



## LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN UNASUR

*Por Stella Zeballos*

### INTRODUCCIÓN

La integración es un viejo anhelo de los países sudamericanos, en general se evoca la “unión histórica” en que se desarrolló la región durante la colonización, unión impuesta por la dominación. Sin embargo ese período selló un destino, una cultura, una identidad.

En el preámbulo del tratado constitutivo de la UNASUR, el tratado de Brasilia de 2008, alude a la Historia Compartida, aquí se pone énfasis en los antecedentes del Período Colonial y el período independentista.

*“La Comunidad Sudamericana fue creada sobre la base de una cultura e historias compartidas, de la continuidad geográfica sudamericana, así como de un futuro de integración que proyecte los ideales de libertad, igualdad y solidaridad que sustentaron la lucha por la independencia de los pueblos de América del Sur”. (Gudynas E, “Integración blanda, Comercio rígido” Revista del Sur, Quito, 160, pp. 3-13.)*

### ANTECEDENTES

El deseo profundo de unirse viene desde las luchas por la independencia, momento histórico en que San Martín, que abogaba por la unidad militar americana, tuvo que liberar no sólo Argentina, sino también Chile y Perú; como estratega comprendió que la liberación de estos tres futuros países



estaban indefectiblemente vinculadas. Luego, el antecedente más claro es el Congreso Anfictiónico de Panamá convocado el 22 de junio de 1826, un viejo sueño de Simón Bolívar que llamaba a la construcción de “una sola nación sudamericana”. El libertador desde Jamaica, en 1815, decía:

*“¡Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuera para nosotros lo que el de Corinto para los griegos!” (...) “Ojalá que un día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto Congreso” (...) Lo que ambicionaba era el entendimiento entre todas las naciones, la unidad del Continente, por eso ambicionaba: (...) “formar de todo el Mundo nuevo una sola Nación (...)”.* (Bolívar, 1815)

Entre otros antecedentes de historia compartida podemos situarlos en todos los procesos de vinculación con los Estado Unidos. En este caso la unión de América del Sur se realiza en reacción a la política imperialista de los Estados Unidos hacia sus vecinos. En efecto su expansionismo se sustenta en diferentes teorías: la del “*Destino Manifiesto*”, la doctrina del “*Gran Garrote o Big Stick*” representa una tendencia en las relaciones diplomáticas estadounidenses de principios del siglo XX. Señala el inicio del imperialismo estadounidense y de su actuación como potencia mundial. En América Latina comenzaría una ola de dominio político y económico norteamericana (a principios del siglo XX) así como un frente abierto a las intervenciones políticas y militares en todo el continente.

La “*Política del garrote*”, fue una fiel ilustración de la aplicación de la “*Doctrina Monroe*” en el subcontinente, a través de intervenciones militares, como se dio con la anexión de Puerto Rico, la ocupación de Cuba, de Nicaragua, de Santo Domingo entre otras. En este período se aplicó el uso de la fuerza como medio para controlar a los gobiernos de varias naciones latinoamericanas.

.



Asimismo podemos citar al “*Panamericanismo*” propuesta que efectúa Estados Unidos a finales del siglo XIX y se cristaliza durante el siglo XX, la culminación será después de la segunda Guerra mundial con la creación del TIAR y de la OEA

Los precedentes que vinculan a los Estados Unidos con América Latina, hay que observarlos desde la óptica geopolítica. En ese sentido hay autores que evocan las teorías enunciadas por el alemán Friedric Ratzel (1844-1904) a fines del siglo XIX. En especial “la teoría del Estado” que sirvió de sustento a la elaboración de proyectos y propuestas de reconstrucción del Estado nacional, en el sentido de la necesidad de ampliación de su espacio de influencia. Su teorización alimentó y ayudó a legitimar el proyecto expansionista e imperialista de Bismarck. También evoca en su obra “*Los Estados Unidos de Norteamérica*” (1870-80) la “*ley de los espacios crecientes*”, habla sobre las leyes del crecimiento espacial de los Estados, y la cuestión del “*dominio del espacio*” que se transforma en una idea central para este país.

Methol Ferré, al proponerse encarnar los ideales y aspiraciones del espacio continental latinoamericano se sirve de la argumentación geopolítica de Ratzel para aplicar en la integración latinoamericana la visión continental de aunar a las naciones como actores centrales de la historia. Este autor en una entrevista en 2009 dijo: “*El Mercosur es el germen de la posibilidad en América del Sur del surgimiento de un Estado continental, apto para participar en el concierto mundial que solo podrá ser de grandes estados continentales que organicen la globalización del siglo XX.*”, anticipándose a la formación de la UNASUR.

También podemos citar como precedente los ideales y proyectos de la CEPAL, desde la cual Raúl Prebisch impulsó la creación de un Mercado Común Latinoamericano capaz de resolver nuestros problemas de desarrollo.



La ALALC y la ALADI constituyen los antecedentes más cercanos. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio constituyó la primera integración económica en la región, fue creada por el Tratado de Montevideo de 1960 y duró hasta 1980. Fue una zona de Libre Comercio que, en el plazo de 12 años debía eliminar gradualmente todos los gravámenes y restricciones que obstaculizaran el intercambio comercial entre las Partes Contratantes.

En 1980 se disuelve la ALALC y se firma un nuevo Tratado en Montevideo creando la ALADI. Este nuevo esquema de integración tuvo por objeto inmediato la formación de un área de preferencias económicas con vistas a lograr el ambicionado mercado común latinoamericano. Se establecieron los siguientes principios generales: pluralismo en materia política y económica; convergencia progresiva de acciones parciales hacia la formación de un mercado común latinoamericano; flexibilidad; tratamientos diferenciales en base al nivel de desarrollo de los países miembros; y multiplicidad en las formas de concertación de instrumentos comerciales.

Otros antecedentes que podemos citar: la Unión Europea, en el viejo continente que es el sistema de integración más antiguo. En América otras experiencias como CAN, el CARICOM, el NAFTA, el MERCOSUR.

### INTEGRACIÓN

El vocablo “integrar” significa reunir, consolidar varias partes. Esta palabra proviene del latín “integratio” que se traduce como acción y efecto de integrar, esto es, dar integridad a algo, o componer un todo con sus partes integrantes.

Por lo tanto cuando hablamos de un proceso expresamos la idea que ciertos países han iniciado un proceso integracionista o han constituido un esquema regional determinado. Desde el momento en que hablamos de “*integración regional*” expresamos un concepto amplio que desarrolla la unión de varios vínculos entre los “integrados” que son prioritariamente, económicos, jurídicos, sociológicos, políticos. En todos los casos representan una



interdependencia entre varios países que se unen en un bloque con un fin común, una meta, a través de la armonización de políticas, y de la creación de regímenes especiales en éstos ámbitos.

La integración representa la apertura de los sistemas nacionales en el ámbito político, económico, jurídico, cultural, entre otros, hacia un nuevo esquema integrado por varios Estados miembros, que a su vez también realizan esta apertura y que lleva a una creciente interrelación entre los miembros. Cuando evocamos la integración internacional o la regional, se refieren a un proceso que tiene lugar entre dos o más Estados en una escala geográficamente limitada y en un plano inferior al de la integración global.

La integración regional constituye un esfuerzo o movimiento convergente realizado por parte de los Estados, que busca obtener de objetivos comunes, mediante la armonización o unificación no sólo de políticas económicas y financieras, de regímenes monetarios, sino también de políticas socio-culturales y legislativas.

El regionalismo se sustenta en la idea de *región*, es decir, en un limitado número de Estados ligados geográficamente y con un alto grado de interdependencia entre ellos. En Relaciones Internacionales puede ser entendida como un subsistema supranacional del sistema internacional o como una formación regional emergente con su propia dinámica.

Díez de Velasco, define la integración como aquellos espacios en los que “se opera una cesión de competencias de los Estados miembros a los órganos comunes, que se caracteriza por suponer la atribución de poderes del mismo tipo de los que resultan de las funciones superiores de un Estado a unos órganos independientes de los Estados, y por la posibilidad que tienen dichos órganos de pronunciarse por mayoría en caso de estar formados por representantes gubernamentales (y no por unanimidad como en las organizaciones tradicionales), al tiempo que las decisiones que adopten podrán tener, en determinadas ocasiones, autoridad directa e inmediata en los órdenes jurídicos nacionales” ( Díez de Velasco Vallejo, Manuel,



Instituciones de Derecho Internacional Público, Editorial Tecnos, Madrid, 2004, p.345)

Para muchos estudiosos la integración económica es una de las formas de relaciones económicas contemporáneas entre Estados. La integración no es una cooperación, los objetivos son muy distintos, los países se integran para crear un mercado único, suprimiendo barreras arancelarias, pararancelarias y cualquier traba al intercambio de productos, bienes, servicios y movimientos fronterizos.

Algunas doctrinas afirman que los procesos regionales latinoamericanos, como por ejemplo el MERCOSUR, y sus antecesores, son procesos de contenido económico comercial y que esta área temática es un fin en sí mismo y no un instrumento para una integración de contenidos de otra índole como los políticos. En ese sentido podemos afirmar que la UNASUR contrasta con los procesos que se fundamentan solamente en lo económico-comercial. Es una integración posterior al período neoliberal y nace con una impronta diferente. Los teóricos distinguen dos tipos de integración la Formal y la No Formal, depende del tipo de estructura basado en tratados, acuerdos o no. También se considera la arquitectura institucional, la normativa, el funcionamiento orgánico, y la aplicación del derecho de integración.

Dentro de la categoría de Formales encontramos: Unión Europea, MERCOSUR, CAN, UNASUR, NAFTA.

Dentro de la categoría de No Formales, la integración se realiza automáticamente, sin formalismos, ni acuerdos y tienen su fundamento en tradiciones, y costumbres regionales, encontramos: integraciones existentes en el sudeste de Asia y Japón

### **LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES**

El proyecto integrador se fue definiendo y consolidando a través de los años y de varias reuniones cumbre.

En el año 2000 se efectuó la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur y se selló con la "Declaración de Brasilia" que habla de una continuidad



geográfica y comunidad de valores que conducen a la necesidad de una agenda común de oportunidades y desafíos. La meta esencial fue de consolidar la Democracia en la región. Se creó IIRSA con el objetivo de construir ejes físicos que faciliten la circulación de mercaderías a través de corredores interoceánicos.

En 2002, en Guayaquil, se efectuó la reunión, donde surgió el concepto de una visión estratégica con respecto al desarrollo y la infraestructura y se declaró a la Comunidad como una zona de paz.

En 2004, durante la reunión de Cuzco se crea la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) como el espacio natural de unión, convergencia e integración de los países de América del Sur. Es la estructura compartida de integración política, social, cultural y económica de mayor envergadura a nivel sudamericano.

La Comunidad Sudamericana surge como un gran proyecto político organizado a través de la integración amplia de los países de la región. Sus objetivos son: conformar un bloque unitario basado en un destino común que le permita a Sudamérica tener peso y relevancia a nivel internacional y negociar en mejores condiciones.

En 2005 se realizó la reunión en Brasilia y se estableció una agenda prioritaria. Reducir asimetrías en procesos de integración y mejorar las relaciones con otros países y regiones en desarrollo. Se creó la Comisión estratégica de reflexión, para acelerar la convergencia. En 2006 reunión de Cochabamba la comisión estratégica de reflexión diseña un nuevo Modelo de Integración

En el 2007, en la cumbre de de Isla Margarita, se decide que la CSN pasará a denominarse UNASUR.



En 2008 y luego de sucesivos acercamientos iniciados con la primera Reunión de Presidentes de América del Sur en el año 2000, se efectuó en Brasil la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno que aprobó el *Tratado Constitutivo* de la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, designando como sede permanente de la Secretaría General a Quito, capital del Ecuador, y del Parlamento a Cochabamba, Bolivia.

Es una comunidad política y económica que integra a doce países. Está formada por los miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), los miembros del MERCOSUR, y miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM), y Chile. Estados observadores, México y Panamá.

### UNASUR

La Unión de Naciones Unidas Suramericanas es una comunidad política y económica que está integrada por doce países independientes de Sudamérica. Está constituida por La República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República del Paraguay, la República del Perú, la República de Surinam, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

Esta región tiene una gran fortaleza que la caracteriza, es precisamente la de constituir el mayor reservorio de recursos naturales del mundo; tenemos la mayor reserva de agua dulce del mundo, tenemos tres de las ocho grandes cuencas del mundo y posee innumerables cantidades de minerales. Asimismo cuenta con uno de los mayores reservorios vegetales del mundo, la mayor reserva de biodiversidad y el mayor pulmón vegetal en la Amazonía. En síntesis la UNASUR tiene todas las fuentes primarias de energía; agua, sol, viento, gas, petróleo, entre otros.

Hay analistas que afirman que este proyecto tiene origen en Brasil. Es una proyección coherente: si lo observamos desde esa óptica y tomando en cuenta el análisis y los objetivos formulados por la Presidencia y la Cancillería de ese país, de proyectarse como jugador global. También tiene ambiciones de



presentarse como un país emergente en vías de devenir un país con peso en el ajedrez internacional. Además a nivel internacional ya es considerado un país de los BRICs.

El gigante sudamericano aspira a tener un sitio permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, para eso necesita consolidar su fortaleza, su liderazgo regional y proyectarse en las relaciones internacionales con mayor peso a través de un organismo amplio que le dé una base de sustento grande y sólida. Ese es el rol que desempeña la UNASUR para el país con la mayor economía de la región.

El Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas tiene objetivos amplios.

La UNASUR se propone como un importante instrumento para viabilizar el proceso de integración económica y la unión entre los doce países de la región. La integración regional -acompañada por políticas socioeconómicas sustentables en cada país- tiene como desafíos: traer prosperidad para todos, especialmente para los países más pobres, consolidar la paz y construir una organización regional eficiente, en una región donde predominan las instituciones nacionales frágiles.

Sus Objetivos generales están expresados en el artículo 2 del tratado Constitutivo, firmado en Brasilia en 2008:

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

Sus objetivos específicos están enunciados en el artículo 3 del Tratado Constitutivo firmado en Brasilia en 2008



*“... el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional; el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región; la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región...”*

Más adelante se amplían estos objetivos específicos:

*“...el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables; la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros; la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana; la coordinación para fortalecer la lucha contra el terrorismo, el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa”.*

### **Órganos de Unasur**

La UNASUR tiene Subjetividad internacional gracias al desarrollo de su arquitectura institucional.

Los órganos de UNASUR son: El Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, El Consejo de Ministras y Ministras de Relaciones Exteriores, El Consejo de Delegados y Delegadas, La Secretaría General

Además tiene 12 Consejos sectoriales, que son : Consejo Energético Suramericano, Consejo de Defensa Suramericano, Consejo de Salud Suramericano, Consejo Suramericano de Desarrollo Social, Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, Consejo Electoral de UNASUR, Consejo Suramericano de



Educación, Consejo Suramericano de Cultura, Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación, Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Se trata de la estructura compartida de integración política, social, cultural y económica de mayor envergadura a nivel sudamericano, basada en un destino común que le permita a Sudamérica tener peso y relevancia a nivel internacional y negociar en mejores condiciones.

La UNASUR surge ya, como lo dice su declaración constitutiva, como la búsqueda de la identidad y la ciudadanía para que cada uno se sienta parte de una misma nación, se habla de compartir una misma ciudadanía y desplazarse como ciudadano de cada una de las naciones que la integran a lo largo y lo ancho de los casi 18 millones cuadrados de territorio que conforman la UNASUR.

La base de la UNASUR se construyó en clave política y geoestratégica, esto se refleja en el tipo de Consejos que se crearon. Entre los Consejos más importantes podemos citar

### ***Consejo de defensa***

Su objetivo es organizar la seguridad colectiva El Consejo de defensa asumirá sus deberes como preparación de la política de defensa común, intercambio de personal entre las fuerzas armadas de cada país, efectuará ejercicios militares conjuntos; participará en operaciones de mantenimiento de la paz las Naciones Unidas; analizará los escenarios geopolíticos del mundo y la integración de las bases industriales de defensa.

El Consejo de defensa surge además como mecanismo de solución de controversias regionales y subregionales.

En el 2007 en el contexto de crisis entre **Colombia y Ecuador**, Lula propuso la creación de una instancia de negociación y cooperación, finalmente en el 2009 se creó el CDS, entre sus objetivos están: la participación conjunta en operaciones de paz, prevención de conflictos, colaboración en la lucha contra el narcotráfico.



La UNASUR es definida como una “zona de paz”. El autor Karl Deutsch, (Cambridge 1912-1992), en su libro *“Teoría de la Integración”* analiza este proceso a partir de la noción de “comunidad de seguridad”. Desde esta perspectiva, en un mundo integrado en una comunidad de seguridad, no habría guerras, las disputas se resolverían por otras vías y se conformaría una ‘zona de paz’.

Cuando se creó este consejo se le comunicó a la Secretaria de Estado estadounidense, de la época Condolezza Rice que se crearía el Consejo de Defensa Sudamericano, pero no se invitaba a Washington. La idea matriz es la de reemplazar el TIAR. Entre las nociones que fundamentan este Consejo están: la construcción de la soberanía regional, “*la inviolabilidad territorial de la zona UNASUR*”, lo cual representa un cambio rotundo desde la doctrina Monroe, también desde la Doctrina de Seguridad Nacional. Se trata de crear un espacio de seguridad autónomo. También tiene el propósito de desarrollar una doctrina de defensa regional, que refleje las reales necesidades y preocupaciones de la región.

*“La Unasur marca “un hito en las cuestiones de paz y seguridad en el ámbito de América del Sur. A diferencia de otras organizaciones de integración, nacidas en la posguerra de la Segunda Guerra Mundial o en la inmediata Posguerra Fría, la UNASUR se materializa en el post 11 de Septiembre, lo cual signa su mandato con la temática de las “nuevas amenazas” y el debate sobre defensa y seguridad [...] En este sentido, la cuestión de la defensa –como la fase militar vuelta hacia el exterior, destinada a asegurar la seguridad de un estado –toma una dimensión al mismo tiempo regionalizada –dado que los problemas son transfronterizos– e híbrida, pues es simultáneamente internalizada e internacionalizada”* ( Caballero Sergio, “ la UNASUR y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos: el caso de Bolivia”, 2012)

Se trata esencialmente de organizar un Mecanismo de Seguridad Colectiva regional, de no intervención en los asuntos internos de los otros Estados.



Asimismo debe diseñar organismos tales como una Junta Sudamericana de Defensa.

### ***Consejo energético***

Consejo encargado de considerar instancias que en materia energética tengan en común las naciones que conforman la UNASUR. Creado el 4 de mayo de 2010 en la ciudad Los Cardales, Argentina. A partir de esta instancia se llama a compatibilizar la producción de energías con la producción agrícola y la preservación del ambiente

El proyecto se integra con cuatro líneas: petróleo, gas, ahorro de energía y energías alternativas, como biocombustibles, energía eólica, solar e hídrica.

Este ente organiza mecanismos de Cooperación Energética, Redes Regionales de Gasoductos, el Anillo Energético, Sistemas de interconexión Eléctrica, Producción común de Biocombustibles, Plataformas comunes de explotación. Estas actividades tienen como finalidad brindar “*seguridad energética*” a la zona.

### ***Consejo de infraestructura***

Es un acuerdo para poner en común la infraestructura. Promover la conectividad de la región a partir de la construcción de redes de infraestructura para su integración física, atendiendo criterios de desarrollo social y económico sustentables, preservando el ambiente y el equilibrio de los ecosistemas. Aumentar las capacidades y potencialidades de la población local y regional a través del desarrollo de la infraestructura con el fin de mejorar su calidad y esperanza de vida. Diseñar estrategias regionales de planificación para el desarrollo de infraestructura. Consolidar la cartera de proyectos para la integración de la Infraestructura Regional Suramericana.

La base filosófica de este proyecto es que si las diferentes naciones están unidas por rutas, puentes, gasoductos, oleoductos etc., los pueblos estarán en permanente contacto y eso nos llevará a relaciones de amistad, solidaridad e intercambio. El proyecto IIRSA entra en ese planteo, se inspira de la filosofía de la construcción europea.

### ***Banco del sur***



Un proyecto estratégico en lo financiero es el Banco del Sur que se prevé que va a financiar el desarrollo de la región, y disponer de requisitos que no tienen la inflexibilidad ni el peso desproporcionado que significa el pago de los préstamos que tienen otras instituciones. Lo que está planteado es que los países de la UNASUR negocien de conjunto y no fragmentados como ha venido ocurriendo hasta ahora. Si se negocia para un proyecto conjunto como la construcción de un gasoducto, de una refinería o un proyecto hidroeléctrico, los financiamientos son mucho más suaves que si se negocian por separado. En general las instituciones financieras mundiales actúan con una estrategia mundial, por lo tanto la región también debe actuar en conjunto para tener mayor peso. En este esquema se analizó, desde la perspectiva histórica, el problema recurrente del endeudamiento externo y la necesidad regional de pedir préstamos a instituciones como el FMI o BM que imponen tasas y negociaciones que son muy desfavorables a los países.

### LA VÍA DE SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS

En todas las sociedades y en todos los tiempos siempre hubo conflictos, es una característica inherente al hombre. Hobbes ya lo expresaba diciendo “el hombre es un lobo para el hombre”, este autor expresaba la tendencia natural del hombre al conflicto. El enfoque realista en la tradición de Hobbes, con su *Leviatán* y Maquiavelo con *El Príncipe* sostiene, que el individuo tiene propensión natural a dominar y eso trae como consecuencia el conflicto. Partimos con la constatación de que los conflictos aparecen como una constante en la historia de la humanidad.

Von Clausewitz (1780-1831) en su libro “De la guerra” expresó un pensamiento provocador “*la guerra es la continuación de la política por otros medios*”. Afortunadamente este sistema de resolver conflictos, en general, ya no es utilizado.

Después de las dos guerras mundiales del siglo XX se fue evolucionando hacia otros métodos para superar las controversias, ya el uso de la fuerza y la guerra en particular, fueron decayendo como elementos reguladores del



conflicto, esto determinó que la utilización de la fuerza militar decreciera. En el período de las tensiones bipolares el factor aglutinante de cada sector fue la ideología.

La fuerza militar ya no es el único medio para resolver las controversias internacionales, como lo fue hasta la segunda guerra mundial. Fueron surgiendo otros métodos pacíficos para remediar diferendos. Además, se va transformando en un mundo de multipolaridades y por ende el equilibrio de poder decrece.

En los Sistemas de integración, en general la fuerza militar no es utilizada por los gobiernos de una región hacia los otros gobiernos que integran esa región, lo cual disminuye sustancialmente las hipótesis de conflicto y aumentan proporcionalmente las posibilidades de acercamiento y cooperación entre Estados.

Según la teoría de la interdependencia compleja, Keohane y Nye dicen que los Estados y sus fortunas están inseparablemente unidos, también afirman que se produjo una disminución de la utilización de la fuerza militar como un instrumento político para incrementar otras formas de interdependencia, lo que aumenta la probabilidad de cooperación entre estados. (R. O. Keohane y J. S. Nye, 1977: Pág. 132)

En el contexto actual, en el que el poderío militar disminuyó su influencia, el poder económico creció sustantivamente como factor de presión a nivel internacional. La mundialización y los grandes intercambios entre países y entre bloques integrados dan lugar a numerosos conflictos. Esta realidad llevó a diseñar cuasi obligatoriamente un sistema de solución pacífica de controversias, a nivel internacional entre los países del concierto de naciones, e interbloques.

### **LA SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS EN UNASUR**

Analizando el caso de la UNASUR se observa que la clave de los arreglos de controversias no está tanto en el plano jurídico sino más bien en el plano político.



El Tratado Constitutivo de UNASUR de 2008 en su artículo 21 habla de la Solución de Diferencias y prevé 3 etapas que son:

1. Negociaciones directas entre las partes las partes en conflicto
2. Si no se llegara a un acuerdo por la vía anterior el paso siguiente es someter las diferencias a consideración del Consejo de Delegados y Delegadas que tienen 60 días desde su recepción para pronunciarse y emitir recomendaciones para solucionar la controversia.
3. En caso de no alcanzarse una solución ésta instancia elevará la diferencia al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, para su consideración en su próxima reunión.

Esta instancia privilegia ante todo las negociaciones directas entre las partes. Este método presenta las ventajas de ser rápido y directo, pero si hay una parte que bloquea la negociación, ésta queda anulada.

Este mecanismo de las soluciones directas tiene un sistema subordinado en el caso en que falle esta etapa. En ese caso el Consejo de Delegados emite recomendaciones en 60 días. Esta instancia no es vinculante puesto que se limita a recomendar soluciones

Si los 2 anteriores fracasan se eleva al consejo de Cancilleres que lo considerará en una reunión posterior. Esta última instancia no especifica ningún sistema, se atiende solamente a una reunión ulterior de Ministros.

El Consejo de delegados o el Consejo de cancilleres toman decisiones o recomendaciones solo por el mecanismo del consenso. Esto implica que la voluntad de las partes permite encontrar soluciones políticas pero al mismo tiempo puede trabar los acuerdos por consenso y a lo largo del tiempo puede bloquear algunos procesos. Es por eso que pronto deberían contemplarse otros mecanismos más perfeccionados.

No se ha previsto por ahora un mecanismo jurisdiccional, esto constituye un importante elemento de debilidad del esquema propuesto.

Por otra parte el Tratado Constitutivo habla del Diálogo Político, así lo expresa el artículo 14 del Tratado Constitutivo:



*“La concertación política entre los Estados Miembros de UNASUR será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos.*

*Los Estados Miembros reforzarán la práctica de construcción de consensos en lo que se refiere a los temas centrales de la agenda internacional y promoverán iniciativas que afirmen la identidad de la región como un factor dinámico en las relaciones internacionales”*

El método de Diálogo Político sirve para la construcción de acuerdos políticos, de intercambios, debate y por ende también sirve a la Solución de controversias, este método demostró en varias oportunidades que es eficaz, a condición que los gobiernos de los diferentes Estados Miembros tengan una ideología afín, que estén cercanos como es el caso actual de la mayoría de los gobiernos de la región.

Este artículo define la concertación entre las partes como método armonioso y respetuoso como factor vinculante entre las mismas, lo que supondrá afianzar la estabilidad regional los valores democráticos y los derechos humanos. El diálogo político es un sistema heredado del Grupo de Río, el cual fue muy utilizado y logró encontrar soluciones a muchas situaciones de conflicto.

La dificultad de este proceso puede surgir en varios casos, por ejemplo si se presentan diferencias ideológicas, diferencias de métodos y de personalidades entre Ejecutivos y puede llegar a frenar el proceso. El sistema tiene un fuerte anclaje de acuerdos y mecanismos de concertación política. El interrogante es qué ocurrirá en los momentos de oscilación del péndulo político.

Asimismo hay que subrayar que en el sistema se prevé la concertación y no la unanimidad.

### ESTUDIO DE CASOS DE CRISIS Y CONFLICTOS REGIONALES

1.- La primera crisis en la que interviene es la que se presenta en **Bolivia**, en el 2008, se temía una secesión. Allí la UNASUR actúa como mediadora y foro



de debate entre las partes. En esta crisis se demostró que el esquema integrador funcionó como un instrumento de coordinación regional y que los EE UU y la OEA no eran indispensables para solucionar esta controversia interestatal.

Las reivindicaciones históricas de los indígenas se sumaron a un proceso de tensión regional por una diferencia por la distribución de las ganancias de los hidrocarburos que se producen en la zona llamada de la Media Luna. Estos departamentos alzaban banderas de autonomía y secesión ante el diferendo con el estado. Hubo momentos de fuerte violencia en la zona de Pando que desembocaron en una matanza de indígenas. Hubo temor a una guerra civil y de regionalización del conflicto. Ante este escenario UNASUR convocó de urgencia a la cumbre de La Moneda, en Chile y se resolvió dar un apoyo explícito al presidente Evo Morales y condenar cualquier intento de ruptura de la unidad nacional. Se envió una comisión para investigar la masacre de campesinos y delimitar responsabilidades y se creó una instancia para llevar al diálogo a las partes en controversia.

En este conflicto UNASUR, a pesar de tener una historia corta surge como un actor de la región y actúa con rapidez. Esto le otorga cartas de nobleza y de autoridad en el escenario regional como mediador, árbitro y garante de la democracia, la paz y la estabilidad. Allí nace su rol de autoridad regional, asimismo el hecho de representar a la mayoría de los países le da una cierta legitimidad. En este conflicto se inmiscuyó en los asuntos internos de un país, pero no lo acusaron de injerencia, además al tener un rol de acercamiento entre las partes y ayudar a la pacificación tuvo gran apoyo de la comunidad internacional.

2.- En el año 2009 se llevó a cabo la cumbre de Bariloche, en la cual se discutió sobre la instalación de *bases militares norteamericanas en Colombia*. Allí se pudo comprobar que las posiciones eran muy diferentes, pero se habló del problema sin tomar resolución; es decir se dio prioridad a la unidad. Esa reunión fue trascendental porque era la primera vez, desde el comienzo de la Doctrina Monroe, que se hablaba de los intereses norteamericanos en la



región, sin la presencia de éstos. Los cancilleres sudamericanos no pudieron aprobar una resolución que sancionara a Colombia por permitir mayor presencia militar norteamericana en esa nación, lo que evidenció la brecha entre los detractores de Washington y los que defienden el derecho soberano de Bogotá. Sin embargo fue un precedente esencial con respecto a las relaciones entre los Estados Unidos y la región, esencialmente sobre temas de seguridad.

3.- En el año 2009 en *Honduras* se produjo una crisis institucional que destituyó y puso en prisión al presidente Zelaya. La UNASUR desconoció al presidente provisional hondureño, Roberto Micheletti, y confirmó su apoyo al depuesto mandatario Manuel Zelaya, asumiendo así un rol extrarregional, pese a que Honduras no pertenece al bloque. El derrocamiento por la fuerza y la expulsión forzada de Zelaya recuerda la ola de golpes de estado de las décadas 60 y 70 del siglo pasado en América Latina. Por primera vez, Estados Unidos declaró que sólo reconoce al gobierno de Zelaya, lo que es una muestra de su nueva política hacia América Latina. En Honduras estaba en juego el sistema democrático de las Américas, dijo Bachelet, a cargo de la Presidencia Pro Témpore.

4.- En el año 2010 se produjo *la Crisis diplomática colombo-venezolana*, surgió entre los gobiernos de los presidentes Uribe, de Colombia y Chávez, de Venezuela por la supuesta presencia en territorio venezolano de miembros del grupo guerrillero de las FARC y el ELN, considerados grupos terroristas en Colombia. Las supuestas pruebas fueron presentadas ante una sesión extraordinaria de la OEA en Washington. EN 2010, tras la intervención de los embajadores de ambos países, el presidente Chávez anunció la ruptura de las relaciones diplomáticas de Venezuela con Colombia. UNASUR hizo de mediador y creó foros regionales para solucionar la crisis.

5.- En el año 2010 en *Ecuador* se produjo una *revuelta de policías* en protesta por una ley que elimina algunos privilegios a los miembros de la Fuerza Pública. Los policías ecuatorianos retuvieron al presidente, Rafael Correa,



hasta que fue rescatado por militares leales al mandatario. Al mismo tiempo, soldados que se unieron a la protesta tomaron el control del principal aeropuerto de Quito, y las operaciones aéreas fueron suspendidas. Ambos sectores, policías y militares, exigían la derogatoria de una norma, aprobada unos días antes. Posteriormente, Correa fue retenido diez horas en el Hospital de la Policía, hasta que militares lo rescataron y lo llevaron al Palacio de Carondelet, sede de la casa de Gobierno. La UNASUR reaccionó rápidamente, el mismo día del intento de golpe, se reunieron en Buenos Aires, varios presidentes de la UNASUR en la cancillería Argentina para condenar y analizar el intento de golpe de Estado, expresando total apoyo al presidente de Ecuador, Rafael Correa.

En una declaración expresaron su fuerte compromiso con la preservación de la democracia, condenaron enérgicamente lo que calificaron de intento de golpe de Estado y posterior secuestro del presidente Rafael Correa y exhortaron a juzgar y condenar a los responsables de la asonada. Asimismo, advirtieron que no tolerarán bajo ningún concepto cualquier nuevo desafío a la autoridad institucional ni intento de golpe al poder civil legítimamente elegido, y anticiparon que en caso de nuevos quiebres del orden constitucional adoptarán medidas concretas e inmediatas para neutralizarlos, medidas tales como el cierre de fronteras, la suspensión del comercio, del tráfico aéreo y de la provisión de energía, servicios y otros suministros. Se resolvió enviar inmediatamente a Quito a los cancilleres de la región para respaldar en persona al gobierno legítimo de ese país.

6.- *En Paraguay en el año 2012* se realizó lo que se dio en llamar un “Golpe de Estado Parlamentario”. El método utilizado fue una moción de censura contra el presidente Lugo, por la Cámara de Diputados. Se lo acusó de mal desempeño de sus funciones y de responsabilidad política por los enfrentamientos entre campesinos en el departamento de Canindeyú con un saldo de 17 muertos. La UNASUR condenó el hecho y suspendió a Paraguay de la UNASUR hasta tanto se leven a cabo elecciones a presidente.



La Cámara de Senadores de Paraguay resolvió separar a Fernando Lugo de su cargo como Presidente de la República. El juicio político duró solamente dos días. Este país fue sancionado en aplicación del Protocolo adicional sobre compromiso con la democracia de UNASUR (2010) establecido con el objetivo de castigar al gobierno por su decisión antidemocrática.

Con respecto al conflicto que Argentina mantiene con Gran Bretaña en reclamo de su soberanía sobre las Islas Malvinas los cancilleres aprobaron una resolución en apoyo a nuestro país

Desde el punto de vista regional, la participación de la UNASUR como mediador, como pacificador y de cierta manera como autoridad que interviene cada vez que hay crisis *intraestatales ó interestatales* en la zona o surge una crisis de la democracia entre los estados miembros, le da legitimación a la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR) como marco de cooperación y resolución de conflictos de seguridad. La Organización de Estados Americanos (OEA), aunque más institucionalizada, quedó al desnudo, los tratados interamericanos para la defensa no son aceptados por los países miembros.

En la práctica la UNASUR va forjándose como autoridad regional. Este método de apaciguar crisis y encontrar soluciones pacíficas e inmediatas a las controversias tiene la ventaja de solucionar en la urgencia los diferendos. Los presidentes se movilizan inmediatamente y toman decisiones en pocas horas. Esto fue muy visible en la crisis de Colombia, con la instalación de bases militares norteamericanas. En Bolivia cuando fue la crisis en Pando, la UNASUR intervino rápidamente.

Esta coordinación en la toma de decisiones a nivel regional, marca una tendencia persistente a aplicar una *realpolitik*. Se define, en la práctica un método eficiente y adaptado a cada situación para resolver los conflictos. Sin embargo esta manera de resolver crisis tiene muchos inconvenientes y bastantes límites.

En la teoría el Tratado de UNASUR, prevé la labor de coordinación entre organismos especializados de los Estados miembros, teniendo en cuenta



las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, las drogas, la trata de personas, tráfico de armas pequeñas y armas ligeras, la delincuencia organizada transnacional y otras amenazas, así como para promover el desarme, no proliferación de armas nucleares y de destrucción en masa, entre otras cuestiones, sin embargo la promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de Estados a miembros de UNASUR; hasta ahora no ha establecido un mecanismo judicial para la solución de controversias.

Actualmente se preparan en Lima los lineamientos jurídicos y políticos de un centro propio para la solución de controversias de Inversiones, que deberá funcionar próximamente y que será una alternativa al CIADI y a otros tribunales elegidos por transnacionales contra los Estados.

Si observamos los diferentes sistemas de solución de controversias en las zonas de Integración a nivel mundial, observamos que los esquemas que desarrollaron un modelo con un sistema jurídico son los que denotan un grado mayor de desarrollo en el sistema. Los sistemas que crearon un Tribunal de Justicia especial para encontrar soluciones a sus controversias son los que lograron un mayor avance en el tema como por ejemplo la Unión Europea, CARICOM, CAN y SICA.

Una especialista en el tema, Zlata Drnas de Clement expresa: *“varios procesos de integración han creado tribunales de Justicia - con capacidad de “decir el derecho” - para la solución de sus controversias, constituyendo éste el mecanismo más avanzado y con mayor capacidad para contribuir al desarrollo de un modelo integrador.*

En ese sentido UNASUR no está entre los más avanzados por no tener un Tribunal de Justicia o un sistema de Arbitraje. Si consideramos el método de Diálogo político y el método de “Solución de Diferencias” expresado en el artículo 21, podemos decir que no es el método más avanzado, ni el más desarrollado. Pero en la etapa actual de crecimiento de este esquema de integración, el sistema “colegiado” de intervención y reacción de los Presidentes de cada país dio resultados muy rápidos.



### CONCLUSIONES

La integración de América Latina, en el sentido de delegación de facultades nacionales, coexiste con la construcción, en cada uno de nuestros países, de su propio desarrollo nacional y la transformación de su inserción en el orden mundial globalizado. La integración requiere, asimismo, dar respuesta a las profundas asimetrías, de tamaño, de políticas económicas y niveles de desarrollo, entre los mismos países latinoamericanos. Podemos citar a modo de conclusión los siguientes resultados como realizaciones y como desafíos:

- Hay que destacar que estas integraciones se realizan después de la aplicación de las políticas neoliberales y son en reacción al Consenso de Washington y por ende con mayor participación del estado y menor del mercado.
- Se busca también mayor cooperación entre los estados, un desarrollo económico e industrial autónomo, ampliar la cooperación regional y la cooperación Sur-Sur.
- UNASUR muestra mayor preocupación por las dimensiones sociales, y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo. Hay que notar que existe una vinculación entre la integración regional, disminución de la pobreza y desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región.
- La Unasur es una alianza política regional, que compite con una arquitectura surgida después de la segunda Guerra Mundial: la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Esta nueva integración ha demostrado su eficacia en dos aspectos: resolución de crisis políticas y conflictos bilaterales
- Este nuevo modelo significa una redefinición del regionalismo, y tiene como características esenciales la prioridad de la agenda política con respecto a la agenda económica y comercial.



- Esta clave política está vinculada a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda, progresistas, con tintes nacionalistas.
- También se destaca en desarrollar un marco autónomo de seguridad regional, se procura establecer una nueva doctrina de seguridad para la región. En este plano Brasil tiene un gran liderazgo, por el hecho que al limitar con 8 países, necesita protegerse, sus fronteras son más vulnerable en temas candentes como narcotráfico.
- la participación de la UNASUR como mediador, como pacificador y de cierta manera como autoridad que interviene cada vez que hay crisis *intraestatales* ó *interestatales* en la zona o surge una crisis de la democracia entre los estados miembros, le da legitimación a la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR) como marco de cooperación y resolución de conflictos de seguridad.
- Este método de apaciguar crisis y encontrar soluciones pacíficas e inmediatas a las controversias tiene la ventaja de solucionar en la urgencia los diferendos.
- La dinámica aplicada hasta ahora en las crisis significó que ante una crisis: los presidentes se movilizaron inmediatamente y tomaron decisiones en pocas horas y esa rapidez implicó evitar que los conflictos avancen y se amplifiquen
- En síntesis se comprueba un cambio en los métodos y en la organización del sistema de mediación y también en las formas y estilos que adoptan ante los conflictos regionales. Además ante los escenarios de crisis la Unasur sola tomó decisiones sin acudir a la OEA ni a otro árbitro extrarregional, sino que fue el resultado de una decisión coordinada y consensuada por toda la región sudamericana, lo cual la dotó de una legitimidad y determinación que es difícil de comparar con ninguna otra experiencia pasada.
- También debemos destacar el papel cada vez mayor atribuido a los diferentes mecanismos regionales. Pero hay que tener en cuenta que en lo temporal es una experiencia corta todavía, aunque el sistema que



logró reunir y aglutinar a todos los países firmantes del acuerdo y otros no participantes, funcionó como mecanismo que desactivó varias crisis y escaladas y logró pacificarlas, éste apoyo legitimó este método.

- La dificultad de este proceso puede surgir en varios casos, por ejemplo si se presentan diferencias ideológicas, diferencias de métodos y de personalidades entre Ejecutivos y puede llegar a frenar el proceso. El sistema tiene un fuerte anclaje de acuerdos y mecanismos de concertación política. El interrogante es qué ocurrirá en los momentos de oscilación del péndulo político.

### **BIBLIOGRAFIA CONSULTADA**

#### **Libros**

Almeida P. R. de (2000), *Le Mercosud : un marché commun pour l'Amérique Latine*, Paris, L'Harmattan, 159 p.

Barrios, Miguel Ángel. (2011) *Consejo Suramericano de Defensa: desafíos geopolíticos y perspectivas continentales*. Buenos Aires: BIBLOS, 113 p.

Bernal Meza, R. (2000). *Sistema mundial y MERCOSUR: Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 225p.

Bolívar, Simón, (1999) *Escritos políticos*, Alianza Editorial, Madrid, 87 p.

Carbajal, A. (2009). *La ciudadanía en el MERCOSUR*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 123 p.

Feldsteint, Sara; Rodríguez, Mónica, (2010) *Integración*, Ed. Guía de Estudio, Buenos Aires, 185 p.

Peña, Félix. *La integración del espacio Sudamericano. ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse?* *Nueva Sociedad*, Caracas, 142 p.

Prebish Raúl, Canavase Alfredo, Fernández López Manuel (1998). *Fundación Raúl Prebish, Cuaderno/3*, Editorial Tesis, 95 p.



- Malamud, Andrés (2008) “Jefes de gobierno y procesos de integración: las experiencias de Europa y América Latina”, Philippe de Lombaerde, Shigeru Kochi and José Briceño Ruiz, Eds: Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional. Madrid: Fundación Carolina / Siglo XXI, 137-62.
- Suárez Mejías, Jorge L. (2004) “El sistema judicial de la Comunidad Andina”, Revista DeCita, Derecho del Comercio Internacional, Editorial Zavalía, Buenos Aires, 94p
- Rojas Aravena, Francisco y Solís, Luis Guillermo (2006). La integración latinoamericana: Visiones Regionales y Subregionales. Secretaria FLACSO. OBREAL, Juricentro, 223 p.
- Vázquez, Federico, Damoni, Emanuel, Flores, Emiliano (2012) Integración o Dependencia, Ed. Peña Lillo, Buenos Aires, 92 p.
- Gudynas E, “Integración blanda, Comercio rígido” Revista del Sur, Quito, 160, pp. 3-13.
- Díez de Velasco Vallejo, Manuel, Instituciones de Derecho Internacional Público, Editorial Tecnos, Madrid, 2004, pp.345

### Referencias WEB

Methol Ferré “ La integración y sus desafíos” entrevista sobre su obra “ Los Estados continentales y el Mercosur,, 2009, <http://www.metholferre.com/obras/entrevistas/detalle.php?id=22>

Sergio Caballero, “Unasur y su aporte a la resolución de conflictos”, 2012 [http://www.academia.edu/2080087/Unasur\\_y\\_su\\_aporte\\_a\\_la\\_resolucion\\_de\\_conflictos\\_sudamericanos\\_el\\_caso\\_de\\_Bolivia](http://www.academia.edu/2080087/Unasur_y_su_aporte_a_la_resolucion_de_conflictos_sudamericanos_el_caso_de_Bolivia)

-  
Humala, Ollanta septiembre de 2012 <http://www.andes.info.ec/es/politica/unasur-prepara-lineas-juridicas-centro-solucion-conflictos-inversiones.html>



Zlata Drnas de Clément 2008, “El sistema de solución de controversias de UNASUR y su coherencia con el modelo de integración de ese proceso”  
[www.acaderc.org.ar](http://www.acaderc.org.ar), <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/el-sistema-de-solucion-de-controversias-de-unasur>

Serbin, Andrés. América del Sur en un mundo multipolar. ¿Es la Unasur la alternativa? Nueva Sociedad, Caracas, n. 219, p. 145-156, 2009. Disponible en: <http://www.nuso.org/revista.php?n=219>

Secretaría de Jurisprudencia Corte Suprema de la Nación Argentina.

InfoLEG. Información Legislativa

<http://www.unasursg.org/inicio/agenda-unasur>

[observatoriunasur.wordpress.com/articulo-de-investigación](http://observatoriunasur.wordpress.com/articulo-de-investigacion)

<http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/consejos>