consiste en convertir los actuales acuerdos de preferencias fijas en ALC, ya sea mediante la negociación entre las partes involucradas o mediante la adhesión negociada a un acuerdo vigente [...]

Resolución 59, III: *Componentes del Espacio de Libre Comercio (ELC) en el Ámbito de la ALADI*, Numeral 13.

⁴³⁹ Declaración del Cusco, numeral II.

aspectos más relacionados, sobre los cuales han declarado, que deben estar expresamente incluidos en el acuerdo.⁴⁴⁰

En el tema relacionado con los países con menor desarrollo económico relativo, la resolución 59 declara que deben tener un trato especial dentro de los acuerdos de libre comercio, que les permite acceder a los mercados en igual de condiciones⁴⁴¹, hecho que tendrá que ser observado por la UNASUR, al menos en el establecimiento de la integración económica.

Finalmente dentro de los temas que la resolución 59 indica tiene que topar los acuerdos de libre comercio se señala a las materias complementarias que tiene que desarrollarse, una vez partiendo de la integración económica, se pretende incluir temas que la exceden, hecho que muy probablemente no será seguido por el sistema de la UNASUR. Dentro de las materias que se declaran como complementarias de la integración se ha detallado: “integración física, integración digital, financiamiento del comercio, fomento productivo y relacionamiento con los sectores empresarial, laboral y académico”⁴⁴² Hay que destacar que todos estos son temas que se encuentran incluidos dentro de la integración de la UNASUR, a nivel principal y no de

⁴⁴⁰ [...] 15. Las normas y disciplinas a que se refiere el párrafo 8 son: origen, salvaguardias, restricciones no arancelarias, solución de controversias, medidas sanitarias y fitosanitarias, normas, reglamentos técnicos y evaluación de la conformidad, defensa comercial (derechos antidumping y medidas compensatorias), valoración aduanera, regímenes aduaneros especiales (admisión temporal con perfeccionamiento activo, drawback y zonas francas) y políticas de competencia. Asimismo, se requiere incorporar el comercio de servicios, propiedad intelectual, protección de los conocimientos tradicionales, inversiones, doble tributación y compras del sector público [...]

Resolución 59, III: *Componentes del Espacio de Libre Comercio (ELC) en el Ámbito de la ALADI, Normas y Disciplinas*, Numeral 15.

⁴⁴¹ [...] 11. El desarrollo progresivo del Espacio de Libre Comercio (ELC) en la ALADI respetará los cronogramas de liberación, los marcos normativos pactados en los distintos acuerdos y los principios de pluralismo, convergencia, flexibilidad, y tratamientos diferenciales, así como la compatibilidad con los acuerdos vigentes, la instrumentación a través de mecanismos del TM80 y la coexistencia con negociaciones extrarregionales de los países miembros [...]

Resolución 59, III: *Componentes del Espacio de Libre Comercio (ELC) en el Ámbito de la ALADI*, Numeral 11.

⁴⁴² [...] 17. Consecuente con las disposiciones del Tratado, el Estudio elaborado por el Comité (ALADI/CR Estudio, 18.12.01) y las Resoluciones del Consejo de Ministros 54 (XI) y 55 (XII), es necesario desarrollar la cooperación y coordinación en materias que complementan y potencian el Espacio de Libre Comercio, tales como: integración física, integración digital, financiamiento del comercio, fomento productivo y relacionamiento con los sectores empresarial, laboral y académico. Se debe fomentar igualmente la cooperación y la coordinación para el desarrollo de acciones concretas en el ámbito social, cultural, científico y tecnológico [...]

Resolución 59, III: *Componentes del Espacio de Libre Comercio (ELC) en el Ámbito de la ALADI, Materias Complementarias*, Numeral 17.

complemento, por lo tanto creados principalmente no pueden estar sometidos a la integración económica.

4.3 El ALADI como instrumento no como elemento de convergencia

A lo largo del Capítulo se ha podido establecer cómo el ALADI se forja como una herramienta de la integración, que ha trazado algunos principios para que esta se forje, y que ha establecido cánones de desarrollo.

De esta forma es que se ha procedido a analizar los principales características que el ALADI puede aportar dentro del proceso de consolidación de la UNASUR, partiendo de la convergencia entre el MERCOSUR y la CAN, pero dejando en claro que solo estamos ante instrumentos para la formación de la integración, no ante el proceso mismo de integración, que por otra parte si ha desarrollado el MERCOSUR y la CAN⁴⁴³, razón por la cual estos organismos si han sido estudiado profusamente, como un mecanismo para encontrar el estado de su avance en integración su posible integración y cómo esto puede consolidar a la UNASUR.

Hay que dejar en claro que lo hecho por el ALADI, sí es un gran punto de partida, debido a que ha establecido el principio de convergencia que es la base académica para la creación de la UNASUR, razón por la cual esta ha sido analizada, así como también los principales documentos relativos al tema⁴⁴⁴ creados por la organización, con el objeto de entender la aplicación al proceso de la UNASUR del proceso de convergencia del ALADI, que en todo caso se encuentra extremadamente centrado en el proceso de integración económica.

Una vez que se ha podido conocer el papel del ALADI en la consolidación de la UNASUR, así como también que es lo que se busca sea la UNASUR, cuales es su organización institucional y normativa, y desde que puntos se parte, esto es la evolución del MERCOSUR, y la CAN, el punto final de este trabajo es determinar si es jurídicamente viable la consolidación de la UNASUR a partir de la convergencia entre

⁴⁴³ Estas dos organizaciones están mucho más avanzadas que la ALADI en cuanto a integración entre sus países miembros se refieren, con su organización institucional y normativa en diversos campos de interés general.

⁴⁴⁴ Tratado de Montevideo, Resolución 59.

el MERCOSUR y la CAN, y de ser posible dicho proceso, esbozar por lo menos en sus líneas generales cual es la convergencia institucional y normativa que se tiene que llevar a cabo.

CAPITULO V
POSIBLES PROCESOS JURÍDICOS A REALIZAR PARA
LLEVAR A CABO LA CONVERGENCIA ENTRE EL
MERCOSUR Y LA CAN EN POS DE LA CONFORMACIÓN
DE LA UNASUR.

Dentro de la Declaración del Cuzco, en el numeral 2, y ampliado esto en el numeral 3 del mismo documento, es que se encuentra el marco esencial, que sustenta la necesidad de buscar un mecanismo por el cual se pueda consolidar la UNASUR, a partir de la convergencia ente la CAN y el MERCOSUR. El fin esencial de este capítulo es explorar los posibles procesos de convergencia que se pueden dar entre estas dos organizaciones, teniendo presente que se quiere consolidar a la UNASUR.

5.1 Absorción MERCOSUR-CAN⁴⁴⁵

Uno de los posibles procesos a seguir de convergencia es la absorción del MERCOSUR de toda la organización existente de la CAN, para así consolidar a la UNASUR. Se tiene que resaltar que los procesos de absorción o fusión de organizaciones internacionales no se encuentran tipificados en norma alguna, ni aún siquiera puede encontrarse mayor doctrina jurídica que los describe. Son descritos dentro de este trabajo para puntualizar una lógica de unificación que se podría seguir.

En dicho contexto una absorción lo que supone en el fondo es el mantenimiento de una estructura básica, a la que se integra una segunda, que en el proceso de integración supone que la primera es la organización a seguir, y que en lo que se fomente los fines de la primera, es que la segunda puede aportar dentro del proceso. Aquello entonces es lo que supondría el llamado dentro de este trabajo, proceso de absorción, de tal forma que desde esta perspectiva es que tiene que leerse lo expresado en los apartados referentes a la absorción del CAN, por parte del MERCOSUR, o viceversa.

Así, lo primero que hay que tomar en cuenta es que la estructura que permanecería y el proceso que se seguiría, en cuanto a su sustrato ideológico, sería el del MERCOSUR lo cual implica que su marco institucional se mantendría así como también todo lo que respecta al normativo, en el que se podría incluir las normas realizadas por la CAN, en todo lo que no afecte el desenvolvimiento del MERCOSUR, y en lo que ésta acorde con sus objetivos generales.

El primer problema planteado es que el MERCOSUR tiene como finalidad la constitución del MERCADO COMUN⁴⁴⁶, lo que en síntesis conlleva una integración sobretodo económica⁴⁴⁷, mientras que la CAN prevé integración en campos adicionales

⁴⁴⁵ Ayudándonos del Conceptos del derecho mercantil cito a Fernando M. MENDIDULCE, en su libro *Diccionario de Conceptos Económicos y Financieros* Andrés Bello, Santiago de Chile, 2001, p.13: "Situación en que una empresa amplía su capital mediante la adquisición del patrimonio de otra u otras compañías. En esta operación, la entidad absorbente mantiene su personería jurídica en tanto las absorbidas quedan disueltas."

⁴⁴⁶ Como su propio nombre lo indica "Mercado Común del Sur".

⁴⁴⁷ Cfr. M.T. MOYA DOMINGUEZ, *Derecho de la...* op. cit., p.17.

que no solo incluyen el MERCADO COMUN⁴⁴⁸. En tal contexto si la CAN es absorbida por el MERCOSUR, aquello implicaría que todo objetivo de la CAN, que exceda los fines o atribuciones del MERCOSUR, no sería tomado en cuenta. Así pues la integración se limitaría a lo económico teniendo como directriz el establecimiento del MERCADO COMUN, de tal forma que objetivos de la CAN, tales como la integración física, la armonización de políticas sociales, la intensificación de proyectos industriales o las acciones en el campo de la comunicación social desaparecerían.

Además, sabiendo que la idea de la UNASUR, es una integración amplia⁴⁴⁹ que no se centre en lo económico, la idea de que la CAN sea absorbida por el MERCOSUR, que tiene como su finalidad esencial la integración económica, resulta un sin sentido ya que se estaría reduciendo un proceso de integración amplio, a uno mucho más limitado. Sin perjuicio de conocer que el MERCOSUR en algunos casos ha desarrollado normativa que supera en mucho a la de la CAN, como en el tema de la educación pese a que su límite de integración es mucho más corto.

Suponiendo que lo anteriormente dicho no es argumento suficiente para determinar que no es viable un proceso de absorción en que la estructura del MERCOSUR sea la entidad absorbente en pos de la consolidación de la UNASUR, se tiene que detallar como jurídicamente la organización de la CAN, su estructura y su normativa, serían las que pasan a adherirse al MERCOSUR, lo cual es jurídicamente posible ya que la CAN, cuenta con personalidad jurídica⁴⁵⁰, por lo tanto fácilmente podría celebrar un acuerdo con el MERCOSUR, que también cuenta con personalidad jurídica, por lo cual la CAN, y su estructura institucional y normativa serían absorbidas, en la medida en que sean compatibles con el MERCOSUR.

Lo anterior, no ha considerado que no sólo se requiere que la CAN, como persona jurídica, se adhiera al MERCOSUR debido a que la CAN no posee la representación jurídica de sus Estados Miembros para vincularlos dentro de otro proceso de integración, estos también tendrían que adherirse al MERCOSUR

⁴⁴⁸ Acuerdo de Cartagena, Capítulo I: *Objetivos y Mecanismos*, artículo 1.

⁴⁴⁹ Declaración del Cusco, numeral II, punto tercero.

⁴⁵⁰ Acuerdo de Cartagena, Capítulo II: *De la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración*, Sección J: *De la Personería Jurídico Internacional y de los Privilegios e Inmunidades*.

individualmente, lo cual no reviste de mayor problema considerando la previa experiencia venezolana que puede ser un adecuado precedente del caso.⁴⁵¹

El problema mayor en cuanto a la adhesión que tendría que realizar los Estados, miembros de la UNASUR al MERCOSUR, esta dado, en virtud de que sólo los estados miembros del ALADI, pueden ser miembros del MERCOSUR⁴⁵², lo que supondría que Guyana y Surinam, no puedan adherirse al MERCOSUR, para consolidar la UNASUR, teniendo que primero pasar por el proceso de asociación del ALADI⁴⁵³, y solo luego podrían ser miembros del MERCOSUR, lo que implicaría un extremadamente engorroso proceso.

Por lo expuesto es contraproducente este proceso para la consolidación de la UNASUR, primero porque desaparece a la Comunidad Andina, y sus adelantos institucionales y normativos, muchos de los cuales son concordantes con el proceso sudamericano como más adelante en este capítulo se declarará. Luego todos los avances de la Comunidad Andina, que no se encuentren dentro del MERCOSUR, o de la UNASUR, desaparecerían como el caso de las multinacionales andinas. Desarticulándose un proceso de integración como el andino que puede mantenerse en lo que exceda a la UNASUR, y que tendría que ser incluido dentro de la UNASUR, en las competencias que se tengan similares.

En cuanto a que el sistema de base dentro del ordenamiento sudamericano sea el MERCOSUR también existe la gran dificultad en cuanto el alcance del MERCOSUR y su proceso de integración, pues este, no coincide con el que se plantea tenga la UNASUR, que en mucho supera la económico, más allá de que el objetivo económico en el MERCOSUR, es más evolucionado que el de la UNASUR, lo que supone la necesidad de que exista un sistema de organización para el Manejo del Mercado Común, que solo puede darse entre los países del MERCOSUR, ya que a nivel de la UNASUR solo se busca el establecimiento de la zona de libre comercio⁴⁵⁴.

Conforme el argumento anterior entonces, aparece necesaria la existencia de un MERCOSUR, aparte de la UNASUR, que pueda administrar el MERCADO COMÚN

⁴⁵¹ Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur.

⁴⁵² Tratado de Asunción, Capítulo IV: *Adhesión*, Artículo 20.

⁴⁵³ Conforman la ALADI los siguientes países: México, Cuba, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil, Paraguay, Chile, Argentina y Uruguay.

⁴⁵⁴ Declaración del Cusco, Numeral II.

entre sus partes, siempre que la UNASUR solo plantee la existencia de una zona de libre comercio. Que solo existe el MERCOSUR para el cumplimiento de los fines de la UNASUR, también devendría en un absurdo, ya que no todos los avances que tiene el MERCOSUR que excedan las atribuciones de la UNASUR desaparecerían, por lo tanto es válida la existencia del MERCOSUR en lo que exceda a la UNASUR, para que maneje exactamente aquellas competencias entre sus Estados partes.

5.2 Absorción del MERCOSUR por la CAN

Como se puede observar las atribuciones conferidas dentro del Acuerdo de Cartagena a la CAN, superan en mucho las atribuciones limitadas en lo económico que tiene el MERCOSUR. Así por ejemplo es un objetivo de la CAN, la integración física, que por otra parte el MERCOSUR no prevé.⁴⁵⁵

Al tener personalidad jurídica, el MERCOSUR podría fácilmente suscribir un acuerdo con la CAN, por el que pasa a ser parte de esta, lo que supone a la inversa del proceso anteriormente enunciado que la CAN, y su ordenamiento se convierten en el sustento de la integración, por lo tanto la normativa de MERCOSUR, solo entraría en vigor en todo lo que no contravenga el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

De lo expuesto y con la consideración de que el MERCOSUR supone una integración, mucho menos fuerte que la CAN, entonces la gran mayoría de actos normativos de la institución podrían ser fácilmente enmarcados dentro del ordenamiento de la CAN, que tiene atribuciones que superan en mucho las del MERCOSUR. Así por ejemplo dentro de la misma integración económica, el MERCOSUR está limitado al establecimiento del MERCADO COMUN, mientras que la CAN, de acuerdo lo establece el artículo 3) literal d)⁴⁵⁶ del Acuerdo de Cartagena, no tiene límites en cuanto a la integración económica que pueda llegar a establecer,

⁴⁵⁵ Acuerdo Cartagena, ob. cit. Artículo 3, Literal i).

⁴⁵⁶ [...] Artículo 3.- Para alcanzar los objetivos del presente Acuerdo se emplearán, entre otros, los mecanismos y medidas siguientes:

d) Un Programa de Liberación del intercambio comercial más avanzado que los compromisos derivados del Tratado de Montevideo 1980 [...]

pudiendo llegar por ejemplo al establecimiento de una Unión Monetaria⁴⁵⁷ que en el caso del MERCOSUR estaría imposibilitada de cumplirse, ya que dentro de los niveles de integración económica que se han teorizado en el derecho de integración del tipo comunitario que es el que sigue cuidadosamente el MERCOSUR, este al limitarse al establecimiento de un Mercado Común, no podría fijar la existencia de una moneda común.⁴⁵⁸

De todas formas, el problema que supondría la absorción del MERCOSUR, al proceso de integración de la CAN, no está dado tanto en cuanto la CAN no pueda manejar al MERCOSUR, o no contenga entre sus atribuciones las que realiza el MERCOSUR. El problema está dado, ya que la CAN, no posee todas las atribuciones que tiene la UNASUR, en algunas la UNASUR, la excede, mientras que en otras la CAN es la que se ve excedida por la UNASUR.

Conforme lo dicho entonces la CAN muy difícilmente podría establecer un régimen de ciudadanía, ya que no posee competencias para aquello, entonces si nos basamos en el ordenamiento de la CAN, al limitarnos en sus atribuciones, con las herramientas que se cuenta sería difícil establecer la integración sudamericana como se la ha planteado.

Por otra parte, la UNASUR, no busca tener dentro de su organización instituciones como el Tribunal Andino de Justicia⁴⁵⁹, o tribunal alguno de solución de controversias dentro de su orden de integración, punto en el que la CAN excede en los objetivos de la UNASUR, de tal forma que se requiere que se mantenga la existencia de la CAN, para que pueda administrar todas aquellas instituciones o avances normativos como el arancel externo común⁴⁶⁰ que no son considerados dentro del sistema de la UNASUR, pero que no tienen razón de desaparecer.

⁴⁵⁷ La Unión Monetaria está un grado más avanzado en el proceso de integración, también conocida por algunos autores como Unión Económica, tal es el caso del conocido economista Bela BALASSA.

⁴⁵⁸ Cfr. R. GRANILLO OCAMPO, *Derecho Público de la...* op. cit., p.62.

⁴⁵⁹ Los representantes de los Gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, el 28 de Mayo de 1979, en la ciudad de Cartagena firmaron el Tratado que crea el "Tribunal de Justicia" independientemente de los organismos de los países miembros y de los organismos del Acuerdo Subregional.

⁴⁶⁰ [...] Art. 116. — Bolivia y el Ecuador iniciarán el proceso de adopción del Arancel Externo Común en forma anual, automática y lineal, en la fecha que establezca la Comisión [...] Acuerdo de Cartagena, Capítulo XV: *Régimen Especial para Bolivia y Ecuador*, Sección D: *Del Arancel Externo Común*, Artículo 116.

En suma, aunque la CAN, podría absorber casi por completo el MERCOSUR, no sería por otra parte adecuado que esta desaparezca para emerger en la UNASUR, ya que sus competencias, no son idénticas con las de la UNASUR como se detalló en el capítulo II, en partes son menos desarrolladas, y en otras partes más. Cosa que implica la existencia de dos organizaciones, donde la UNASUR, se haga cargo de las políticas en que coincide con la CAN, para proyectarla al marco sudamericano, y por otra parte la CAN conserve los avances jurídicos que no son parte del proceso de integración sudamericano, los mismos que serían aplicables dentro de los Estados miembros de la CAN.

También el problema que surge si se mantiene la CAN, como base del sistema de integración está dado en cuanto, para ser miembro de la CAN, existe como requerimiento dentro del acuerdo de Cartagena, ser un país latinoamericano,⁴⁶¹ y Guyana y Surinam, especialmente, difícilmente pueden considerarse países latinoamericanos, por lo tanto en estricta técnica jurídica representaría una dificultad buscar su adhesión a la CAN, más allá de que resulta imprecisa la definición de lo que Latinoamérica es⁴⁶², lo cual genera una dificultad adicional innecesaria.

5.3 Proceso Fusión CAN-MERCOSUR

Como se ha explicado anteriormente al recurrir a conceptos como la absorción o la fusión de organizaciones en este caso supra-estatales, no se está recurriendo a conceptos fijos que se encuentren determinados en ordenamiento jurídico alguno, ni tampoco que hayan sido considerados mayormente dentro de la doctrina del Derecho Internacional Público, mucho menos en la doctrina del Derecho de integración. Estos conceptos se utilizan con el afán de explicar la idea de convergencia que se sigue dentro del estudio. En el caso de la fusión lo que se pretende decir, es que la convergencia de la CAN y el MERCOSUR para formar la UNASUR, no estaría

⁴⁶¹ [...] Art. 133. — El presente Acuerdo no podrá ser suscrito con reserva y quedará abierto a la adhesión de los demás países latinoamericanos [...]

Acuerdo de Cartagena, Capítulo XVII: *Adhesión, Vigencia y Denuncia*, Artículo 133.

⁴⁶² En el sentido más estricto, Latinoamérica comprende todos los países que fueron colonias de España, Portugal y Francia. Debido a que los idiomas de estos países provienen del latín, el término Latinoamérica ha servido para designar a las naciones que fueron sus colonias en el Nuevo Mundo.

supeditada a seguir como base ninguno de los dos ordenamiento jurídicos, sino que se forjaría una organización de integración tercera, diferente de las dos, pero que incluya los avances existentes tanto del MERCOSUR y la CAN.⁴⁶³

El proceso descrito resulta el más racional para la consolidación de la UNASUR, se utilizaría casi quirúrgicamente los elementos del MERCOSUR y de la CAN que satisfagan de mejor manera los objetivos planteados por la UNASUR.

Al crear una nueva organización se pierden las rigideces, que supone el basarse en un proceso ya creado, como sería si se aplica la lógica de la absorción⁴⁶⁴. La creación de una nueva organización, permitiría que se delinee exactamente en función de la voluntad de los Estados miembros.

El problema central que permanece ante esta opción, es que la creación de una nueva organización utilizando todas las partes constitutivas de la CAN y el MERCOSUR, implica el fin de las organizaciones mencionadas, y dado que son claros los objetivos que busca la UNASUR, mismos que no son idénticos, si se comparan con las competencias del MERCOSUR y la CAN, aparece la necesidad de que se puedan mantener ambas organizaciones para administrar los órganos y competencias no incluidas dentro del proceso de la UNASUR, pero que por otra parte no deben desaparecer. De tal forma que la fusión como la idea por la cual se crea un tercera organización a partir de la destrucción de los precedentes tampoco es la más adecuada.

5.4 Absorción por parte de la UNASUR, de la CAN y el MERCOSUR.

El proceso final que se estudiará es que la UNASUR pueda absorber de las dos instituciones previas, aquellos órganos y normas que le permitan cumplir con objetivos de mejor manera, sin estar maniatada por la estructura de una u otra, lo que supondría

⁴⁶³ Según F. MENDIDULCE, en su libro *Diccionario de términos...* op. cit., p.153, La fusión de empresas es la situación en que dos o más empresas llegan a conformar una sola entidad. Ello puede concretarse a través de la compra por parte de una de ellas de las restantes o por adquisición de sus acciones. La fusión de empresas implica el colocar la suma de los bienes de las empresas fusionadas (tangibles e intangibles) bajo la administración de una sola de ellas.

⁴⁶⁴ Tanto si se trata de la absorción Mercosur- CAN como a la inversa, CAN- Mercosur.

tener como base fundamental alguna de las dos instituciones. Que como se ha visto no es el mecanismo más adecuado.

Adicionalmente el hecho de tener como sustento a la CAN, o al MERCOSUR del proceso de integración sudamericano, también dificultaría que puedan adherirse todos los Estados miembros de la UNASUR, ya que tanto la CAN⁴⁶⁵ como el MERCOSUR⁴⁶⁶, según se ha visto poseen límites expresos a que países como SURINAM o GUYANA se puedan unir al proceso, de esta forma es que la UNASUR se concebida como una organización independiente, soluciona estos inconvenientes.

La Convergencia entonces de la CAN y el MERCOSUR, para la consolidación de la UNASUR, está dada en cuanto sean referencia del proceso de la UNASUR, en los aspectos donde las atribuciones de la CAN coincidan con la UNASUR, y donde las atribuciones del MERCOSUR por su parte coincidan con las de la UNASUR ésta última organización tendría que asumir dichas obligaciones y proyectarlas al contexto sudamericano, no tanto por una obligación jurídica, sino porque la lógica del proyecto de integración sugiere que no se duplique funciones.

Así pues el sistema de convergencia es de alta técnica jurídica, pero también de racionalidad, en cuanto su función es la de tomar los desarrollos realizados tanto por la CAN, como por el MERCOSUR, compatibilizarlos e incluirlos dentro de una nueva organización, en la medida en que las competencias de los anteriores procesos de integración ahora se confieran a la UNASUR.

Esta solución, solventa el problema principal que tiene por ejemplo el posible proceso de fusión entre el MERCOSUR y la CAN, en cuanto no desaparecen estas instituciones. El hecho de que la UNASUR pueda basarse en lo implementado por la CAN y el MERCOSUR, implica que los avances de las organizaciones de integración previas puedan por un lado ser trasplantados dentro de la organización nueva, es decir la UNASUR, o duplicados, es decir que para la consolidación de la UNASUR se lleve a cabo un organismo de la CAN o del MERCOSUR, o su normativa se incluirán dentro de la UNASUR, siempre y cuando permita que la CAN y el MERCOSUR sigan

⁴⁶⁵ Por su parte la CAN, en el Acuerdo de Cartagena establece en su artículo 116 que sólo los países latinoamericanos podrán adherirse a la misma.

⁴⁶⁶ El MERCOSUR, en su Tratado de Asunción en su artículo 20 establece que únicamente los países miembros del ALADI se pueden adherir al Mercado Común del Sur.

existiendo y las competencias que antes tenía la CAN o el MERCOSUR, ahora estén en manos de la UNASUR. Si es que se está ante un organismo vital para la CAN⁴⁶⁷ o el MERCOSUR⁴⁶⁸, que no puede separarse de su estructura o una competencia, esta organización tendría que duplicarse dentro UNASUR. Teniendo todo esto sentido, ya que si bien la integración de Sudamérica es más amplia que la de los procesos regionales en cuanto a extensión⁴⁶⁹, en otras ramas los procesos regionales han profundizado en ámbitos de integración que no tienen razón de desaparecer, que tampoco puede existir en el marco de la UNASUR, por que la UNASUR carece de ciertas competencias, por lo tanto es necesario que se mantengan los proceso de integración regionales para administrar aquellos avances en integración que no contemple la UNASUR.

Así por ejemplo el MERCOSUR, y su establecimiento del MERCADO COMUN, que supera la zona de libre comercio que quiere establecer la UNASUR, no debe desaparecer, sino que tendrá que mantenerse administrado por el MERCOSUR dentro de los países de su esfera como un régimen especial dentro de Sudamérica. En el caso Andino, existe disposiciones comunes relativas a los derechos de autor⁴⁷⁰, pero éstas disposiciones de ninguna forma podría aplicarse por la UNASUR, que no tiene competencias en cuanto a normativa común sobre derechos de autor, lo que de todas formas no supone que el régimen común deba desaparecer, por el contrario debe mantenerse, dentro de la Comunidad Andina, cuya razón de existir queda en todos los ámbitos en lo que la UNASUR, no tenga competencia, pero que hayan sido conferidas a la CAN o al MERCOSUR.

De esta forma el proceso a realizar se sintetiza en la existencia de la UNASUR, que como organización para consolidarse se basa en las experiencias de la CAN y el MERCOSUR, dentro de los aspectos en que comparta competencias con éstas, para lo cual en algunos casos emula lo hecho por las organizaciones regionales de integración,

⁴⁶⁷ Uno de los organismos vitales de la CAN es el Consejo Presidencial Andino

⁴⁶⁸ Uno de los organismos vitales del MERCOSUR es el Grupo de Mercado Común.

⁴⁶⁹ Los países miembros que conforman la UNASUR son: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Colombia, Guyana, Guyana Francesa, Surinam, Venezuela, Perú, Paraguay, Uruguay y Chile. En cambio los países que conforman la CAN son sólo Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, por otra parte el MERCOSUR lo forman Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

⁴⁷⁰ Decisión 385 de la CAN, *Presupuesto de la Junta para el año 1996*.

y en otros absorbe todo lo hecho, y lo proyecta para su aplicación dentro de la UNASUR. Todas las competencias residuales justifican el mantenimiento de la CAN y el MERCOSUR.

5.4.1 Proceso de convergencia

Siguiendo las premisas expuestas, en esta parte se sugerirá el proceso de convergencia a realizarse, de acuerdo a lo implementado en cada tema por la CAN y el MERCOSUR, para lo cual se seguirán las tres líneas de análisis rectoras de este trabajo, primero el análisis de los tratados originarios, segundo el desarrollo orgánico institucional, y finalmente el desarrollo normativo, indicando cuáles son las estructuras institucionales y normativas del MERCOSUR y la CAN, que se pueden consolidar a la UNASUR.

5.4.1.1 Tratados originarios

Ya que se prevé la existencia de las tres organizaciones por separado⁴⁷¹, es necesario que se mantengan tres tratados independientes⁴⁷², cada uno establecimientos las atribuciones de las organizaciones. De esta forma es que a nivel de tratados originarios este proceso supone que las cosas se mantengan dentro de su *status quo*.

Indicando que el o los tratados originarios de la UNASUR, deberían considerarse como norma suprema dentro de las competencias que manejan, con la finalidad de que se establezca una jerarquía que permita un manejo racional cuando existan conflictos de competencias entre los procesos de integración, de tal manera que

⁴⁷¹ Mercosur, CAN, ALADI.

⁴⁷² El tratado Constitutivo del Mercosur: Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay; “Tratado de Asunción”.

El acuerdo constitutivo de la CAN: Acuerdo de Integración Subregional Andino “Acuerdo de Cartagena.”

Y por último, el tratado constitutivo de la ALADI: Tratado Constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Integración “Tratado de Montevideo de 1960”.

los procesos regionales de la CAN y el MERCOSUR queden como administradores de competencias residuales.

5.4.1.2 Estructura orgánica de la CAN y el MERCOSUR, que coadyuva a la consolidación de la UNASUR

Dejando claro que orgánicamente la estructura de los procesos de integración tiene que permanecer, en la medida que ellos retienen competencias, por otra parte sus estructuras si pueden emularse dentro de la UNASUR, utilizando lo ya avanzado por ellos en lo que pueda beneficiar al sistema de integración sudamericano.

5.4.1.2.1 Reunión de Anuales de Jefes de Estado y de Gobierno.

La estructura de Consejo Presidencial Andino, es la que de mejor forma responde a los cometidos de esta organización, siendo el organismo de mayor jerarquía dentro del proceso andino que se encuentra conformado por los máximos representantes de cada Estado⁴⁷³. Dentro del MERCOSUR, el Consejo de Mercado Común que tiene una composición variable, no cumple con la forma expresa de este organismo que plantea la existencia de un órgano superior compuesto sólo por los Jefes de Estado y Gobierno, así dentro de la UNASUR, se tendría que emular la organización del Consejo Presidencial Andino como autoridad suprema. De ninguna forma se podría asumir que el Consejo Presidencial Andino desaparezca, ya que esto supondría la desaparición de la Comunidad Andina, ya que este es su organismo rector.

5.4.1.2.2 Reuniones Semestrales de Cancilleres.

El único organismo que presenta la conformación y las funciones que la Declaración de Cochabamba ha conferido a este organismo de la UNASUR, es el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores⁴⁷⁴, base importante de la

⁴⁷³ Cfr. P. ESPINOSA BACA, *Comunidad...* op. cit., p.26.

⁴⁷⁴ Recordemos que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores está conformado por los Secretarios de Estado de esa Cartera y que formula la política exterior de los Países Miembros así como

UNASUR, en cuanto a su organización, ya que en sus competencias, tendrá que gozar de aquellas que la UNASUR expresamente le confiere.

La idea de este organismo dentro de la UNASUR como de la CAN, es el manejo de las relaciones externas de las organizaciones de integración, a diferencia de su similar el Consejo de Mercado Común, que tiene como función el dirigir al proceso del MERCOSUR⁴⁷⁵, por lo tanto es que el organismo de la CAN, la base adecuada de la Reunión Semestral de Cancilleres. De tal forma que será este el que tenga que emularse.

5.4.1.2.3 Reuniones Ministeriales Sectoriales

Tanto dentro de la CAN como del MERCOSUR, se han establecido reuniones ministeriales⁴⁷⁶, que podrían ser sustento de las reuniones ministeriales dentro del proceso de integración sudamericano, de ahí que es menester determinar cuál de estas dos escuelas de integración atiende mejor a los objetivos de la UNASUR.

Primero se tiene que reseñar un punto en común, y este es que las Reuniones Ministeriales en ambas organizaciones no han sido creadas por los tratados originarios, sino que corresponde a la creación realizada por órganos comunitarios, por ende siendo establecidas por el derecho secundario de la organización, y dependiendo su existencia de otros órganos de integración, en específico de aquellos que las crearon.⁴⁷⁷

En el proceso sudamericano, de integración las Reuniones de Ministros han sido concebidas dentro de la Declaración de Cochabamba⁴⁷⁸, que viene a ser para la

da cumplimiento a las Directrices que le imparte el Consejo Presidencial Andino. Expresa su voluntad por medio de Declaraciones y Decisiones.

⁴⁷⁵ Cfr. M.A. EKMEKDJIAN, *Introducción al Derecho...* op. cit., p.213

⁴⁷⁶ Dentro de las Reuniones Ministeriales de la CAN podemos encontrar el Consejo de Ministros de Transportes y Obras Públicas, el Consejo de Ministros de Desarrollo y Medio Ambiente dentro de la Comunidad Andina; el Consejo de Ministros de Energía, Electricidad, Hidrocarburos y Minas; entre otras. Y dentro de algunas de las Reuniones Ministeriales que conforman el Mercosur, está la Reunión de Ministros de Minas y Energía; la Reunión Especializada de Infraestructura de la Integración; la Reunión de Ministros de Medio Ambiente, etc.

⁴⁷⁷ Por ejemplo, la Reunión Especializada de Infraestructura de la Integración, se crea por la Resolución GMC 89/00. En este caso el órgano creado depende del Grupo del Mercado Común, siendo el mismo su creador.

⁴⁷⁸ Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*, Sección A: *Fortalecimiento de la institucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA)*, Artículo 1.

UNASUR derecho originario, así pues la garantía de su existencia está dada por los tratados originarios, y no por decisión de un organismo dentro del proceso de integración, lo que confiere a la Reuniones Ministeriales de especial importancia dentro del proceso de la UNASUR, misma de la que carecen las Reuniones en la CAN⁴⁷⁹ y el MERCOSUR⁴⁸⁰.

De esta forma es que las reuniones ministeriales en el proceso de la UNASUR, no tiene que seguir el proceso de creación y sustento ni de sus similares de la CAN, ni del MERCOSUR, puesto que tienen una jerarquía claramente mayor que la de sus pares.

En cuanto a la conformación como tal de las Reuniones, es decir el hecho de estar compuestas por los Ministros de Estado del ramo únicamente, no existe discordancia entre las reuniones ministeriales existente en los proceso de integración existentes léase CAN y MERCOSUR, y la UNASUR, por lo tanto bien podría trasplantarse dentro de la organización de la UNASUR, las Reuniones Ministeriales que se han creado tanto en el MERCOSUR como en la CAN, en atención solamente a su composición.

Cabe considerar que las reuniones ministeriales del proceso del MERCOSUR, y de la CAN, no son exactamente iguales, las de la CAN, tienden más a ser unificadoras de políticas, mientras que las del MERCOSUR, en algunos casos son organizaciones para determinar el status de algunos temas, en otros casos buscan unificar temas y en otros incluso son organismos ejecutivos del proceso. Considerando lo anterior es que las Reuniones Ministeriales deben ser trasplantadas, sin perjuicio de que tengan iguales competencias dentro de la UNASUR, lo que se deberá establecer en una ampliación de sus tratados originarios, aunque nunca deberán tener competencias inferiores que las que ya tienen dentro de la organización a la que previamente pertenecen, ya que supondría un retroceso en el desarrollo, salvando el caso de aquellas Reuniones Ministeriales que tienen competencias ejecutivas, las cuales deberían pasar a al esfera de

⁴⁷⁹ El Consejo Andino de Ministros de Educación y Responsables de Políticas Culturales depende de su órgano creador en la Decisión 593 de la CAN, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que a la vez constituye una institución originaria de la CAN creada en el Acuerdo de Cartagena.

⁴⁸⁰ La Reunión de Ministros del Medio Ambiente del Mercosur es creada por la Decisión 19/03 del Consejo del Mercado Común mismo que es creado en el Tratado Constitutivo de Asunción y el cual es el responsable de la comentada Reunión de Ministros.

la Comisión dentro de la UNASUR, que es el único órgano con competencias a tal nivel.

Las reuniones ministeriales de los procesos de integración actuales tiene que trasplantarse dentro de la UNASUR, en cuanto a su conformación y proyectarse para incluir a representantes de todos los Estados miembros, siempre que los temas que traten sean atribuciones de la UNASUR. Esto puede hacerse, ya que las reuniones ministeriales no son órganos indispensables para la existencia del MERCOSUR o de la CAN.

Las reuniones ministeriales entonces de la CAN y el MERCOSUR que entran dentro de las atribuciones de la UNASUR, que tendría que incluirse con toda su estructura son por la CAN, la Reunión de Ministros de Agricultura, Reunión de Ministros de Salud, Consejo Andino de Ministros de Educación y Autoridades Responsables de Políticas culturales⁴⁸¹, y Consejo Andino de Ministros de Medioambiente, y Medio ambiente (sic) y Desarrollo Sostenible de la Comunidad Andina. Por el MERCOSUR las Reuniones Ministeriales que tendrían que absorberse con todos sus órganos dependientes son Reunión de Ministros de Minas y Energía, Reunión de Ministros de Trabajo, Reunión de Ministros de Educación, Reunión de Ministros de Salud, Reunión de Ministros de Cultura.

La razón por la cual estas organizaciones tendrían que pasar a ser parte de la UNASUR, yace en que es esta organización la única que puede aplicarlas dentro de toda Sudamérica, por lo tanto sería un sin sentido que se mantengan desarrollos regionales dentro del continente sudamericano que sean dispares, cuando existe un organización mayor en su campo territorial de acción que puede ejecutar las mismas competencias.

De esta forma, la UNASUR, ya nacería con Reuniones Ministeriales conformadas, con una organización definida, que sería las ya mencionadas de los previos procesos de integración. Entre las cuales es relevante anotar que existen reuniones ministeriales en ambos procesos de integración conformadas por los mismos

⁴⁸¹ Considerando que esta Reunión al referirse a autoridades encargadas de la cultura, se refiere a las máximas autoridades del ramo, sin haberse utilizado la palabra Ministros, ya que en el momento en que se estableció decisión de la creación del organismo en no todos los países miembros existía autoridades encargadas de la cultura a nivel de Ministro de Estado.

personeros, y que tratan temas similares, mismas que tendrían que fusionarse, quedando conformadas como todas las demás Reuniones Ministeriales Sectoriales, por lo Ministros dentro de una determinada rama, y encargada de los proyectos tanto de la CAN, como del MERCOSUR en marcha, lo que deberían ser impulsados en su aplicación hacia toda Sudamérica.

En cuanto al proceso de fusión de reuniones ministeriales de la CAN y el MERCOSUR, es claro que existen reuniones dentro del MERCOSUR, que han desarrollado un altísimo nivel de complejidad, como son las encargadas de la educación⁴⁸² y la salud⁴⁸³, tal como se ha podido constatar dentro del capítulo referente al MERCOSUR, por lo tanto, en la fusión tendría que preferirse a estas organizaciones, que indefectiblemente dentro de la UNASUR deberían a su vez sufrir una división de atribuciones, reteniendo las Reuniones Ministeriales todas las competencias en cuanto a la creación de políticas, y delegando a la Comisión de Altos Funcionarios, aquellas atribuciones ejecutivas que posean.

Las Reuniones Ministeriales Sectoriales de la UNASUR, provenientes de la CAN y el MERCOSUR, entonces, serían la Reunión Ministerial de Agricultura, la Reunión Ministerial de Salud, Reunión Ministerial de Educación, Reunión Ministerial de Cultura, Reunión Ministerial de Medio Ambiente, Reunión Ministerial de Trabajo, Reunión Ministerial de Minas y Energía. Por la relevancia que dentro del proceso de integración sudamericano posee la integración física, sería coherente además del establecimiento de las reuniones previas, la creación de una Reunión Ministerial de Integración Física, acoplada con el IIRSA, así también por la necesidad de establecer mecanismos de financiamiento, y por la existencia de una integración económica también tendría que establecerse una Reunión Ministerial de Economía, ya que hay que considerar, que los organismos dentro del proceso sudamericano con capacidad de decisión, son las Reuniones Ministeriales, junto con las Reuniones de Jefes de Estado y Gobierno⁴⁸⁴, por lo tanto es vital que existan Reuniones Ministeriales en los principales

⁴⁸² Creación del Fondo de Financiamiento del Sector Educacional del Mercosur.

⁴⁸³ Criterios para la Administración Sanitaria de Desechos Líquidos y Aguas Servidas en Puertos, Aeropuertos, Terminales y Puntos de Frontera, en el MERCOSUR”

⁴⁸⁴ Según la Declaración del Cusco en su numeral III.

temas de importancia dentro de la integración sudamericana, ya que al tener posibilidad de decisión convierte en ejecutivo al proceso de integración.

5.4.1.2.4 La Comisión de Altos Funcionarios

Si se puede considerar que las la reunión de Jefes de Estado y De gobierno y las Reuniones Ministeriales, son los órganos legislativos dentro del proceso sudamericano, como se ha dicho expresamente el órgano ejecutivo es la Comisión de Altos Funcionarios.⁴⁸⁵

Así pues al buscar los órganos dentro de los procesos de integración previos,⁴⁸⁶ que puedan ser sustento de la Comisión de Altos Funcionarios, se tiene que mirar a los órganos ejecutivos de los procesos, estos es la Comisión Andina, y la Secretaria Andina por parte de la CAN y el Grupo de Mercado Común por parte del MERCOSUR, órganos que como se ha dicho cuando se los estudió, se encuentran limitados la ejecución de los planes de integración económica.

Ante el hecho descrito previamente se encuentra que por sus limitadas competencias los órganos descritos difícilmente pueden ser un adecuado sustento de la Comisión de Altos Funcionarios que tiene totales competencias ejecutivas en las amplísimas atribuciones de la UNASUR, que en ningún caso se limitan a lo económico.

De esta forma es que las organizaciones ejecutivas de los proceso de integración regionales, de la CAN y el MERCOSUR, encuentran su razón de permanencia en la administración de la integración económica de sus respectivos procesos, en cuanto exceden la zona de libre comercio que la UNASUR busca se establezca dentro de Sudamérica

En cuanto a la organización de la Comisión de Altos Funcionarios, que según se expresa en la Declaración de Cochabamba, estará compuesta por Grupos de Trabajo, se tiene que declarar que el MERCOSUR es el más adecuado referente, puesto que

⁴⁸⁵ Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*, Sección A: *Fortalecimiento de la Institucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA)*, Artículo 2,

⁴⁸⁶ Entiéndase CAN y MERCOSUR

dentro de esta organización supra-estatal es que se ha desarrollado con mayor amplitud la mecánica de los grupos de trabajo. Hay que considerar como se ha declarado en el capítulo sobre el MERCOSUR, que los Grupos de Trabajo, se han establecido como agentes de apoyo dentro del proceso para promover acciones concretas del Consejo de Mercado Común sobre políticas de integración. Así pues un primer alcance implica que los Grupos de Trabajo creados en el marco del MERCOSUR, en las atribuciones que le competen a la UNASUR, deberían pasar a integrarse dentro de esta organización sudamericana. Siendo el segundo alcance el determinar cómo es que los grupos de trabajo del MERCOSUR se tendrían que integrar dentro de la UNASUR, sabiendo que existe una gran cantidad de Grupos de Trabajo diferentes, como se ha visto e inclusive estableciendo que no todos los Grupos de Trabajo están establecidos como órganos de apoyo del Consejo de Mercado Común, sino que también se encuentran bajo la jerarquía de Reuniones Ministeriales.

En este punto, es válido recordar que dentro de la declaración de Cochabamba, ya se ha enumerado grupos de trabajo a constituirse, lo que nos permite inferir cuál es la naturaleza de los grupos de trabajo que quiere establecer la UNASUR, y cómo el MERCOSUR, como referente más cercano de este sistema puede ayudar para la integración de esta organización.

Considerando lo dicho, la Declaración de Cochabamba, ha establecido en su anexo: “Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana” dentro del literal a) numeral 3, que deben establecerse grupos de trabajo en tres áreas principales esto es área de infraestructura, integración eléctrica y políticas sociales, lo que permite concluir que hay una tendencia de la UNASUR, a establecer grupos de trabajo sobre grandes temas, más que en lo relativo al manejo de proyectos, además sabiendo que los grupos de trabajo tiene capacidad propositiva para el establecimiento de decisiones de la Reunión de Jefes de Estado y Gobierno, y en especial a las Reuniones Ministeriales, sería muy coherente que los grupos de trabajo se establezcan por grandes áreas de integración, que puedan coordinarse directamente con las reuniones ministeriales existentes, ya que se busca que los grupos de trabajo sean órganos, que puedan sugerir políticas generales, lo cual sería más difícil de producirse,

si solo estamos ante un organismo que se encargue de un proyecto en particular lo que hará que difícilmente pueda tener una visión global dentro de un área de integración.

La solución para el establecimiento de una ordenación de los Grupos de Trabajo viene entonces del mismo MERCOSUR. Como se ha analizado dentro del Grupo de Mercado Común del MERCOSUR, los equivalentes a los grupos de trabajo, se denominan subgrupos de trabajo, aunque técnicamente cumplen la misma función de apoyo que los grupos de trabajo, con relación a las reuniones ministeriales y con relación al Consejo de Mercado Común, se han llamado de diferente manera ya que son órganos de apoyo del Grupo de Mercado Común, que jerárquicamente dentro del MERCOSUR, es inferior al Consejo de Mercado Común⁴⁸⁷. Mas, la relevancia para el caso, de los subgrupos de trabajo está dada en cuanto su formación no se establece por el manejo de proyectos, o seguimiento de políticas muy específico, sino que se han establecido como órganos de apoyo sobre grandes políticas de integración, de tal forma que sirven de mejor manera para los cometidos de la UNASUR, en cuanto su margen de competencia es más amplio.

De esta forma es que los subgrupos de trabajo, son los mejores antecedentes para los posibles grupos de trabajo de la UNASUR. Los subgrupos de trabajo existentes dentro del MERCOSUR, que se encargan de temas relacionados con las atribuciones de la UNASUR, son: Sub Grupo de Trabajo 1 sobre Comunicaciones, Sub Grupo de Trabajo 5 sobre Transporte e Infraestructura, Sub Grupo de Trabajo 6 sobre medioambiente, Sub Grupo de Trabajo 7 Industria, Sub Grupo de Trabajo 8 Agricultura, Sub Grupo de Trabajo 9 sobre energía, Sub Grupo de Trabajo 10 Asunto Laborales, Sub Grupo de Trabajo 11 Salud, Sub Grupo de Trabajo 15 Minería, como ya se mencionó en el capítulo referente al MERCOSUR.

Los mencionados organismos bien podrían conformar los Grupos de Trabajo de la Comisión de Altos Funcionarios de la UNASUR, no en cuanto a la jerarquía que gozan dentro del MERCOSUR, que valga la acotación no es homologable, dentro de la UNASUR, que en su organización, se podría basar muy poco en lo estructurado por el MERCOSUR a lo menos dentro de sus altas esferas, como ya se ha visto. Los

⁴⁸⁷ Cfr. M.A. EKMEKDJIAN, *Introducción al Derecho...* op. cit., p.258.

subgrupos por lo tanto sirven en cuanto a la división de competencias que han generado, y lo que se haya avanzado dentro de su organización.

Luego la pregunta lógica a hacer sería, ¿Dónde quedan dentro de la UNASUR los Grupos de Trabajo del MERCOSUR, adscritos a las Reuniones Ministeriales o al Consejo de Mercado Común?

Siendo la respuesta relativamente sencilla. En cuanto a los grupos de trabajo encargados de la ejecución de proyectos, estos tendrían que ubicarse dentro de la organización de la Comisión de Altos Funcionarios, como la organización de la UNASUR ejecutiva que englobe a los mismos, y a la que estén sometidos. Con respecto a los grupos de trabajo que tengan como finalidad el estudio de una situación para la proposición de políticas, estos tendrían que ubicarse dentro de los grupos de trabajo de la UNASUR, constituidos por los sub grupos de trabajo del Grupo de Mercado Común, es decir que los grupos existentes, diseñados para el estudio y proposición de políticas muy puntuales, se encontrarían dentro la Comisión de Altos funcionarios, pero no directamente vinculadas a esta, sino incluidos según materias en los grupos de trabajo de la Comisión de Altos Funcionarios, puesto que cada grupo de trabajo de la Comisión de la UNASUR, sería de amplio espectro emulando los subgrupos del MERCOSUR. Así dentro de la organización de la UNASUR, los subgrupos del MERCOSUR, pasan a ser los grupos de trabajo, jerárquicamente superiores que los actuales grupos de trabajo del MERCOSUR, que serían jerárquicamente inferiores que los grupos de trabajo creados dentro de la UNASUR, encargándose solamente de temas puntuales.

De acuerdo a la sugerida división del trabajo dentro de la Comisión de la UNASUR, entonces existirían los siguientes Grupos de Trabajo: Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones, Grupo de Trabajo sobre Transporte e Infraestructura, Grupo de Trabajo sobre medioambiente, Grupo de Trabajo sobre Industria, Grupo de Trabajo sobre Agricultura, Grupo de Trabajo sobre energía, Grupo de Trabajo sobre Asunto Laborales, Grupo de Trabajo de Salud, Grupo de Trabajo sobre Minería.

Más adelante se tendría que crear Grupos de Trabajo Adicionales para el manejo de las demás competencias que no puedan ser llevadas por los grupos de trabajo descritos⁴⁸⁸.

La solución de crear Grupos de Trabajo encargados de grandes políticas dentro de la Comisión de Altos Funcionarios, permitiría, que dentro de cada Grupo de Trabajo, se incluyan las instituciones del sistema de integración andino y del MERCOSUR, que realicen actividades ejecutivas o propositivas de políticas dentro de cada área, así pues los grupos de Trabajo fungirán de entes vinculantes.

Los Grupos de Trabajo de la UNASUR, como organizadores de la proposición de políticas y de la ejecución de las mismas dentro de lo que le corresponde a la Comisión de Altos Funcionarios de la UNASUR, podrían englobar dentro de las ramas de su competencia a los siguientes órganos de la CAN y del MERCOSUR estudiados dentro de este trabajo: 1) el Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones, podría incluir al Consejo Andino de Autoridades de Telecomunicaciones; 2) el Grupo de Trabajo sobre Transporte e Infraestructura, dentro de su organización podría incluir a los Centros Binacionales de Atención en Frontera de la Comunidad Andina, para proyectarlos a lo largo del territorio de la UNASUR, debido a que no solo incluyen la integración en el control de aduanas de los países fronterizos, sino que son instituciones de integración con vocación más amplia que buscan constituirse en foco de desarrollo fronterizo, exceden el desarrollo de las denominadas áreas de control integrado del MERCOSUR, que se limitan al establecimiento un control de aduanas integrado, como se ha visto. También, al Comité Andino de Autoridades de Aeroportuarias y al Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre; 3) el Grupo de Trabajo sobre medioambiente, puede contener, al Comité Andino de Autoridades Ambientales y la Reunión Especializada de Medio Ambiente; 4) no se observa de las instituciones estudiadas alguna que podría caer dentro Grupo de Trabajo sobre Industria; 5) el Grupo de Trabajo sobre Agricultura contendría al Consejo Agropecuario de la Comunidad Andina; 6) el Grupo de Trabajo sobre Energía tendría que contener al Comité Andino de Organismos Normativos y Organismos Reguladores de Servicios de Electricidad, 7) los Grupos de Trabajo sobre

⁴⁸⁸ Competencias tales como migración, ciencia y tecnología, prevención de desastres.

Asuntos Laborales, Salud, Grupo de y Minería, tampoco contendrían órganos de los analizados dentro de este trabajo. En cuanto a las Reunión Especializada del MERCOSUR, éstas pasarían a ser coordinadoras de las propuestas de los Grupos de la UNASUR, por ende bajo la Comisión de Altos Funcionarios, pero no dentro de la organización de ningún Grupo de Trabajo de la UNASUR.

La tónica de inclusión de los órganos regionales de integración dentro del proceso sudamericano, sería la de incluirlos dentro de los Grupos de Trabajo a crearse como se ha visto, buscándose que el desarrollo logrado por los órganos regionales, se amplíe dentro de todo el sistema sudamericano.

Adicionalmente no se ha encasillado dentro de un Grupo de Trabajo de la Comisión de Altos Funcionarios, los siguientes organismos estudiados dentro de este trabajo: el Comité Andino de Autoridades de migración, y el Comité Andino para la prevención y atención de desastres. Estos órganos aunque desarrollan competencias ejecutivas y propositivas atribuidas a la UNASUR, no se ha incluido dentro de los Grupos de Trabajo sugeridos a establecer a partir de los sub grupos de trabajo del Grupo de Mercado Común, ya que no existen Grupos de Trabajo que se encarguen de los temas que se encargarían los órganos citados. Por esta razón, además de los grupos de trabajo que se creen a partir de la estructura de los sub grupos de trabajo del MERCOSUR existentes, también se requería la existencia de Grupos de trabajo por cada una de las atribuciones ejecutivas de la Comisión de Altos Funcionarios⁴⁸⁹.

5.4.1.2.5 Foro Sudamericano de Consulta y de Concertación Política

Este organismo que sería el punto de encuentro de los Estados de Sudamérica, para la concertación de políticas, que pueden servir como medio para la coordinación de una agenda común, que se convierta en el impulso esencial para la puesta en práctica del proceso sudamericano de integración, tiene su base esencial en el Foro de

⁴⁸⁹ Las atribuciones ejecutivas de la Comisión de Altos Funcionarios son: la convergencia institucional, el desarrollo económico y generación de empleo, la integración comercial, la integración energética, la integración en Infraestructura para el Transporte y Comunicaciones, las asimetrías, la integración productiva; la innovación, investigación y desarrollo; las tecnologías de la información y comunicaciones; los mecanismos sudamericanos de financiamiento; la agenda social sudamericana; la identidad cultural ; y la participación ciudadana.

Consulta y Concertación Política del MERCOSUR, que es el único organismo como se ha podido constatar dentro de los procesos de integración que prevé un sistema de acción coordinado en cuanto a la implementación de políticas⁴⁹⁰.

La característica principal de este foro, más que nada, busca la voluntad política común, para la ejecución de aquellos proyectos o normativa que muchas veces se encuentra jurídicamente aprobada, pero que por falta de voluntad política no se lleva a cabo. Dentro de la CAN, no se puede encontrar un organismo tan acorde con este Foro Sudamericano, por lo que la base esencial del mismo corresponde a su similar dentro del MERCOSUR.

Este foro por ser un órgano de vital importancia para el funcionamiento del MERCOSUR, en cuanto a la promoción de ejecución de políticas, no podría extirparse del mismo, por ende dentro del proceso de convergencia, lo que tendría que hacer la UNASUR, es basarse en la organización de este foro del MERCOSUR, sin que aquello signifique extirparlo del MERCOSUR para incluirlo en la UNASUR.

5.4.1.2.6 Parlamento Sudamericano

Dentro de la Declaración de Cochabamba, se declaró la voluntad de constituir un Parlamento Sudamericano⁴⁹¹, dado que no se le ha conferido competencias, muy bien podría el Parlamento Andino, ser sustento de este órgano en cuanto a su conformación y funciones. La experiencia del MERCOSUR, es menos desarrollada, en cuanto no existe directamente un Parlamento, sino una comisión de representante del Parlamento, lo que no supone una representación directa del pueblo, sino indirecta, ya que es la representación de los representantes del pueblo.

Se nota que en el caso sudamericano lo que se quiere establecer, es una representación directa de los ciudadanos dentro del proceso de integración, sin mayores competencias, por lo tanto el Parlamento Andino cumple aquel objetivo.

⁴⁹⁰ Decisión CMC 26/03 del Mercosur, *Programa de Trabajo 2004-2006*, Anexo: *Programa de Trabajo 2004-2006*, Numeral 2: *Mercosur Social*, punto 2.4.

Decisión CMC 06/05 del Mercosur, *Coordinación de la Reunión Especializada de Defensores Públicos Oficiales del Mercosur*.

⁴⁹¹ Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*, Sección E: *Parlamentos*, numeral 1.

Al dejar vacuo de competencias de integración social al sistema de integración andina, ya que las mismas sería asumidas por la integración más amplia de la UNASUR en aquellos aspectos, la representación de los ciudadanos dentro de la CAN, progresivamente carecería de mayor sentido. De tal forma que el Parlamento Andino junto con las competencias de integración social podría ser absorbido por la UNASUR.

5.4.1.2.7 Foro Consultivo Comercial

Este foro que se insinúa se buscará crear dentro del Comunicado de Brasilia⁴⁹², como se ha estudiado, busca la vinculación, entre la ciudadanía directamente involucrada dentro de un aspecto y el proceso de integración.

Entre los órganos analizados en este trabajo existentes en los proceso de integración que mejor cumplen con este cometido, se encuentra el Consejo Consultivo del MERCOSUR sobre el mismo tema, que sería la base lógica de este foro de la UNASUR.

Ya que se entiende que el MERCOSUR no desaparecerá, el foro como mecanismo de vinculación de los sectores interesados en el comercio, con el sistema de integración, debe mantenerse, por lo tanto se tendría que emular un foro similar dentro de la UNASUR.

5.4.1.2.8 Secretaría *Pro Tempore*

Según se ha podido constatar este organismo dentro de la UNASUR cumple las funciones de asistencia administrativa del proceso de integración⁴⁹³. Dentro de los procesos de integración como se ha analizado el órgano más similar es el de la Secretaría del MERCOSUR, ya que la misma se limita a ser un órgano de apoyo administrativo del proceso de integración.

⁴⁹² Comunicado de Brasilia, *Comercio*, numeral 30.

⁴⁹³ Declaración de Cochabamba, Anexo: *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*, Sección A: *Fortalecimiento de la Institucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA)*, numeral 9.

En el caso andino, según se observó, la Secretaría de la Comunidad Andina es un órgano con ciertas competencias ejecutivas⁴⁹⁴, cuyo margen de acción, es más amplio del que se quiere tenga la secretaria dentro de la UNASUR; ya que se ha otorgado expresamente todo el manejo ejecutivo del proceso a la Comisión de Altos Funcionarios de la UNASUR, de tal forma, el crear otro organismo con capacidades ejecutivas, crearía una descoordinación del sistema, que podría producir conflictos de funciones.

Ante tal hecho el precedente más adecuado para la constitución de la Secretaría de la UNASUR, es la secretaria del MERCOSUR. Puesto que el proceso sugerido de convergencia impone que el MERCOSUR no desaparezca, no se podría trasplantar la Secretaría del MERCOSUR dentro del sistema de la UNASUR, ya que la UNASUR, quedaría inoperante al perder su órgano principal de administración. La UNASUR, para el establecimiento de su propia Secretaría a parte de la del MERCOSUR, debería basarse en el precedente impuesto por la Secretaría del MERCOSUR.

5.4.1.2.9 IIRSA

En lo referente a este organismo, ya se ha definido que es una creación propia del proceso sudamericano, que está ya debidamente constituido, habiendo creado una organización propia, por lo que no cabe proponer una posible solución a la conformación de este organismo puesto que en la práctica la institución en su formación se encuentra consumada.

5.4.1.3 Desarrollo normativos de la CAN y el MERCOSUR, que coadyuvan dentro del proceso de consolidación de la UNASUR y su articulación.

⁴⁹⁴ Acuerdo de Cartagena, Capítulo II: *De la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración*, Sección D: *De la Secretaría General de la Comunidad Andina*, Artículo 29.

Como ya se ha indicado en los capítulos correspondientes a la CAN, y al MERCOSUR, existen varios avances normativos dentro de cada sistema de integración que pueden ser usados dentro de la UNASUR.

Una vez que se ha determinado cuál es el proceso más adecuado de consolidación, se puede precisar dentro del campo normativo cuál es el camino a seguir dentro de la consolidación.

Partiendo del hecho de que la UNASUR, es una estructura jurídica independiente, que nace sin estar derivada directamente de los procesos de integración regional existentes, tendrá que producir sus propios actos normativos. La técnica sugerida en este caso es que se cree un sistema propio de adopción de normas jurídicas dentro del sistema sudamericano, por el cual, los avances normativos realizados dentro de los procesos de la CAN y el MERCOSUR, sean replicados en su contenido, pero adoptando la forma jurídica de los nuevos actos normativos de la UNASUR. Es decir que las normas de la CAN o el MERCOSUR, de utilidad a la UNASUR, se elevan a decisiones de la UNASUR, siguiendo un proceso legislativo propio.

Para que el proceso de integración sudamericano sea aplicable, y vinculante realmente dentro de los Estados, sus normas tienen que seguir el modelo que se ha seguido dentro de la CAN, y no del MERCOSUR en cuanto al valor de sus normas. Esto es que las normas de la UNASUR, puedan gozar de primacía⁴⁹⁵, es decir que sean jerárquicamente superiores que las normas de cada Estado, con excepción de la Constitución de los Estados, y que gocen de efecto directo⁴⁹⁶, lo cual supone que las normas de la UNASUR, no tengan que sufrir un proceso de aprobación más allá que el establecido dentro del proceso de integración, para que puedan ser aplicables dentro de los Estados.

⁴⁹⁵ Cfr. D. RUÍZ – JARABO COLOMER en su libro *El Juez Internacional como Juez Comunitario*, Civitas, Madrid, 1993, p. 56, sostiene que la primacía del Derecho Comunitario significa que sus normas tienen preferencia sobre las del Derecho nacional, de manera que, en caso de conflicto, se deben aplicar aquellas, cualquiera que sea el rango de las normas y con independencia de que hayan sido aprobadas con posterioridad.

⁴⁹⁶ Según R. LECOURT en su libro *L'Europe des Juges*, Bruylant, Bruselas, 1976, pp. 248-249, el efecto directo se define como el derecho de cualquier persona de pedir a su juez la aplicación de los tratados, los reglamentos, o las decisiones comunitarias. Es la obligación de juez de hacer uso de esas normas, cualquiera que sea la legislación del país a que pertenece. Es el respeto de ese derecho y de esa obligación no sólo en las relaciones de los particulares entre sí, sino también entre los particulares y el Estado miembro del que son ciudadanos

Sin el ánimo de repetir, la descripción de las normas ya relatadas de la CAN y el MERCOSUR, que pueden ser sustento de la UNASUR, en esta parte lo que procederé es a agrupar los avances normativos de la CAN y el MERCOSUR, dentro de los grandes temas de integración, que tiene como atribución la UNASUR, dentro de un sistema de integración lógica, donde el objetivo esencial será que cuando existan varias normas que regulen un mismo tema se sugerirá un método de organización de dichas normas dentro del sistema de integración de la UNASUR.

5.4.1.3.1 En derecho humanos

La norma fundamental es la de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, como enunciación amplia de los derechos humanos, es la base sustantiva del reconocimiento de los derechos humanos.

El MERCOSUR, ha generado la decisión 17/05 sobre Compromiso con la Protección y Promoción de los Derechos Humanos, que complementa el sistema de reconocimiento de los derechos humanos andinos, en cuanto corresponde el establecimiento de medidas coercitivas que aseguren el cumplimiento de los derechos humanos.

5.4.1.3.2 En democracia

Dentro de la CAN existe el Protocolo al Acuerdo de Cartagena, sobre compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia, mismo que es complementado por la Declaración del Consejo Presidencial Andino Sobre Democracia e Integración.

Dentro del MERCOSUR, está la Declaración Presidencial Sobre Compromiso Democrático y el Protocolo de Ushuaia, que conteniendo los mismos temas sobre respeto a la democracia que las normas de la CAN, tiene actualmente un reconocimiento más amplio que las normas de la CAN, puesto que al protocolo de Ushuaia, se han adherido, además de los países del MERCOSUR y la Comunidad

Andina, la República de Chile, con lo cual el sistema del MERCOSUR de garantía de la democracia, es el ordenamiento jurídico de más amplio alcance dentro de esta materia sobre reconocimiento de la democracia. Último que sería el que prime, ya que no existe la necesidad de establecer dos normas que regulen exactamente el mismo tema.

5.4.1.3.3 Sobre declaración Zona de Paz.

Existe la declaración de Zona de Paz del MERCOSUR⁴⁹⁷, que es el instrumento base de la posterior declaración de Sudamérica como zona de Paz, y que no encuentra una norma similar dentro del ordenamiento de la Comunidad Andina.

5.4.1.3.4 En Integración Física

La CAN al respecto ha creador una amplísima cantidad de normas como, decisión 459 referente a las Zonas de Integración física, la decisión 399 sobre la Prestación de Servicio de Transporte Internacional de Mercancías, la decisión 289 sobre Transporte Internacional de Pasajeros, la decisión 359 sobre requisitos técnicos para la Prestación de servicio de Transporte Internacional, decisión 290 sobre Creación de Póliza Andina de Responsabilidad Civil, y la decisión 582 sobre Transporte Internacional Aéreo.

El MERCOSUR en este tema genera un ordenamiento jurídico complementario al andino, la decisión 02/94 establece un Ordenamiento General para el Transporte de Mercancías Peligrosas, que no existe dentro de la CAN. La resolución 58/97 del GMC, ha establecido pautas para la reducción de asimetrías dentro de la prestación de servicios de transporte terrestre. Al respecto la CAN, posee un avance mayor ya que ha generado expresa normativa, unificada sobre la prestación de servicios de transporte terrestre, que ya se ha individualizado, y que es aquella que tendría que aplicarse por

⁴⁹⁷ La Declaración Política como Zona de Paz se da entre los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

sobre la resolución 58/97, que tendría que ser entendida como un plan de desarrollo normativo, en todo lo que no haya sido ya desarrollado por la CAN.

5.4.1.3.5 En telecomunicaciones

Se puede encontrar por parte de la CAN, la decisión 462, sobre la liberalización de servicios de telecomunicaciones, la decisión 638 para la protección de usuarios de telecomunicaciones, decisiones 654 y 672 sobre el régimen de uso de la órbita geostacionaria.

El MERCOSUR sobre telecomunicaciones no ha desarrollado normativa de tan amplio espectro como en el caso de la CAN, por lo que dentro de la UNASUR, lo más razonable es que la normativa de la CAN, sea utilizada como la base dentro jurídica sobre telecomunicaciones. Puntualmente el MERCOSUR, ha creado en lo relativo al tema, las resoluciones 10/97, y 10/93 GMC, ambas normas jurídicas que se han encargado de normas temas puntuales dentro de las telecomunicaciones y que pueden servir de complemento de aquello desarrollado dentro de la CAN, la primera sobre normas de seguridad en la prestación de servicio de telecomunicación, y la segunda sobre la provisión del servicio de telefonía pública en zonas fronterizas.

5.4.1.3.6 En Agricultura

La decisión 182, sistema José Celestino Mutis⁴⁹⁸, es el mayor conjunto de normas sobre integración agrícola dentro de los procesos de integración regionales, la UNASUR tiene en este conjunto de normas su mayor precedente, en todo lo que respecta a la integración no directamente vinculada con la liberalización de mercados.

⁴⁹⁸ El sistema andino “José Celestino Mutis” de la Comunidad Andina es definido como el conjunto de acciones que permitan proteger a los Países Miembros contra los riesgos del desabastecimiento de alimentos y atender a las necesidades alimentarias y nutricionales de la población, a través de mejoras en la producción, productividad, tecnología, establecimiento de reservas, comercialización y consumo de alimentos

5.4.1.3.7 Medio ambiente

La CAN en la Decisión 523, establece la Estrategia regional sobre biodiversidad. El MERCOSUR por su parte ha creado un Plan Estratégico Global de Establecimiento de Políticas en Medio Ambiente, establecido dentro de la resolución 10/94 GMC y la decisión 02/01 CMC.

La norma base tendrá que ser la del MERCOSUR, debido a que incluye un descripción más amplia de establecimiento de políticas de conservación sobre el medio ambiente, a diferencia de las normas de la Comunidad Andina limitadas a la protección de la biodiversidad dentro de los países tropicales⁴⁹⁹.

En el plano de la protección ambiental específica el MERCOSUR también ha delineado normas, como la decisión 09/04 sobre fomento de la Gestión Ambiental y producción limpia en PYMES, y la resolución 34/01 que establece criterios para el manejo de desechos líquidos y aguas servidas en puerto, aeropuertos y puntos de frontera, finalmente la resolución 45/02, que puntualiza las medidas de protección ambientales que no pueden ser sujeto de negociación teniendo como pretexto la liberalización de comercio. Estas normas específicas del MERCOSUR, pueden y deben articularse dentro de la UNASUR.

5.4.1.3.8 Prevención desastres

La CAN en la Decisión 591, delinea un sistema de prevención y acción con desastres, siendo este el documento esencial en que se tendrá que basar la UNASUR, puesto que no existe referente sobre el tema dentro del MERCOSUR. Reconociendo además que las competencias en este tema de la CAN son idénticas si las comparamos con las de la UNASUR.

⁴⁹⁹ Se trata de la Decisión 523 de la CAN, *Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino*.

5.4.1.3.9 En Integración Energética

La CAN ha desarrollado la Decisión 526, sobre el Marco General para la Interconexión Energética. La resolución del MERCOSUR, 150/96, genera un sistema de identificación prioritaria de proyectos a manera del IIRSA, siendo ambas normas complementarias, la primera establece la normas una vez que se han determinado los proyectos y ejecutan los mismos, mientras que la segunda es una forma de identificación de proyectos prioritarios, siendo la normativa estudiada complementaria.

5.4.1.3.10 Normas vinculadas al trato preferente de los países de menor desarrollo relativo

En cuanto a este tema se ha desarrollado la decisión 222⁵⁰⁰, que ha desenvuelto normativa especial para el caso de Bolivia dentro de la CAN, esta normativa puntual podría ser aplicada dentro de los países con menor desarrollo relativo de la UNASUR. Dentro del MERCOSUR, no hay una norma secundaria que establezca régimen general para los países con menor desarrollo relativo.

5.4.1.3.11 En derechos de ciudadanía

La CAN ha desarrollado, la decisión 504 sobre el Pasaporte Andino y su ampliación dentro de la decisión 525, así como la decisión 503, sobre Documentos de Identidad Válidos dentro del Territorio de los países del Proceso de Integración. Así también la decisión 545 sobre Concesión de Derechos Laborales a los Ciudadanos de los Estados Miembros, y la decisión 583 sobre Prestaciones de Seguridad Social.

EL MERCOSUR, en la decisión 19/99 CMC, ha creado en Régimen Especial para la Circulación de Personas de Zonas Fronterizas, que puede ser incluido dentro

⁵⁰⁰ Sustitución de la Decisión 119 de la CAN, Sustitución de la Decisión 119 sobre el Programa Especial de Apoyo a Bolivia.

del régimen de circulación de personas andino, para ser aplicado dentro de la UNASUR. La resolución 44/94 del GMC del MERCOSUR, es el equivalente a la decisión 503 de la CAN, por lo tanto sirve para fusionarse con esta norma en una sola que establezca los documentos reconocidos para ejercer el derecho a la libre circulación. El sistema de la UNASUR, nacería en este aspecto ampliamente desarrollado.

Con respecto a los derechos laborales, el MERCOSUR ha establecido la Declaración Socio Laboral de 10 de diciembre de 1998, y la decisión 13/98 CMC, ambos documentos generan un reconocimiento amplio a los trabajadores del MERCOSUR, que se amplía incluso hacia los trabajadores los miembros asociados, así por tener un alcance más amplio que las normas equivalentes dentro de la CAN, la UNASUR tendría que sustentarse en cuanto a derechos laborales preferentemente en estas normas de MERCOSUR.

5.4.1.3.12 En financiamiento

Las normas sobre el financiamiento de los procesos de integración, han sido más ampliamente desarrolladas dentro del marco del MERCOSUR, así se tiene la Decisión 19/04 CMC, que establece un sistema de manejo de fondos dentro del MERCOSUR, que sería el adecuado para ser emulado dentro de la UNASUR, que puede manejar solo aquellos fondos que le provean los Estados tal como suceden en el caso del MERCOSUR.

5.4.1.3.13 En salud

La decisión 601 establece los planes generales, que debería desarrollar la Comunidad Andina en materia de salud. Dentro del MERCOSUR, no hay mayor normativa común aplicable sobre el tema más allá de lo hecho sobre la liberalización del mercado de medicamentos. De esta forma es que la normativa de la CAN es aquella que tendría que ser el fundamento del proceso de integración de la UNASUR.

5.4.1.3.14 En educación

La CAN en misma decisión 601 ha diseñado una política general sobre educación. Existe también la decisión 594, sobre la inclusión de temas de integración dentro de los planes educativos.

El MERCOSUR por su parte ha diseñado un ambiciosísimo plan de integración dentro la decisiones CMC 4/94, 7/95 y de la resolución GMC 37/05, sobre educación, que ha establecido un plan de integración educativa con fondos propios destinado a la mejora del sistema educativo dentro del sistema de integración. Adicionalmente se ha generado mecanismos para el reconocimiento de títulos académicos. Por lo tanto es el MERCOSUR el que lleva la posición de avanzada dentro de este proceso, siendo la normativa de este la que tendrá que aplicarse preferentemente dentro de la UNASUR, señalando en todo caso que la normativa de la CAN no se contrapone.

CONCLUSIONES

Como resultado de este trabajo se puede concluir fundamentalmente que si es posible una convergencia de la CAN y el MERCOSUR para la formación de la UNASUR. No solo porque así lo ordenan los documentos que dan origen a la UNASUR, sino porque existe la posibilidad jurídica de que ambas organizaciones converjan, bajo varios supuestos de vinculación, entre los que se han encontrado, la absorción de la CAN, por parte del MERCOSUR, del MERCOSUR por parte de la CAN, la fusión de ambas organizaciones, o la absorción de aquellos elementos de la CAN y el MERCOSUR, útiles por parte de la UNASUR.

El presente trabajo ha demostrado que de los procesos de convergencia posibles sin duda el mejor está dado por la absorción que pueda realizar la UNASUR, de aquellos avances normativos, e institucionales de la CAN y el MERCOSUR, que convengan para la consolidación de la UNASUR, de manera selectiva, utilizando las partes beneficiosas para el proceso de la UNASUR.

Este método esencialmente es el más beneficioso, puesto que supone un beneficio en particular, esto es que el MERCOSUR y la CAN, no dejan de existir, sino que traspasan avances institucionales y normativos a la par que competencias a una organización de integración que es más amplia en cuanto a los Estados que son miembros de ésta, esto es a la UNASUR.

La idea fundamental que subyace, tras la voluntad de que se mantenga la estructura del MERCOSUR y de la CAN, es que tanto el MERCOSUR como la CAN, no coinciden en todas las competencias que tiene la UNASUR, en algunos casos las

exceden y en otros se ven excedidos por la UNASUR, por ende es lógico que estas organizaciones permanezcan para administrar aquellos avances que contengan que son mayores que las competencias de la UNASUR, pero que por otra parte no deben desaparecer.

Si bien se ha comprobado que los sistemas de integración regional de Sudamérica previos a la UNASUR, son centrados en lo económico, también se ha podido encontrar que no todos los avances existentes se han dado en la esfera de la integración económica, de tal forma que la CAN, y el MERCOSUR, pueden ser base de la UNASUR como se ha descrito en varios aspectos que exceden los económicos.

De todas formas por ser el espectro económico el centro de la integración sudamericana previo a la UNASUR, no deja de ser claro que como sustento la CAN, y el MERCOSUR, con respecto a la UNASUR, se constituye en una base limitada. Hecho que sin duda tiene que ser tomado en cuenta para saber que la convergencia entre la CAN y el MERCOSUR, de ninguna forma satisface los objetivos de la UNASUR, que tiene como finalidad una integración mucho más amplia que la económica. La convergencia entre la CAN y el MERCOSUR por ende solo es un paso, para constituir un proceso de integración, que se expande en una amplísima variedad de temas, y que tiene como característica fundamental el hecho de que no entiende a la integración, como un proceso cuyo único hilo conductor puede ser solo el aspecto económico.

Lo dicho en parte nos lleva a replantear la teoría de la integración en cuanto el Derecho comunitario, no es el único posible referente para la integración, sino solo uno de los tantos posibles modelos. Desde aquella perspectiva entonces la UNASUR, no tiene obligación de subsumirse dentro de la integración económica, y puede seguir procesos de integración de Estados, con los que se encuentra muy emparentada, tal es el caso de procesos de integración como las confederaciones que al igual que el de la UNASUR, no se basan necesariamente en lo económico, sino en cualquier tema en que los Estados decidan libremente vincularse, teniendo siempre como presupuesto fundamental el respeto de la independencia y soberanía de los Estados, hecho que dentro de la UNASUR, puede decirse es el tronco de la integración.

BIBLIOGRAFÍA

1. AHIJADO QUINTILLÁN, M., A.AHIJADO PORRES, *La Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, Giuffré, Milano, 1973.
2. ALADI; CAN; MERCOSUR. *Mercosur Cuestiones Jurídico-Institucionales de la Unidad Sudamericana de Naciones*.
3. ARNAUD, G. VICENTE, *Mercosur, Unión Europea, Nafta, y los Procesos de Integración Regional*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996.
4. BALASSA BELA, *La Teoría Económica de la Integración*, Londres, 1961.
5. BASALDÚA, Ricardo Xavier, *El MERCOSUR y las Etapas de la Integración*, “El Derecho” del 26 de Diciembre de 1994.
6. BIDART CAMPOS, G., *Derecho Político*, Buenos Aires, 1961.
7. CABANELLAS, G., *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo VIII T-Z, Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1981.
8. CUETO, y BLUCK, : *Manual de Sistemas Políticos*, COMARES, Granada, 2007.
9. ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, *Camino Mexicano hacia el Regionalismo Abierto: Los Acuerdos de Libre Comercio de México con América del Norte y Europa*, CEPAL Naciones Unidas, 2004
10. EKMEKDJIAN, Miguel A., *Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano*, Depalma, Buenos Aires, 1994.
11. ESPINOSA BACA, P., *Comunidad Andina. Evolución Histórica del Acuerdo de Integración Subregional Andino: Hacia el Mercado Común*, Produgraf, 2000.

12. FERNÁNDEZ NAVARRO, A., *La Confederación Suíza*, Comares, Granada, 2007.
13. FLORES JUBERÍAS, *Política y Gobierno en Rusia*, Comares, Granada, 2007.
14. GRANILLO OCAMPO, R., *Derecho Público de la Integración*, Ábaco, Buenos Aires, 2007.
15. GUY ISAAC, en su obra *Manual de Derecho Comunitario General*, Ariel, Barcelona 1985.
16. HOFSTADTER MILLER, A., *The American Republic*, Prentice Hall, Volume Two: since 1865, New Jersey, 1963.
17. HUBENE, C. *Los Aspectos Jurídicos de las relaciones entre la Comunidad Europea y el Grupo Subregional Andino*. Integración Latinoamericana, BID-INTAL, 1982.
18. JELLINEK, G., *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1943.
19. KISSINGER, H., *La Diplomacia*, Capítulo IV *El Concierto de Europa: la Gran Bretaña, Austria y Rusia* Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1996.
20. LA JORNADA, *La Unión Europea, dividida respecto a la independencia de Kosovo*, 18 de Febrero del 2008.
21. LECOURT, *L'Europe des Juges*, Bruylant, Bruselas, 1976.
22. LIÑÁN NOGUERAS, D., *La cooperación en Materia de Política Exterior: de la CPE a la PESC*, La Rioja, 1993.
23. M. LÓPEZ, *Introducción a los Estudios políticos*, Depalma, Buenos Aires, 1983.
24. MANGAS MARTÍN, A., *Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español*, Tecnos. Madrid, 1997.

25. MCKINNON WRONG, G., AITON LASH, Z., ALEXANDER FALCONER, R., *The Federation of Canada 1867- 1917*, for The University of Toronto by the Oxford University Press, Toronto, 1917.
26. MENDIDULCE, F., en su libro *Diccionario de Conceptos Económicos y Financieros* Andrés Bello, Santiago de Chile, 2001.
27. MOLINA DEL POZO, C., en su libro *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Trivium, Madrid, 1997.
28. MONACO, *Diritto della Comunita Europee e Diritto Interno*, Giuffré, Milano, 1967.
29. MONROY CABRA, Marco G., *Derecho Internacional Público*, Temis, Bogotá, 2002.
30. MOYA DOMÍNGUEZ, María T. *Derecho de la Integración*, Ediar, Buenos Aires, 2006.
31. NARANJO MESA, V., *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, Temis, Santa Fé de Bogotá, 1997.
32. NYLEN, W., *Politics and Government in The United Status*, Stetson University, Comares, Granada, 2007.
33. PALACIOS MEJÍA, H., *Introducción a la Teoría del Estado*, Temis, Bogotá, 1965.
34. PELLET LASTRA, A., *El Estado y la Realidad Histórica*, Abeledo- Perrot, Buenos Aires, 1979.
35. PELLET LASTRA, A., *Teoría del Estado*, Abeledo- Perrot, Buenos Aires. 1999.
36. PIQUERAS GARCÍA, J., *La Participación del Parlamento Europeo en la Actividad Legislativa Comunitaria*, Universidad de Granada, 1993.
37. PIZZOLO, C., *Globalización e Integración, Ensayo de una Teoría General*, Ediar, Buenos Aires, 2002.

38. PUCEIRO, RIPOLL, R: “Las normas de *jus cogens* en el campo del Derecho Internacional contemporáneo”, en *Derecho Internacional público* dirigido por JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, segunda edición, 1996.
39. RIMOLDI DE LADMANN, E., *La Estructura Institucional a partir del Protocolo de Ouro Preto*, en A.A.V.V., MERCOSUR. Balance y Perspectiva, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1996.
40. RUIZ, DIAZ LABRANO, R., *MERCOSUR, Integración y Derecho*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998.
41. RUÍZ – JARABO COLOMER, D., *El Juez Internacional como Juez Comunitario*, Civitas, Madrid, 1993.
42. SALINAS DE FRÍAS, A., *Nuevos Retos del Derecho: Integración y Desigualdades desde una Perspectiva Comparada Estados Unidos/Unión Europea*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Málaga, Málaga, 2001.
43. SILVER, A.I., *The French-Canadian Idea of Confederation 1864-1900*, University of Toronto Press, Toronto, 1997.
44. TRIBUNAL ANDINO DE JUSTICIA, *La Integración, el Derecho Comunitario y el Pacto Andino*, Universidad Andina Simón Bolívar Sucre, 1997.
45. TROCONIS VILLAREAL, M., y otros autores, *Testimonio Comunitario Integración y Jurisdicción en la Comunidad Andina*. Quito, Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Primera edición. 2004.
46. SLOMP, H., *Alemania, en busca de la Continuidad y Estabilidad*, Comares, Granada, 2007.
47. VALVERDE, A., *Iniciativa para la Américas: El sistema del ALADI y el GATT*, en “Integración Latinoamericana”

48. H. VIGNALI, ARBUET, *Claves Jurídicas de la Integración*, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2004.
49. A. WAGNER TIZÓN, (Asesor de la Secretaría General de la Comunidad Andina) *Democracia y Seguridad: hacia una agenda de cooperación política sudamericana*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "La Comunidad Andina y el MERCOSUR de cara a la integración: ventajas y desafíos", organizado por la Embajada de la República Bolivariana de Venezuela y la Fundación Foro del Sur. 2000, Buenos Aires.

Normas jurídicas revisadas

1. Acuerdo 13/02 del MERCOSUR, *Residencia para Nacionales de los Estados partes del MERCOSUR*.
2. Acuerdo de Alcance Parcial Suscrito entre la República de Venezuela y la República Cooperativa de Guyana.
3. Acuerdo de Cartagena.
4. Acuerdo de Cooperación entre el MERCOSUR y la Comunidad Europea.
5. Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de Chile Sobre Coordinación de Apertura y Cierre de Pasos Fronterizos
6. Acuerdo Marco Sobre Medio Ambiente del MERCOSUR.
7. Acuerdo sobre Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales entre el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile.
8. Carta de las Naciones Unidas.
9. Carta sobre el Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile

10. Comunicado de Brasilia.
11. Consenso de Guayaquil Sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo.
12. Constitution Fédérale de la Confédération Suisse.
13. Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela.
14. Constitución Política de la República del Ecuador.
15. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
16. Decisión 22 de la CAN, *Mecanismos y procedimientos para la armonización de políticas y coordinación de planes de desarrollo de los Países Miembros*
17. Decisión 76 de la CAN, *Creación de Consejo Agropecuario.*
18. Decisión 121 de la CAN, *Reunión de Ministros de Agricultura de los Países Miembros.*
19. Decisión 182 de la CAN, *Sistema Andino "José Celestino Mutis" sobre agricultura, seguridad alimentaria y Conservación del Ambiente.*
20. Decisión 290 de la CAN, *Póliza Andina de Seguro de Responsabilidad Civil para el Transportador Internacional por carretera.*
21. Decisión 385 de la CAN, *Presupuesto de la Junta para el año 1996.*
22. Decisión 399 de la CAN: *Transporte Internacional de Mercancías por Carretera.*
23. Decisión 434 de la CAN, *Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre.*
24. Decisión 458 de la CAN: *Lineamientos de la Política Exterior Común.*

25. Decisión 459 de la CAN, *Política Comunitaria para la Integración y Desarrollo Fronterizo.*
26. Decisión 502 de la CAN, *Centros Binacionales de Atención en Frontera de la Comunidad Andina.*
27. Decisión 503 de la CAN, *Reconocimiento de Documentos Nacionales de Identificación.*
28. Decisión 504 de la CAN, *Creación del Pasaporte Andino.*
29. Decisión 525 de la CAN, *Características Técnicas Específicas Mínimas de Nomenclatura y Seguridad del Pasaporte Andino.*
30. Decisión 545 de la CAN, *Instrumento Andino de Migración Laboral.*
31. Decisión 557 de la CAN, *Creación del Consejo de Ministros de Energía, Electricidad, Hidrocarburos y Minas de la Comunidad Andina.*
32. Decisión 583 de la CAN, *Sustitución de la Decisión 546 Instrumento Andino de Seguridad Social.*
33. Decisión 591 de la CAN, *Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres.*
34. Decisión 594 de la CAN, *Incorporación de la Temática de Integración en los Programas y Contenidos Educativos Escolares de los Países Miembros de la Comunidad Andina.*
35. Decisión 601 de la Can, *Plan Integrado de Desarrollo Social. Anexo: Plan Integrado de Desarrollo Social.*
36. Decisión 613 de la CAN, *Asociación de la República de de Argentina, de la República Federativa de Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados Parte del MERCOSUR, a la Comunidad Andina.*

37. Decisión 617 de la CAN, *Tránsito Aduanero Comunitario*.
38. Decisión 638 de la CAN, *Modificación de Plazos Previstos en la Decisión 629*.
39. Decisión 654 de la CAN, *Marco Regulatorio para la Utilización Comercial del Recurso Órbita- Espectro de los Países Miembros*.
40. Decisión 672 de la CAN, *Modificación de la Decisión 654 sobre el “Marco Regulatorio para la Utilización Comercial del Recurso Órbita Espectro de los Países Miembros*”.
41. Decisión 693 de la CAN, *Creación del Consejo Andino de Ministros de Educación y Responsables de Políticas Culturales*.
42. Decisión CMC 02/01 Acuerdo marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR
43. Decisión CMC 02/94 del MERCOSUR, *Acuerdo sobre el Transporte de Mercancías Peligrosas en el MERCOSUR*.
44. Decisión CMC 04/94 *Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico*.
45. Decisión CMC 05/93 del MERCOSUR, *Acuerdo para la Aplicación de Controles Integrados en Frontera de los Países del MERCOSUR, denominado “Acuerdo de Recife”*.
46. Decisión CMC 06/05 del Mercosur, *Coordinación de la Reunión Especializada de Defensores Públicos Oficiales del Mercosur*.
47. Decisión CMC 07/05 del MERCOSUR, *División del Subgrupo N° 9 “Energía y Minería”*.
48. Decisión CMC 07/91 del MERCOSUR, *Reunión de Ministros de Educación*.

49. Decisión CMC 09/04 del MERCOSUR, *Acuerdo sobre el Proyecto Fomento de la Gestión Ambiental y de Producción Más Limpia en Pequeñas y Medianas Empresas.*
50. Decisión CMC 11/03 del MERCOSUR, *Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR.*
51. Decisión CMC 13/98 *Plan Trienal y Metas del Sector Educativo.*
52. Decisión CMC 15/01 del MERCOSUR, *Estructura Orgánica y Plan de Acción 2001-2005 del Sector Educativo del MERCOSUR, Bolivia y Chile.*
53. Decisión CMC 16/91 del MERCOSUR, *Reunión de Ministros de Trabajo.*
54. Decisión CMC 17/05 del MERCOSUR, *Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR.*
55. Decisión CMC 18/04 del MERCOSUR, *Régimen de Participación de los Estados Asociados al MERCOSUR.*
56. Decisión CMC 18/98 del MERCOSUR: *Creación del Foro de Consulta y Concertación Política.*
57. Decisión CMC 19/03 del MERCOSUR, *Reunión de Ministros del Medio Ambiente.*
58. Decisión CMC 19/04 del MERCOSUR, *Convergencia Estructural en el MERCOSUR y Financiamiento del Proceso de Integración.*
59. Decisión CMC 19/97 del MERCOSUR, *Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur, Anexo: Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur.*
60. Decisión CMC 19/99 del MERCOSUR, *Entendimiento sobre Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, Anexo: Entendimiento sobre Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, Artículo 2*
61. Decisión CMC 26/03 del MERCOSUR, *Programa de Trabajo 2004-2006.*

62. Decisión CMC 27/03 del MERCOSUR, *Fondos Estructurales*.
63. Decisión CMC 33/00 del MERCOSUR, *Grupo de Trabajo Sobre Circulación Vial de Transporte no Comercial*.
64. Decisión CMC 59/00 del MERCOSUR, *Reestructuración de los Órganos dependientes del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio del MERCOSUR*.
65. Decisión CMC 60/00 del MERCOSUR, *Reunión de Ministros de Minas y Energía del MERCOSUR*.
66. Decisión CMC 150/96 pautas negociadoras SGT 9 “Energía”
67. Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile.
68. Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana.
69. Declaración Socio-Laboral del MERCOSUR.
70. Dictamen del T.I.J. del 11 de Noviembre de 1949.
71. General Agreement for Tariffs and Trade.
72. Memorándum de Entendimiento Sobre Desarrollos de Infraestructuras de Conexiones para el Transporte entre Chile y Bolivia.
73. North American Free Trade Agreement
74. Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR, Protocolo de Ouro Preto.
75. Protocolo Complementario del Tratado de Integración y Complementación Minera entre las República Argentina y de Chile.

76. Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR
77. Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Administrativa y Laboral entre los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile.
78. Protocolo de Integración Cultural del MERCOSUR.
79. Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de nivel Primario y Medio no técnico.
80. Protocolo de Trujillo de 1996,
81. Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile.
82. Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero.
83. Tratado de Itaipú entre Paraguay y Brasil, el cual fue instrumento legal para aprovechamiento hidroeléctrico del río Paraná.
84. Tratado de Montevideo.
85. Tratado que crea el “Tribunal de Justicia”
86. Treaty of Westphalia.
87. Resolución GMC 10/93 del MERCOSUR, *Seguridad Física de Sistema de Telecomunicaciones.*
88. Resolución GMC 10/94 del MERCOSUR, *Directrices Básicas en Materia de Política Ambiental.*

89. Resolución GMC 22/92 DEL MERCOSUR, *Creación de la Reunión Especializada de Medio Ambiente.*
90. Resolución GMC 34/01 del MERCOSUR, *Criterios par la Administración Sanitaria de Desechos Líquidos y Aguas Servidas en Puertos, Aeropuertos, Terminales y Puntos de Frontera.*
91. Resolución GMC 37/05 del MERCOSUR, *Convenio para la Administración del Fondo Para el Sector Educacional del MERCOSUR entre la Corporación Andina de Fomento y el Mercado Común del Sur, Mercado Común del Sur.*
92. Resolución GMC 44/94 del MERCOSUR, *Documentos Hábiles de cada Estado parte para Traslado de Personas en el MERCOSUR.*
93. Resolución GMC 45/02 del MERCOSUR, *Pautas Negociadoras del SGT N°6 “Medio Ambiente”.*
94. Resolución GMC 58/97 del MERCOSUR, *Atenuación de las Asimetrías Vinculadas al Transporte Terrestre.*
95. Resolución GMC 66/97 del MERCOSUR, *Disposiciones sobre Servicios Públicos de Telefonía Básica en Zonas Fronterizas en el MERCOSUR.*
96. Resolución GMC 89/00 del Mercosur, *Reunión Especializada de Infraestructura de la Integración.*
97. Resolución 59 de la ALADI, II: *El Camino a Seguir para el Desarrollo y Consolidación del Espacio de Libre Comercio*
98. United States Constitution.

Jurisprudencia

1. Sentencia TJCE de 5 de Febrero de 1963, *Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen*, asunto 26/62. Recueil de Jurisprudente 1963.
2. TJCE, sentencia “Costa c/Enel” (1964)
3. TJCE, sentencia del 19 de enero de 1982, “Ursula Becker c/ Finanzant Münster-Innenstadt”, 8/81

Sitios web consultados

1. Comunidad Andina:
www.comunidadandina.org
2. MERCOSUR
www.mercosur.int
3. ALADI
www.aladi.org
4. Congreso Anfictiónico de Panamá
www.simon-bolivar.org/bolivar
5. Ministerio de Interior de Argentina
www.mininterior.gov.ar
6. Unión Europea
www.europa.eu
7. Organización Internacional de Migraciones
www.iom.int

8. Naciones Unidas

www.un.org

9. Corporación Andina de Fomento

www.caf.com

10. North American Free Trade Agreement

www.nafta-sec-alena.org

11. GAFISUD

www.gafisud.org

12. Europol

www.europol.europa.eu/

13. Convenio Andrés Bello

www.convenioandresbello.org

14. General Agreement for Trade and Tariffs

www.gatt.org/

15. Fondo Latinoamericano de Reservas

www.flar.net/

16. Constitution Fédérale de la Confédération Suisse

www.admin.ch

17. Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela

www.constitucion.ve

18. Banco Internacional de Desarrollo

www.iadb.org

19. Fondo de Desarrollo de la Cuenca del Río de la Plata

www.fonplata.org

20. IIRSA

www.iirsa.org

ANEXOS

Los anexos de la presente obra se encuentra en un CD, que se incluye, que es una compilación normas relevantes del proceso de convergencia CAN-MERCOSUR.