
CAPÍTULO V

Construcción institucional de la UNASUR

por RITA MARCELKA GAJATE

5.1. Las problemáticas que se plantean

La complejidad de la génesis del proceso de integración UNASUR actualiza los debates acerca de la relación entre desarrollo institucional y avance de la integración.

Ambiciosos y múltiples objetivos definen el inicio de este nuevo proceso de integración en Suramérica. Sin embargo la dotación institucional definida en su conformación pareciera circunscribirse solo a una mayor interrelación entre funcionarios de los poderes ejecutivos de cada país miembro. El ámbito de la construcción institucional queda reservado así al nivel intergubernamental.

Surge en este contexto un primer cuestionamiento: ¿El diseño institucional planteado por la UNASUR se corresponde con los objetivos a alcanzar? Para responder a esta pregunta será necesaria la ponderación de la tensión existente entre medios y fines.

Frente a esta cuestión clave diferentes interrogantes derivados sustentan posiciones diferenciadas: ¿Es imprescindible un mayor desarrollo institucional para que un proceso de integración avance?, o por el contrario ¿una compleja arquitectura orgánica obstaculiza la evolución de un proyecto integrativo? ¿Mayor desarrollo en la organización institucional conduce a una mejor integración? ¿Es conveniente mantener el esquema decisional inmerso en el intergubernamentalismo?

Algunos análisis precedentes (SELA, 2007) determinan que el estado de situación respecto de las estructuras orgánico funcionales de la Integración Latinoamericana siguen presentando una naturaleza intergubernamental tanto del conjunto del proceso de integración, como

en particular de las respectivas instituciones que han acompañado a dicho proceso. La toma de decisiones en el interior de cada uno de los esquemas subregionales de integración siempre se ha hecho de manera casi exclusiva a través de la unanimidad. Denominada por Scharpt, 2006:849 “*trampa de la decisión conjunta*”, actualmente se la valora como una suerte de poder de veto para cuando no se obtiene acuerdo en determinada cuestión. En el Consejo Europeo, por ejemplo, las decisiones se toman por mayorías calificadas que demuestran un incremento en la capacidad de resolver conflictos (Cidamore-Rodríguez, 2008). No obstante la calificación del voto plantea otro problema, de muy rispido abordaje en Sudamérica, como el de las asimetrías.

El desafío de la construcción institucional radica en hallar los vínculos, los modos, los plazos y la seguridad jurídica para que las negociaciones sean conducentes a una profundización de los interrelacionamientos en todos los ámbitos comprometidos en el proceso: lo político, lo social, lo comercial, lo económico, lo cultural y tantos otros como se definan en los tratados fundacionales. (Noto: 2001).

Los múltiples compromisos vigentes entre los Estados parte que confluyen en la hoy UNASUR cuestionan acerca de las evidentes yuxtaposiciones orgánicas y funcionales en un marco decisional complejo y contradictorio. CAN y MERCOSUR cuentan con un acervo jurídico-institucional y han alcanzado distintos estadios en sus procesos de integración. ¿Cómo convergerán las nuevas instituciones, normativas y procedimientos con los existentes en los dos procesos subregionales si se involucran diversos grados de integración e instituciones de diferente naturaleza?

Al inicio, el nuevo espacio integrado, la CSN, habría de estructurarse a partir de la convergencia de las instituciones de la CAN y del MERCOSUR (Declaración de Cusco, Capítulo I, párrafo 3º). En seis de los documentos fundacionales se expresa que la CSN se construiría “*promoviendo la convergencia y sobre la base de la institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos y sin que implique nuevos gastos financieros*” (Idem, Capítulo III, párrafo 1º). Si bien, como ya se señalara (Gajate: 2007), el concepto no fue utilizado con un único sentido, se indicaba una posible metodología de construcción que motivó la realización de varios trabajos institucionales.

En este marco cinco documentos elaborados conjuntamente por las Secretarías Técnicas de la CAN y del MERCOSUR¹ aportaron

¹ 1) Reunión de las Secretarías Técnicas de las Instituciones Regionales de la CSN. Bases para un Plan de Trabajo Conjunto (30/31/05/05); 2) Cuestiones jurídico – institucionales de la CSN (09/05); 3) Análisis comparado jurídico – institucional de los Acuerdos de Complementación

valiosos acercamientos iniciales pero que no se vieron plasmados en acuerdos preparatorios. No obstante, y en su tratado fundacional la UNASUR nace ya con una estructura diferente y definida².

La Cumbre Presidencial reunida en Cochabamba en diciembre de 2006 ya manifestaba la voluntad de los dirigentes de “colocar la piedra fundamental para la Unión Sudamericana”. Expresamente se reconoció: “Nos planteamos un nuevo modelo de integración con identidad propia, pluralista, en medio de la diversidad y las diferencias, reconociendo las distintas concepciones políticas e ideológicas, que corresponden a la pluralidad democrática de nuestros países” (Declaración de Cochabamba, párrafo 6).

Este modelo, en su concepción, comprende el ámbito comercial y una articulación económica y productiva más amplia, así también nuevas formas de cooperación política, social y cultural, tanto públicas y privadas, como otras formas de organización de la sociedad civil. Se trata de una integración innovadora que incluya los logros y los avances de los procesos MERCOSUR y CAN, la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos. El objetivo último de este proceso de integración es y será favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur. Así lo expresan los documentos fundacionales.

Advirtiendo que en los marcos de los procesos vigentes CAN y MERCOSUR no se ha logrado profundizar el grado de integración, nos surge el interrogante acerca de cuáles son los nuevos factores que impulsan la integración regional a través de la UNASUR; qué aspectos han supuesto considerar que puedan concretarse más exitosamente en un nuevo proceso de integración, aún desde la complejidad del actual relacionamiento regional y si el nuevo diseño institucional planteado será eficaz para alcanzar los objetivos definidos.

Si se considera que la UNASUR nace con una estructura institucional fundada en declaraciones de los Presidentes de los Estados parte y que éstos se encuentran comprometidos por numerosos acuerdos de diversa índole, cabe preguntarse sobre la coexistencia de distintos estadios de integración entre los mismos países integrantes.

Por tal razón, y con el fin de identificar las condicionantes jurídico institucionales negativas/positivas que inducen a un relacionamiento regional de mayor complejidad, en el presente trabajo se ha

Económica de los países de América del Sur (2006); 4) Convergencia Comercial de los países de América del Sur hacia la CSN. Solución de Controversias (2006) y 5) Asimetrías y políticas de convergencia estructural en la Integración Sudamericana (2006).

² Tratado de Brasilia. 23 de mayo de 2008.

partido del análisis del potencial de los órganos y estructuras de la CAN y el MERCOSUR para luego examinar la estructura jurídico-institucional del nuevo proceso de integración con el fin de identificar su posible funcionalidad con los objetivos perseguidos por ésta nueva propuesta sudamericana.

5.2. Un marco de insuficiencias

La debilidad de la dotación institucional de los procesos de integración contribuye a explicar la vulnerabilidad externa de los esquemas de integración (Alegrett, 2008). La experiencia de las crisis recientes revela que dichos procesos no cuentan con mecanismos capaces de impedir medidas unilaterales como el uso indebido de reglamentos técnicos o sanitarios, establecimiento de cupos, emisión de normativa obstaculizante a la libre circulación, entre otras, que dañan las lealtades regionales y agravan las asimetrías y las desigualdades en la distribución de los costos y beneficios de la integración. Los problemas que sufriera el MERCOSUR, como consecuencia de la crisis brasileña de 1998, y la argentina de 2001, son ejemplo de lo afirmado.

Paradójicamente, al mismo tiempo que se adoptan medidas unilaterales que dañan el proceso de integración, en los órganos subregionales, al más alto nivel, se acuerdan nuevos compromisos políticos estableciendo metas integracionistas aún más ambiciosas, que tampoco se cumplen.

El resultado de esa “*huída hacia adelante*” (Alegrett, 2008) es generar incertidumbre, y dañar la credibilidad de los grupos regionales ante terceros, que tienden a mostrarse cada vez más escépticos ante esos compromisos (CEPAL, 2002: 99-100).

Se ha señalado (SELA, 2007) que una revisión más precisa de la situación actual de los esquemas latinoamericanos deja al descubierto tres niveles de insuficiencia institucional: un primer grupo en el funcionamiento interno de los países de la región en cuanto a la aplicación eficaz de los compromisos de integración adquiridos; un segundo conjunto de problemas presentes en las actuales estructuras de cada uno de los esquemas y en los grados muy dispares que entre ellos existen de consolidación de dichas estructuras y un tercer agrupamiento de dificultades que habría que enfrentar para adecuar esas estructuras a los fines de un proceso de articulación y convergencia de la integración regional.

En relación a las primeras señaladas se ha intentado explicar (Darbène, 2007) que quizás provengan de deficiencias institucionales que aún residen en los países miembros tornándose en su proyección hacia la subregión como un obstáculo en las posibilidades de lograr

avances significativos en la amplitud y profundidad del proceso integrador. Se encuentran relacionados a la calidad democrática que se vivencia en los mismos y que en definitiva incide en el manejo doméstico de los compromisos adquiridos.

Respecto a las segundas insuficiencias se refieren a los distintos grados de desarrollo en las estructuras existentes en los esquemas subregionales, y a la necesidad de fortalecer, readecuar y, en su caso, crear nuevas instituciones en el interior de cada uno de ellos. Existen distintos grados de desarrollo de la estructura institucional y la consiguiente disparidad en el nivel de complejidad de dicha estructura para cada uno de los procesos. Ese distinto nivel de desarrollo se manifiesta en la ausencia de instituciones que si existen en los otros, tal como ocurría con el MERCOSUR antes de que se pusiera en funciones el Tribunal Permanente de Revisión respecto del Tribunal de Justicia de la CAN (Baldeón Herrera, 2003).

De igual modo se generan problemas cuando persisten dificultades de distinta índole que afectan al funcionamiento institucional y se constituyen en obstáculos para su desarrollo y consolidación. En ese sentido, tanto el Parlamento Andino, como el Parlamento del MERCOSUR se caracterizan aún por una falta de atribuciones y una escasa asignación de facultades y competencias, por lo cual dichas instancias siguen teniendo un carácter esencialmente deliberativo. Dotar de mayores atribuciones legislativas a los órganos parlamentarios, acentuar su papel de control sobre el resto de los órganos comunitarios, permitir una mayor y más democrática participación de los ciudadanos en su conformación y constituir los parlamentos sobre la base de encontrar una fórmula capaz de incorporar las demandas de los más diversos sectores de la sociedad; son necesidades a las que el actual funcionamiento de las estructuras parlamentarias de los esquemas latinoamericanos y caribeños deben hacer frente con una mayor fuerza y decisión (Darbène Olivier, 2007).

La CAN y el MERCOSUR todavía no cuentan con un grado de desarrollo de la institucionalidad que evite la existencia de posturas discordantes en cada bloque en las diversas negociaciones que ellos mantienen con terceros, aunque en este como en muchos otros problemas lo que con frecuencia existe son visiones distintas no sólo respecto a las negociaciones, sino de posiciones generales sobre las estrategias de inserción internacional y sobre el papel de la integración regional en esas estrategias. Se evidencia la ausencia de un órgano encargado de trabajar en la armonización de las posturas de los bloques.

Los grados heterogéneos de desarrollo institucional entre esquemas y las insuficiencias endógenas en todos ellos, requieren de una atención inmediata que conduzca al fortalecimiento, readecuación y, en su caso, creación de nuevas instituciones a nivel intra-bloque.

Estas medidas permitirían, atenuar los conflictos y choque de intereses que suelen presentarse entre los países miembros, así como generar condiciones para la definición de estrategias comunes en las negociaciones internacionales y, sobre todo, acrecentar los niveles de integración y los ámbitos que dicha integración abarca (SELA: 2007).

El tercer grupo de insuficiencias se relacionan con los problemas que por fuerza enfrentará, en el ámbito de las instituciones, cualquier intento por avanzar hacia la articulación y convergencia de los distintos procesos en dirección a una mayor amplitud regional. En particular, dichos problemas se harán presentes como consecuencia del muy diverso desarrollo que tiene la normativa jurídica vinculada al Derecho Comunitario y, en primer lugar, por la heterogeneidad existente en el grado de constitucionalización de dicha normativa.

En tal sentido, y a pesar de que efectivamente puede hablarse de un sistema jurídico-institucional propio con importantes niveles de consolidación dentro de la CAN, lo cierto es que algunos de los países miembros enfrentan distintos problemas derivados de la limitación en la aplicación de las normas comunitarias en sus espacios nacionales, los cuales en buena medida tienen su origen en el distinto grado de internalización de las normas en los cuerpos jurídicos nacionales correspondientes, siendo estas diferencias de constitucionalización de la integración lo que termina impactando en la dinámica misma del proceso integrador. El MERCOSUR, por su parte adolece de asimetrías constitucionales lo que le impide avanzar hacia otros mecanismos más eficaces de internación. Dicha internación de la normativa derivada sigue siendo una de sus problemáticas jurídicas más notables.

El examen de las instituciones de la integración no debe limitarse a su eficacia, también ha de considerar su legitimidad y calidad democrática (Sanahuja, 2009). Desde un punto de vista político se suele subrayar la *“doble legitimidad”* que caracteriza a órganos de la integración en los que se dan cita, por un lado, representantes de la rama ejecutiva de los gobiernos, y por otro, se han establecido órganos parlamentarios, cuyos miembros se eligen por sufragio universal y directo. Es el caso del Parlamento Centroamericano y del Parlamento Andino aunque por el momento sólo exista elección directa en tres de los Estados miembros. En esta doble naturaleza jurídica se ha querido ver un avance hacia la supranacionalidad. No obstante aún no se ha podido concretar en la manera concebida.

El Parlamento del MERCOSUR ha comenzado a funcionar en sustitución de la Comisión Parlamentaria Conjunta -CPC-. Inicialmente se integra por representantes de los parlamentos nacionales. Aún no opera como un órgano plenamente representativo. Se discute si existe atribución de competencias al órgano común y si viabilizará

un proceso conducente a un ordenamiento jurídico común. La necesidad de parlamentos de la integración pareciera estar fuera de discusión. Sin embargo, estos órganos se encuentran al margen del proceso decisorio. En un marco puramente intergubernamental, su funcionalidad es, por definición, muy limitada, lo que -asimismo- cuestiona acerca de su legitimidad.

En este complejo marco institucional, la proliferación de acuerdos en los que se encuentran comprometidos los Estados parte pareciera señalar la necesidad de convergencia. Así se inició el proceso de construcción institucional de la UNASUR. El escenario de incertidumbre que ha dominado las negociaciones comerciales internacionales, las dificultades para la profundización de la integración regional, y las estrategias de actores externos como EEUU y la UE, han contribuido a la aparición de marcos de negociación bilateral, subregional, hemisférico, y multilateral, en los que aparecen opciones contradictorias que pueden debilitar los objetivos de integración de medio y largo plazo. No obstante, en este contexto, cobró fuerza la idea de impulsar un proceso de asociación entre los bloques de integración vigentes en Sudamérica. Analizaremos seguidamente como diera lugar la organización institucional del nuevo proceso de integración.

5.3. Desde la convergencia en la CSN hasta la UNASUR

El caso de la UNASUR -cuyo antecedente inmediato es la CSN- nace en el anhelo de lograr la convergencia entre CAN y MERCOSUR. Utilización errática del concepto como ya fuera señalado en estudios precedentes (Gajate, 2007).

En Latinoamérica la noción de convergencia fue utilizada por la ALADI ya en el Tratado de Montevideo de 1980. En sus considerandos se expresa que los Estados Parte están *“dispuestos a impulsar el desarrollo de vínculos de solidaridad y cooperación con otros países y áreas de integración de América Latina, a fin de promover un proceso convergente que conduzca al establecimiento de un mercado común regional”*. En su artículo tercero se puntualizan los principios que inspirarán el proceso de integración, entre los que se identifica al de *“convergencia”* entendiéndolo concretamente como: *“la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano”*.

Se titula a su Capítulo Cuarto *“Convergencia y cooperación con otros países y áreas de integración económica de América Latina”* y en su artículo 24 se expresa: *“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”.

Acercas del alcance conceptual del término en la ALADI ya advertimos cierta preocupación en doctrinarios que se cuestionaron sobre la dificultad de determinar criterios generales para abordar el proceso de convergencia. Si bien es cierto que cada acuerdo de alcance parcial ha de contener cláusulas propias y obligatorias de “convergencia” no es menos cierto que éstas deben inspirarse en criterios generales, no necesariamente “uniformes” en todos los acuerdos. Si existe, en cada caso, la misma razón para contemplar el mecanismo de convergencia (multilateralización progresiva) debe procurarse estipular una disposición similar en cada acuerdo de igual materia. Es decir que debe procurarse que no haya acuerdos de alcance parcial “menos convergentes” que otros de igual naturaleza (Barros Charlin, 1981:56).

La convergencia en el Tratado de Montevideo es definida como un principio junto a otros como el pluralismo, la flexibilidad, el tratamiento diferencial y la multiplicidad. (Salazar Santos, 1980: 56). No obstante su alcance es concreto y alude a la multilateralización progresiva de acuerdos de alcance parcial.

Tal como ya se manifestara, en el textos fundacionales de la CSN se retoma el concepto utilizado por la ALADI no obstante aludir a diversos procesos.

Constituyendo un antecedente inmediato de la CSN, la Resolución 59 (XIII) del Consejo de Ministros de la ALADI³, referenciada en la Declaración de Cusco en II, párrafo 2, establece «*con el propósito de avanzar hacia la consecución del objetivo del Tratado, la Asociación debería concentrar y focalizar sus esfuerzos en apoyar a los países miembros en las acciones que lleven a cabo para propiciar una mayor profundización y convergencia de los acuerdos suscritos*».

En concreción del mencionado propósito se determina en el artículo 11 que: “*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 instrumenta-*

³ ALADI/CM/Resolución 59 (XIII). Bases de un programa para la conformación progresiva de un espacio de libre comercio en la ALADI en la perspectiva de alcanzar el objetivo previsto en el Tratado de Montevideo 1980.18 de octubre de 2004.

ción a través de mecanismos del TM80 y la coexistencia con negociaciones extrarregionales de los países miembros”.

Asimismo, en el artículo 17 se complementa este propósito estableciendo que: 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. Las áreas definidas amplían con claridad el ámbito de los procesos de convergencia incluyendo diferentes tipos de vinculaciones pretendidas. Entendemos que este artículo -sea quizás- el antecedente inmediato más claro por el cual el proceso de convergencia definido en los documentos fundacionales de la CSN sea tan amplio y diverso.

Pese a los obstáculos iniciales, la convergencia institucional entre CAN y MERCOSUR avanzó a partir del impulso recibido por los Presidentes de los Estados parte y el trabajo conjunto de los organismos técnicos. En el documento preparatorio que las Secretarías Técnicas de la CAN y del MERCOSUR⁴ elaboraron en cumplimiento del cronograma de elaboración de convergencias del Plan de Acción de la Cumbre de Brasilia de 2005, se llegó a definir áreas prioritarias:

- Convergencia Institucional: se determinó que requiere acuerdos específicos entre las instancias gubernamentales. En consecuencia, se abordaron aquellos temas relacionados con una mayor aproximación entre las instituciones regionales alrededor de los mandatos derivados de la Declaración del Cuzco, en torno a las prioridades señaladas por los Cancilleres y de aquellas acciones de convergencia que ya contaban con algún grado de avance entre los gobiernos.

- Se acogió una iniciativa de la Secretaría Técnica del MERCOSUR para elaborar un inventario de comunes denominadores institucionales que permitan identificar oportunidades de aproximación en esta materia. Fueron elaborados cinco documentos que ya fueron referidos en el inicio de este capítulo.

- Se acordó, además, que la Secretaría General de la CAN formalizaría una solicitud a la Secretaría Técnica del MERCOSUR para iniciar la convocatoria conjunta de dos eventos de intercambio y

⁴ SG/di 759. Secretarías Técnicas de la CAN y del MERCOSUR. Bases para un plan de trabajo conjunto. Lima. 30 de julio de 2005.

conocimiento mutuo entre ambos procesos CAN y MERCOSUR. Los que fueron realizados en agosto y septiembre, en las ciudades de Lima y Montevideo.

- Se acogió asimismo una propuesta del Consejo de Representantes del MERCOSUR para iniciar en el corto plazo las acciones necesarias para poner en marcha una página web de la CSN que debería contar con el apoyo técnico e institucional de las instituciones regionales.

- Se sugirió el avance en las acciones pertinentes, en estrecha coordinación con la Secretaría Pro t mpore de la CSN, para facilitar un mecanismo que permita completar el proceso de asociación reci-proca entre los países miembros de la CAN y del MERCOSUR, de acuerdo con la normativa vigente en ambos bloques para hacer posible este proceso.

A pesar de la labor realizada, pareciera hoy haberse abandonado la idea de construir la UNASUR a partir de la convergencia entre los bloques de la CAN y MERCOSUR. Así lo expresaron expertos consultados⁵, quienes fueron protagonistas de los esfuerzos descritos precedentemente y que manifestaron que aquellos proyectos quedaron pospuestos. Los expertos clarificaron que un primer momento la convergencia significó el análisis de las coincidencias y divergencias jurídicas y comerciales entre ambos bloques. El propósito fue clarificar y definir el núcleo duro de convergencias para trabajar a futuro. Las labores se centraron en las convergencias institucionales y comerciales.

La salida de Venezuela de la CAN y su solicitud de ingreso al MERCOSUR corrió el foco de atención de las negociaciones en el año 2006. A partir de este anuncio Venezuela tom  protagonismo y lider  la negociación que finalmente diera por fruto al Tratado de Brasilia⁶.

El proyecto de la CSN, hoy reconvertido en la UNASUR pretende interrelacionar dos organizaciones de integración económica de mediana intensidad (Cienfuegos Mateo, 2005:3), exceptuadas del régimen de la OMC, pero conviviendo con él y con grandes asimetrías que las distinguen. En consecuencia se emprende en 2006 un proceso de aceleración hacia otro formato de vinculación entre ambos bloques.

⁵ Entrevistas realizadas a informantes calificados: Fátima Toche Vega funcionaria de la Dirección General III de la Secretaría General CAN; Fredy Guido Aragón Vald ez asesor del Parlamento de la CAN y a Funcionarios de la Cancillería Argentina.

⁶ El proyecto de Tratado se le atribuye a Rodrigo Borja -ex Presidente de Ecuador (1988-1992)- quien pretendía ser electo Secretario General de la UNASUR (Odeen, 2008).

Como fruto de este emprendimiento la Declaración Presidencial de Cochabamba⁷ incluye un “*Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*” cuyo primer punto se centra en el “*Fortalecimiento de la institucionalidad de la CSN*” definiendo por toda estructura a: las Reuniones anuales de Jefes de Estado y de Gobierno, las Reuniones semestrales de Cancilleres, las Reuniones ministeriales sectoriales, la Comisión de Altos Funcionarios y la Secretaría *pro tempore*.

La novedad se centra en la cuarta institución -Comisión de Altos Funcionarios- de la cual dependerán Grupos de Trabajo en áreas de infraestructura, integración energética y políticas sociales. Estos Grupos propondrán, a consideración de los Cancilleres y Ministros sectoriales, agendas e iniciativas concretas en las áreas definidas, encargándose -asimismo- del estudio de la Convergencia Institucional.

En este documento, los presidentes invitaron al Parlamento Andino y el Parlamento del MERCOSUR a considerar el diseño de mecanismos conducentes al establecimiento de un espacio parlamentario sudamericano.

No obstante, no fue definida una agenda concreta y no se especificó el modo ni la metodología por la que se pretendía avanzar en este proceso. El documento final presentado por la Comisión Estratégica de Reflexión⁸ parecía avanzar en alguno de los interrogantes planteados. Sin embargo los documentos oficiales no determinaron aspectos concretos.

Finalmente, inspirados en las Declaraciones de Cusco, Brasilia y Cochabamba, los máximos mandatarios de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, la Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela firmaron el Tratado de Brasilia al que denominaron “Tratado constitutivo de la UNASUL”.

El sorpresivo acuerdo ha expresado en sus considerandos, como ya se expresara, que la “*integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos*”.

En el artículo 26 del Tratado de Brasilia se prevé la entrada en vigor de la organización pasados 30 días después de la fecha de recepción del noveno instrumento de ratificación. De esta manera 9

⁷ Diciembre de 2006.

⁸ Comisión Estratégica de Reflexión. “Un nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones”. Cumbre Presidencial de Cochabamba. Diciembre 2006.

de los 12 países que integran la UNASUR deberán aprobarlo internamente para que la organización pueda adquirir plena vigencia. Hasta el momento, únicamente cuatro países, Bolivia, Chile, Ecuador⁹ y Venezuela, han ratificado el tratado. Es necesaria entonces su ratificación por parte de otros 5 Estados miembros para que adquiera vigencia. Paraguay, Uruguay, Brasil y Argentina están en proceso de ratificación.

Pese a ello ha comenzado a funcionar la Secretaría General con sede en Quito, impulsada por la presidencia *pro tempore* de Chile que será entregada a Ecuador en agosto de 2009.

El Tratado fundacional avanza sobre la institucionalidad que había sido definida para la CSN creando una nueva la que será analizada a continuación.

5.4. Organización institucional de la UNASUR

El Tratado Constitutivo de la Unión e Naciones Suramericanas firmado en Brasilia el 23 de mayo de 2008 construye un modelo autónomo, con propia institucionalidad y personería jurídica internacional determinada en su artículo 1°.

El nuevo proyecto de integración regional tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de interrelación y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos. Se propone dar prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

Múltiples objetivos se definen en el artículo 3° del Tratado. Veintiuna formulaciones de diversa índole: desde el fortalecimiento del diálogo político para lograr una mejor posición internacional, pasado por aspectos educacionales, sociales, de la identidad, el ambiente, la cooperación, la cultura, la participación ciudadana hasta concretarse en aspectos de índole económico, comercial, el tratamiento de las asimetrías, etc. -entre otros-.

Su estructura orgánica queda definida en el artículo 4°: El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; el Consejo de Delegadas y Delegados y la Secretaría General.

⁹ Ecuador ha sido el último país en ratificar el Protocolo el 15 de julio de 2009.

Se determina que, asimismo, podrán convocarse y conformarse reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales que se requieran, de naturaleza permanente o temporal, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes. Estas instancias rendirán cuenta del desempeño de sus cometidos a través del Consejo de Delegadas y Delegados, que lo elevará al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, según corresponda.

Los acuerdos adoptados por las Reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, los Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales serán presentados a consideración del órgano competente que los ha creado o convocado. El Consejo Energético de Suramérica, creado en la Declaración de Margarita (17 de abril de 2007), es parte de UNASUR.

Los artículos 6, 7, 8, 9 y 10 del Tratado definen atribuciones a los órganos creados. Se determina que el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno es el órgano máximo de UNASUR. Sus atribuciones son: a) establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación; b) convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial; c) decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y d) adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros.

La Presidencia *Pro Tempore* será rotativa y ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados Miembros, en orden alfabético, por períodos anuales.

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tiene atribuciones de tipo políticas entre las que destacamos el adoptar Resoluciones para implementar las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno y proponer proyectos de Decisiones y realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto.

El Consejo de Delegadas y Delegados tiene, entre otras atribuciones, implementar mediante la adopción de las Disposiciones pertinentes, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia *Pro Tempore* y la Secretaría General. A este último organismo se ha encargado compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos.

El Consejo de Delegadas y Delegados está conformado por una o un representante acreditado por cada Estado Miembro. Se reúne con una periodicidad preferentemente bimestral, en el territorio del Estado que ejerce la Presidencia *Pro Tempore* u otro lugar que se acuerde.

La Secretaría General es el órgano que, bajo la conducción del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos. Tiene su sede en Quito, Ecuador.

El gráfico de la página siguiente describe la funcionalidad jurídico-institucional del nuevo proceso de integración.

Merece especial mención el mecanismo definido para la toma de decisiones en el marco institucional creado. Así el artículo 14° define que las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados, se podrán acordar estando presentes al menos tres cuartas partes de los Estados Miembros.

Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, que se acuerden sin la presencia de todos los Estados Miembros deberán ser consultadas por el Secretario General a los Estados Miembros ausentes, los que deberán pronunciarse en un plazo máximo de treinta -30- días calendario, luego de haber recibido el documento en el idioma correspondiente. En el caso del Consejo de Delegadas y Delegados, dicho plazo será de quince -15- días.

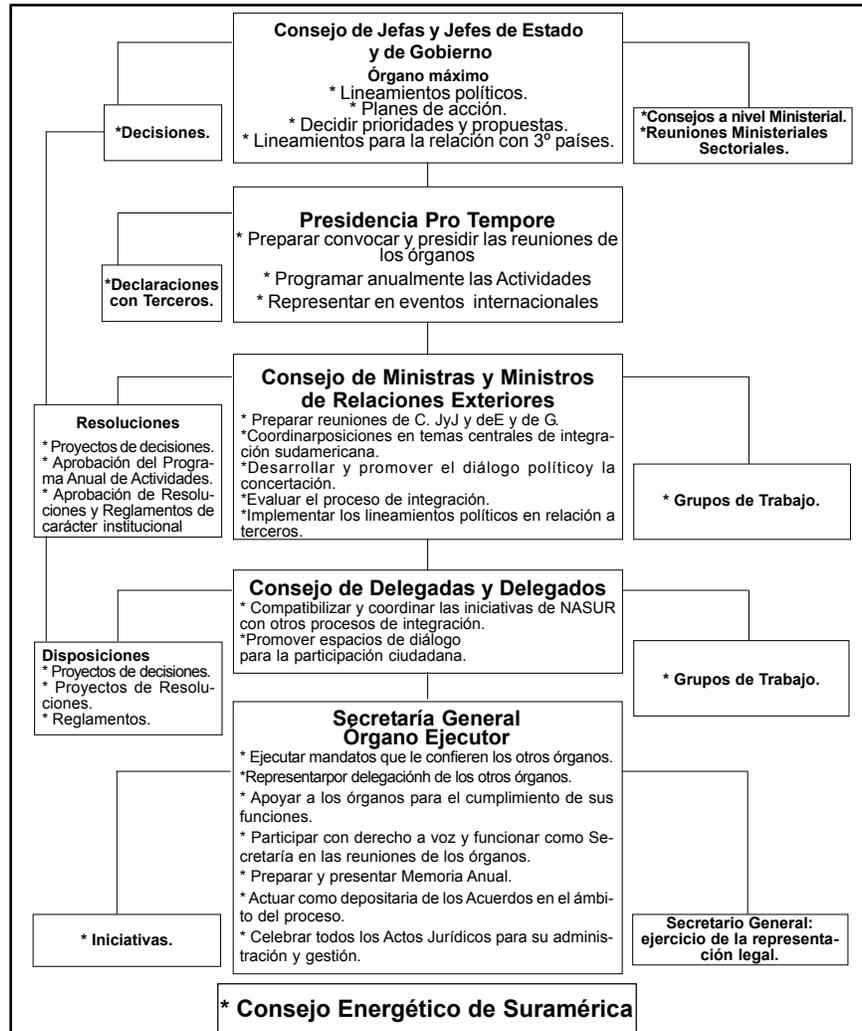
Los Grupos de Trabajo podrán sesionar y realizar propuestas siempre que el *quórum* de las reuniones sea de mitad más uno de los Estados Miembros.

Los actos normativos emanados de los órganos de UNASUR, serán obligatorios para los Estados miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos.

La dinámica descrita no innova acerca de la naturaleza jurídica de la normativa derivada del esquema decisional. El evidente carácter intergubernamental de la toma de decisiones no escapa a la suerte que la internación por los sistemas constitucionales de cada uno de los Estados parte determine. Resulta novedoso en relación a los esquemas de integración precedentes las determinaciones en cuanto al *quórum* necesario para sesionar la posibilidad de que el Secretario General consulte a los Estados ausentes. Es probable que el mayor número de Estados participantes haya obligado de ponderar algún modo independiente de la estricta presencia.

En marzo de 2009 se creó una nueva institución: el Consejo de

CUADRO Nº 5



Fuente: Elaboración propia de la Lic. María Luciana Ali en: "Barreras jurídico-institucionales a la integración sudamericana".

Defensa Suramericana, facultada por el artículo 4º del Tratado Constitutivo. En el marco de lo previsto -luego de la reunión de diciembre de 2008 de los Ministros de Defensa de los Estados parte-, quedó constituido en cumplimiento del mandato de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno¹⁰.

¹⁰ Declaración de Santiago de Chile. Marzo 2009.

La creación de este espacio se efectúa reafirmando los principios de soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, la no intervención en sus asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos. Su objetivo es garantizar la convivencia pacífica de los pueblos, la vigencia de los sistemas democráticos de gobierno y su protección, en materia de defensa, frente a amenazas o acciones externas o internas, en el marco de las normativas nacionales.

Expresamente los ministros firmantes rechazan la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia cualquiera sea su origen. Se fundan en el convencimiento de que el proceso de integración de la UNASUR es ambicioso en cuanto a su objetivo estratégico y flexible y gradual en su implementación.

Los Ministros de Defensa de los Estados parte han acordado en impulsar este Consejo de Defensa a través de la ejecución del Plan de Acción 2009-2010, que desarrolla cuatro ejes o lineamientos que, a su vez, contienen una serie de iniciativas específicas: políticas de defensa, cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, industria y tecnología de la defensa y formación y capacitación.

La creación de este nuevo órgano de la UNASUR demuestra los objetivos de política que impulsan este proceso de integración aún sin haberse ratificado por el mínimo requerido de Estados en el protocolo original para que el proceso se encuentre plenamente en vigor.

5.5. Una visión institucional comparativa CAN-MERCOSUR

Pese a la estructura institucional autónoma que la UNASUR ha sabido darse en su tratado constitutivo, la expresión utilizada en ese documento en cuanto a que el proceso innovador debe incluir tanto los logros y los avances de los procesos de MERCOSUR y la CAN, como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos; implica la necesidad de analizar similitudes y diferencias, aciertos y desaciertos de las estructuras institucionales de los bloques básicos en la conformación del nuevo espacio. El potencial institucional de ambos bloques será la base del necesario interrelacionamiento que se dinamizará a partir de puesta en marcha de la UNASUR.

Por tanto la construcción del nuevo proceso de integración ha de concretarse a partir de los aportes institucionales de la CAN y el MERCOSUR, aún cuando la intención sea *“ir más allá”*. Razón por la cual se cree necesario este estudio pues la institucionalidad de los bloques coexistirá con la de la UNASUR. De modo que se analizarán los espacios institucionales integrados, coincidencias, divergencias y yuxtaposiciones de los mismos.

Resulta pertinente en este contexto clarificar los puntos de convergencia institucional de ambos bloques para comprender cómo ha de producirse el interrelacionamiento entre ambos. La relevancia de reflexionar sobre los marcos jurídico-institucionales radica en que la estructura institucional manifiesta las prioridades y visiones de los Estados sobre el papel que se aspira cumplir con las políticas a implementar hacia la población.

La multiplicación y creación de órganos no conduce de por sí a un más profundo grado de integración. Prueba de ello es la debilidad en la funcionalidad jurídico-institucional del MERCOSUR. Así lo sostienen los análisis críticos producidos en este sentido (Grandi-Bizzózero 1997 y 1998; Peña, 2002; Perotti-Ventura, 2004; SAM-MERCOSUR, 2004; Rozemberg-Pena, 2005 y Gajate, 2005 y 2006).

Respecto al MERCOSUR sus deficiencias giran en torno al carácter intergubernamental de su estructura orgánica, deficiencias en la representatividad, ausencia de seguridad jurídica, ausencia de instancias técnicas independientes, insuficiencia en el mecanismo de votación de los órganos, como así también en la aprobación e implementación de las normas MERCOSUR y otras relacionadas al Sistema de Solución de Controversias. Estas deficiencias también constituyen un obstáculo para una armonización legislativa entre una CAN sobredimensionada y un MERCOSUR insuficiente, en este aspecto, y resistente a aceptar un marco jurídico-legal supranacional basado en el principio de supremacía y efecto directo y vinculante de las normas.

A continuación presentamos un cuadro comparativo de la institucionalidad de cada bloque a fin de poder apreciar el instrumental con el que se cuenta.

CUADRO N° 6

	CAN	MERCOSUR
Tratados constitutivos	Acuerdo de Cartagena 1969	Tratado de Asunción 1991
	Modificaciones de 1979	Protocolo de Brasilia 1991
	Protocolo de Quito 1987	Protocolo de Ouro Preto 1994
	Protocolo de Trujillo 1996 ¹¹	Protocolo de Olivos 2002
Instituciones	Consejo Presidencial Andino -CPA-	Consejo Mercado Común -CMC-
	Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores -CAMRE-	Grupo Mercado Común -GMC-

¹¹ Establece una sustancial reestructuración orgánica dando lugar al “Sistema Andino de Integración”. El mismo comprende todas las instituciones y sus interrelaciones con el objetivo de lograr una coordinación efectiva entre cada una de ellas.

	Comisión de la Comunidad Andina	Comisión de Comercio -CCM-
	Secretaría General de la CAN	Secretaría del MERCOSUR -SAM-
	Consejos Consultivos: empresarial y laboral	Foro Consultivo Económico y Social -FCE y S-
	Parlamento Andino	Comisión Parlamentaria Conjunta Parlamento del MERCOSUR
	Tribunal de Justicia	Tribunales <i>Ad Hoc</i> Tribunal Permanente de Revisión
	Convenios Sociales /Corporación Andina de Fomento -CAF-	Fondos estructurales

Fuente: Elaboración propia

El Acuerdo de Cartagena que funda la CAN manifiesta la voluntad de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú de constituir un espacio integrado con ambiciosos objetivos¹². Venezuela¹³ amplía el número de Estados miembros al adherirse en febrero de 1973 y Chile recorre el camino inverso al denunciar el tratado en octubre de 1976. El acuerdo fundacional dotó a la CAN de un complejo cuerpo institucional. Pero ello por sí sólo no define la coherencia necesaria que debe existir entre la calidad de las instituciones y la calidad de las políticas que se pretenden alcanzar con las mismas.

La CAN está conformada por los Estados soberanos y el SAI, como ya se expresara en el Capítulo I. Este último comprende y agrupa a todos los órganos e instituciones. En él las instituciones políticas son las más importantes y se encuentran en el centro del esquema institucional. Los órganos sociales de consulta se encuentran activos. El sistema se completa con un conjunto de instituciones que realizan funciones diversas. Las instituciones complementarias cumplen funciones financieras, sociales y culturales.

El esquema institucional está cohesionado y ha alcanzado un desarrollo importante (Rocha Valencia-Morales Rucalva, 2007). Las

¹² Tratado de Cartagena. “Artículo 1º: “...con el fin de promover el desarrollo equilibrado y armónico de sus miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, facilitar su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo y establecer condiciones favorables para la conversión de la ALALC en un mercado común.”

¹³ Venezuela denuncia el Tratado de Cartagena el 22 de abril de 2006 conforme artículo 135.

instituciones políticas cumplen funciones legislativas, ejecutivas y judiciales. Las instituciones ejecutivas son de carácter intergubernamental. La institución legislativa se encuentra formando su propio cuerpo de legisladores supranacionales, aún no vigente plenamente. La institución judicial cuenta con un cuerpo definido de magistrados con capacidades supranacionales. La Secretaría General es de rango supranacional, está dotada de un secretario y un cuerpo de funcionarios -asimismo- con capacidades supranacionales. Los dos Consejos Consultivos de los sectores empresarial y laboral cuentan con capacidades intergubernamentales y son representantes de los respectivos sectores sociales. Sólo se han previsto actores empresarios y trabajadores sin incluir otros sectores sociales.

Se ha definido la naturaleza jurídica de la CAN (Salmón Gárate, 2003: 37) conforme a los siguientes elementos: a) composición interestatal, b) con base jurídica convencional, c) estructura orgánica permanente y d) autonomía jurídica en su esfera interna. Por tanto puede decirse de ella que es una organización internacional con elementos de supranacionalidad.

Sin embargo, instituciones de alta calidad sólo son un instrumento que facilita la formulación y ejecución de políticas. Las instituciones pueden contribuir a que los compromisos se mantengan en el tiempo.

Buena parte de la doctrina juzga que *“los cambios en la estructura institucional de la CAN desde 1969 destacan no sólo el poco compromiso con la profundización de la integración sino que evidencian la escasa conciliación de intereses entre las élites nacionales de cada país y entre países, los temores de los países miembros y la incertidumbre ante un escenario internacional cambiante del cual no se es protagonista pero en el cual se piensa incidir positivamente”* (Bustamante, 2004).

Se sostiene que las deficiencias que mantiene la CAN son sensibles pero a su vez demuestran la necesidad de fortalecer la institucionalidad andina. Los problemas que se encuentran son: la pérdida de competitividad y presencia en el comercio global; las disparidades nacionales y territoriales; la pobreza, exclusión y desigualdad; la débil gravitación en la geopolítica global y las restricciones al comercio intracomunitario. (Wagner Tizon, 2004: 7-11)

Respecto del MERCOSUR cabe puntualizar que ha logrado definirse y avanzar en su perfil institucional. Las instituciones políticas son siempre las centrales. El órgano administrativo ha evolucionado hacia un perfil técnico. En cuanto a las instituciones políticas no se encuentra una institución exclusiva de los Jefes de Estado. El Consejo Mercado Común es el máximo órgano político, sus

titulares son los Ministros de Relaciones Exteriores y Economía y en sus reuniones participan los Jefes de Estado. Entre otras instituciones políticas encontramos al Grupo Mercado Común, la Comisión de Comercio, el Foro de Consulta y Concertación Política, la Comisión Parlamentaria Conjunta -hoy Parlamento- y un Tribunal Permanente de Revisión. El Foro Consultivo Económico Social busca la participación de algunos sectores sociales.

No obstante -y a diferencia de la CAN- las instituciones políticas no se encuentran totalmente definidas y consolidadas (Rocha Valencia-Morales Rucalva, 2007) Todas ellas son de naturaleza intergubernamental. Las instituciones ejecutivas reposan sobre los poderes ejecutivos nacionales, fundamentalmente los ministros y secundariamente las instituciones presidenciales. La institución legislativa depende de los parlamentos nacionales. Aún la institución “judicial” también depende de los ejecutivos nacionales.

Los actores oficiales del MERCOSUR son las élites políticas ejecutivas nacionales y parlamentarios nacionales. Los actores sociales son los empresarios y trabajadores que participan en el Foro que tiene carácter consultivo. Como se advierte aún está pendiente una mayor consolidación y un gradual avance hacia modos más participativos y democráticos. Este *status* ha sido calificado como de “*evolución intermedia y sistémica*” (Rocha Valencia-Morales Rucalva, 2007) lo que implica que el esquema institucional es creciente y dinámico. Las instituciones políticas de decisión-ejecución son centrales y predominan, pero les hace falta evolucionar. Las instituciones económico-comerciales están muy presentes; mientras que la institución administrativa cuenta con una presencia menor de apoyo. Otras instituciones como la legislativa y la social se encuentran en situación germinal. La institución judicial ha cobrado mayor importancia adquiriendo mayores facultades.

En el MERCOSUR las deficiencias de la vigencia simultánea de las normas en los Estados parte plantean la necesidad de reformas constitucionales (Martínez Puñal, 2008). Asimismo la ausencia de un “orden público” del MERCOSUR¹⁴ genera incertidumbre en relación a la seguridad jurídica. Razones que fundamentan la urgencia

¹⁴ Tribunal Permanente de Revisión. Primera Opinión Consultiva. Abril 2007.

“En un sistema de integración, en realidad lo que existe es un orden público regional que precisamente hace imperiosa la prevalencia de la norma de un derecho de integración por sobre cualquier otra ley nacional en sentido lato, que pudiere ser correctamente tipificada como de orden público en cualquiera de sus modalidades. Es precisamente ese orden público regional el custodio y la garantía de la imperatividad de cualquier norma del Derecho de Integración y, en consecuencia, este concepto de orden público debe prevalecer como regla general por sobre cualquier otro concepto de orden público dentro del espacio de integración en cuestión.”

de contar con un órgano judicial y un órgano con capacidad para exigir a los Estados el cumplimiento de las obligaciones asumidas en su ámbito.

Si bien ambas estructuras son perfectibles, la definitiva construcción orgánica de la UNASUR deberá tener en cuenta las insuficiencias apuntadas para no duplicar errores y proyectarlos a una escala mayor.

5.6. Simetrías y asimetrías orgánicas entre CAN y MERCOSUR

El propósito de este apartado es presentar comparativamente las instituciones y órganos de los procesos de integración CAN y MERCOSUR para poder establecer simetrías y asimetrías entre ambas estructuras jurídico institucionales.

CUADRO Nº 7

CAN	MERCOSUR
Consejo Presidencial Andino	Consejo Mercado Común
<p>Órgano máximo del Sistema Andino de integración.</p> <p>Lo integran los presidentes de los países miembros.</p> <p>Emite Directrices no vinculantes en materia de integración subregional andina las que son instrumentadas por los órganos e instituciones conforme las competencias y mecanismos establecidos en los respectivos reglamentos.</p> <p>Define la política de integración.</p> <p>Orienta e impulsa las acciones en asuntos de interés de la subregión.</p>	<p>Órgano supremo compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía. Emite Decisiones vinculantes.</p> <p>Se reúne todas las veces que lo estime oportuno, debiendo hacerlo por lo menos una vez por semestre con la participación de los Presidentes de los Estados Parte. En 1998 se creó el Foro de Consulta y Concertación Política, como órgano auxiliar del Consejo, con el objeto de ampliar y sistematizar la cooperación política entre sus Estados Parte.</p> <p>En 2003 se crea la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) cuya función central es asistir al Consejo del Mercado Común y a la Presidencia Pro Tempore.</p>
Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores	Grupo Mercado Común
<p>Formula la política exterior de la Comunidad Andina en los asuntos que sean de interés subregional. Asimismo, orienta y coordina la acción ex-</p>	<p>Órgano ejecutivo.</p> <p>Se conforma por cuatro representantes de cada Estado miembro.</p> <p>Vela por el cumplimiento del Trata-</p>

<p>terna de los diversos órganos e instituciones del SAI.</p> <p>Suscribe Convenios y Acuerdos con terceros países o grupos de países o con organismos internacionales sobre temas globales de política exterior y de cooperación.</p> <p>Representa a la Comunidad Andina en los asuntos y actos de su competencia.</p> <p>Este Consejo se expresa mediante Declaraciones y Decisiones, adoptadas por consenso. Forman parte del ordenamiento jurídico de la CAN</p>	<p>do de Asunción, sus Protocolos y acuerdos firmados en su marco.</p> <p>Fija programas de trabajo que aseguren avances para el establecimiento del mercado común.</p> <p>Crea, modifica o suprime órganos tales como Sub Grupos de Trabajo y Reuniones Especializadas para el cumplimiento de sus objetivos.</p> <p>Se expresa a través de Resoluciones vinculantes.</p>
Comisión	Comisión de Comercio
<p>Conformada por los Ministros de Comercio de los Países Miembros o por aquellos funcionarios que los gobiernos designen.</p> <p>Expresa su voluntad mediante Decisiones.</p> <p>Tiene como atribuciones: formular, ejecutar y evaluar la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones; adoptar las medidas que sean necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena, así como para el cumplimiento de las Directrices del Consejo Presidencial Andino; y representa a la Comunidad Andina.</p>	<p>Órgano con capacidad decisoria y de naturaleza intergubernamental.</p> <p>Asiste al Grupo Mercado Común y vela por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Parte 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 intramercosur y con terceros países.</p>

Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse, la CAN coloca por encima de los intereses individuales de los Estados los intereses comunes del conjunto integrado dándole este sentido a la representación externa que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores ostenta. En su estructura se advierte una transferencia de competencias en favor del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión quienes podrán dictar normas en materia de integración. Dichas decisiones son directamente aplicables en los territorios de los Estados miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial de la CAN¹⁵.

En el MERCOSUR la reforma institucional de octubre de 2003

¹⁵ Tratado del Tribunal de Justicia de la CAN. Artículos 3° y 4°.

MERCOSUR Y UNASUR ¿HACIA DÓNDE VAN?

crea la Comisión de Representantes Permanentes que tiende a reforzar la representatividad del bloque frente a terceros países, grupos de países y organismos internacionales. No obstante la conducción sigue perteneciendo al Consejo Mercado Común.

En el marco de las atribuciones otorgadas a la Secretaría General

La Secretaría General	Secretaría del MERCOSUR
<p>Órgano ejecutivo de la CAN. Otorga apoyo técnico a los demás órganos e instituciones del SAI. Tiene su sede en Lima. Se expresa mediante Resoluciones que forman parte del ordenamiento jurídico comunitario. Vela por la aplicación del Acuerdo de Cartagena y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico comunitario. Formula propuestas de Decisión; efectúa los estudios técnicos y las coordinaciones que le encomienden los otros órganos del SAI. Mantiene vínculos permanentes de trabajo con los países miembros. Es dirigida por un Secretario General quien no podrá seguir instrucciones de ningún país miembro en particular, sino que deberán actuar en beneficio de la subregión.</p>	<p>Nace como un órgano operativo de apoyo. Actualmente se ha transformado en una secretaría técnica. Su sede se encuentra en Montevideo. Tiene a su cargo el archivo oficial de la documentación y presta servicios de apoyo a los demás órganos. Está a cargo de la publicación y la difusión de las normas adoptadas en el marco del MERCOSUR. Es dirigida por un Secretario General.</p>

Fuente: Elaboración propia.

de la CAN por el Acuerdo de Cartagena, puede afirmarse que se trata de un órgano comunitario de carácter técnico que actúa con independencia de los intereses nacionales.

En el MERCOSUR, no obstante haberse operado la transformación de Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica por Decisión 30/02 aún no completa su perfil en el sentido de convertirse en un órgano impulsor de las prioridades del proceso de integración.

Tribunal de Justicia	Tribunales Arbitrales Ad Hoc
<p>Es el órgano jurisdiccional de la CAN Se conforma colegiadamente y tiene carácter permanente con sede en la ciudad de Quito.</p>	<p>Se constituyen para el caso concreto. Resuelve el conflicto en primera instancia con un laudo.</p>

<p>Está constituido por un número de magistrados igual al número de países miembros. Deberán ser nacionales de origen de los estados parte, gozar de alta consideración moral y reunir las condiciones requeridas en su país para el ejercicio de las más altas funciones judiciales o ser jurisconsultos de notoria competencia. Los magistrados son designados de ternas presentadas por cada País Miembro y por la unanimidad de los Plenipotenciarios acreditados para tal efecto.</p> <p>Son designados por un período de seis años. Desarrollan sus labores con independencia de los Países Miembros y atendiendo únicamente los intereses de la región, lo que garantiza el acceso a una justicia imparcial y transparente.</p> <p>Al Tribunal de Justicia se le han asignado 6 competencias:</p> <p>-Acción de nulidad: Permite ejercer un control de legalidad del ordenamiento jurídico comunitario.</p> <p>- Acción de incumplimiento: Con esta acción se busca verificar que los países miembros cumplan con las obligaciones que se derivan del ordenamiento jurídico.</p> <p>-Interpretación prejudicial: Mediante este mecanismo de cooperación entre tribunales nacionales y el tribunal comunitario se garantiza que el ordenamiento jurídico andino sea aplicado de manera uniforme en toda la subregión.</p> <p>-Recurso por omisión o inactividad: Instaurado para verificar que los órganos del SAI cumplan con las atribuciones que les han sido asignadas.</p> <p>-Jurisdicción laboral: Es la acción por la que los funcionarios y empleados de los órganos e instituciones del SAI resuelven controversias de carácter laboral con sus empleadores.</p>	<p>El tribunal lo forma un árbitro por cada Estado contendiente y uno por un Estado parte imparcial.</p> <p>Tribunal Permanente de Revisión</p> <p>Tiene su sede en Asunción del Paraguay.</p> <p>El Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR atiende solo reclamos realizados contra los estados miembros, por incumplimiento de las normas del MERCOSUR. Puede ser demandante, tanto un estado como un particular.</p> <p>Los órganos del MERCOSUR pueden también concurrir al Tribunal a solicitar opiniones consultivas.</p> <p>El Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR tiene cinco miembros o árbitros elegidos del siguiente modo:</p> <p>Cuatro de ellos son designados directamente por los estados miembros (con un suplente). Duran dos años y pueden ser reelegidos dos veces, totalizando un máximo de seis años.</p> <p>El quinto árbitro es designado de común acuerdo, y es el presidente del Tribunal. Dura tres años, y en principio no puede ser reelecto salvo que exista unanimidad de los Estados miembros.</p> <p>Tribunal Administrativo Laboral</p> <p>Creado en 2003 para resolver conflictos con el personal de la estructura orgánica del MERCOSUR.</p>
---	--

<p>-Función arbitral: Con el establecimiento de esta función los particulares en un contrato privado basado en el ordenamiento jurídico comunitario o los órganos del SAI en contratos suscritos con particulares, pueden determinar que cualquier controversia surgida del mismo se resuelva por el Tribunal mediante arbitraje.</p>	
--	--

Fuente: Elaboración propia.

Desde la entrada en vigor del Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena -19/05/83- el proceso de integración andino cuenta con un órgano encargado de la tutela jurisdiccional de su ordenamiento jurídico originario y derivado. Las acciones definidas en su competencia intentan dotar al sistema de mayor operatividad y control interinstitucional. Es un órgano judicial con jurisdicción obligatoria y exclusiva¹⁶ (Quindimil López, 2008).

El sistema de solución de controversias del MERCOSUR no comparte esta naturaleza jurídica. Es arbitral y se ha mantenido, aún luego de su configuración y reformas, en el ámbito intergubernamental. La conformación con árbitros estables del Tribunal Permanente de Revisión no cambia su carácter y solo implica, que por cierto tiempo, los mismos juristas entiendan en conflictos que pudieran ser similares expidiéndose en modo uniforme.

Severas críticas ha recibido el sistema concebido para el MERCOSUR¹⁷ siendo materia pendiente para una futura reforma institucional.

Si bien se analizarán en el apartado siguiente las similitudes y diferencias entre los Parlamentos de la CAN y del MERCOSUR, seguidamente presentamos las notas esenciales de ambos para completar la visión institucional comparativa.

CUADRO N° 8

Parlamento Andino	Comisión Parlamentaria Conjunta - Parlamento
<p>Es el órgano deliberante del sistema, su naturaleza es comunitaria, representa a los pueblos de la CAN. Se compone por representantes de los cuatro países. Dos de los países</p>	<p>La CPC fue el órgano representativo de los parlamentos en el MERCOSUR y ha sido reemplazada por el Parlamento del MERCOSUR a partir del 7 de marzo de 2007.</p>

¹⁶ Acta de Quito. XV Reunión del CPA. 12/07/04. www.comunidadandina.org

¹⁷ Un análisis de sus deficiencias puede consultarse en: Mellado-Gajate, 2007: 119-145.

<p>miembros han efectuado su elección por sufragio universal y directo (Ecuador y Perú). Está previsto que también suceda lo mismo con Colombia y Bolivia, países en los cuales la representación deriva de los Congresos Nacionales.</p> <p>Sus principales atribuciones son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participar en la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina; examinar la marcha del proceso de integración y el cumplimiento de sus objetivos; - Promover la armonización de las legislaciones de los países miembros, entre otras. 	<p>Tenia autonomía pero no facultades decisorias propias. Estaba integrada por 16 parlamentarios por cada Estado parte elegidos por los propios parlamentos nacionales.</p> <p>La Comisión Parlamentaria Conjunta tenía como funciones principales acelerar los procedimientos internos para la entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR y ayudar en la armonización de legislaciones.</p> <p>En diciembre de 2005 se adopta la decisión de creación de un Parlamento del MERCOSUR¹⁸ cuyas definiciones centrales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integración por representantes electos por sufragio universal. - Deberá contribuir a la profundización y ampliación del MERCOSUR. - Efectuará pedidos de informes u opiniones pro escrito a los órganos. - Emitirá declaraciones, recomendaciones e informes. - Emitirá dictámenes sobre proyectos de normas.
---	--

Fuente: Elaboración propia.

La presencia de un órgano que represente a los nacionales de los Estados miembros implicó en el diseño de la CAN la idea de posibilitar la participación de los ciudadanos. Cabe aclarar que aún el Parlamento Andino se encuentra conformado por representantes de los congresos nacionales -Perú y Ecuador ya eligieron sus parlamentarios por voto directo-.

La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR constituyó un espacio no vinculante del cual se pretendía el impulso para lograr la armonización legislativa en el bloque. Sus recomendaciones solo tuvieron carácter declarativo. La creación del Parlamento pretende avanzar en este aspecto, no obstante no se tratará de un “poder legislativo” pues no emitirá normas aplicables directamente sino que reforzará, mediante una mayor participación ciudadana, la iniciativa en la creación de normas que seguirá supeditada a la adopción de Decisiones del Consejo Mercado Común y condicionada a la incorporación conforme el derecho interno de cada Estado parte.

¹⁸ Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. 9 de diciembre de 2005.

CUADRO N° 9

Foro Consultivo Económico y Social	Consejo Consultivo Empresarial y Consejo Consultivo Laboral
<p>Son las instituciones consultivas del SAI.</p> <p>Están conformados por delegados elegidos directamente por las organizaciones representativas de los sectores empresarial y laboral de cada uno de los países miembros.</p> <p>Estos Consejos Consultivos emiten opinión ante el Consejo de Cancilleres, la Comisión o la Secretaría General, sobre los programas o actividades del proceso de la integración subregional andina que fueran de interés para sus respectivos sectores.</p>	<p>Órgano de representación de los sectores económicos y sociales, integrado por igual número de representantes de cada Estado. Adopta recomendaciones que serán elevadas al Grupo Mercado Común.</p> <p>Su participación se fue ampliando en las diferentes secciones nacionales y se han incorporado representantes y temáticas vinculadas a la evolución del proceso.</p>

Fuente: elaboración propia.

Las instituciones consultivas de la CAN desarrollan su labor en torno a tres tipos de funciones: emiten su opinión ante el Consejo de Ministros, la Comisión o la Secretaría a solicitud de estos órganos o por propia iniciativa sobre los proyectos que afecten sus intereses; pueden ser convocadas por los Estados miembros a las reuniones de los grupos de trabajo que incidan en aspectos sectoriales y elaboran proyectos de decisión pudiendo participar con derecho a voz en las reuniones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

El Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR ha mantenido -aún en las últimas revisiones institucionales- su carácter eminentemente consultivo. Se ha observado en su evolución el propósito de ampliar la base de la participación produciendo ricos debates en su seno no obstante carecer de real incidencia en la producción normativa. Es también materia pendiente en una futura reforma institucional atento a las demandas sociales de participación.

CUADRO N° 10

Corporación Andina de Fomento y Fondo Latinoamericano de Reservas	Fondo de Convergencia
<p>Son instituciones financieras del Sistema que tienen por objeto impulsar el proceso de la integración subregional andina. Se rigen por sus propios estatutos, pero mantienen vínculos de trabajo con la Secretaría General, con el fin de establecer una</p>	<p>El Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) fue creado en 2004 POR Decisión 45/04.</p> <p>Inicialmente fue definido conforme a cuatro propósitos:</p>

<p>adecuada coordinación de actividades y facilitar, de esa manera, el logro de los objetivos del Acuerdo.</p>	<p>-Reducción de los desequilibrios y asimetrías regionales y nacionales - Mejoramiento de la competitividad regional y nacional.</p>
<p>Convenios Sociales El Organismo Andino de Salud -Convenio Hipólito Unanue- coordina y apoya esfuerzos de los países miembros para el mejoramiento de la salud; contribuye a construir la Agenda Social Andina, cuyo componente de salud es básico. Por su parte, el Convenio Simón Rodríguez participa en la coordinación de los temas sociolaborales.</p>	<p>-Promoción de las condiciones de desarrollo social -Financiamiento de los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a los Tratados fundacionales y complementarios de ambos bloques.

Los objetivos determinados en ambos procesos de integración respecto a las cuestiones económicas y sociales son ambiciosos en ambos casos. En la CAN su estructuración ha sido más concreta y puntual. En el MERCOSUR aún se encuentra pendiente la definición del mecanismo de acceso y modo de aplicación a proyectos concretos.

En al CAN se ha dispuesto que cada una de esta instituciones deberá configurar un órgano ejecutivo que mantenga vínculos permanentes de trabajo con la Secretaría General a fin de establecer una adecuada coordinación de actividades y facilitar así el logro de sus objetivos.

El FOCEM está dotado de un aporte anual de cien millones de dólares¹⁹ Los aportes respectivos de los países son proporcionales a sus PBI: Brasil: 70%, Argentina: 27%, Uruguay: 2% y Paraguay: 1%. Los financiamientos respetarán una distribución precisa: Paraguay 48%, Uruguay: 32%, Argentina: 10% y Brasil: 10%. Cada país debe aportar el 15% de financiamiento de un proyecto. Se ha precisado que durante los cuatro primeros años se cumplirá con la distribución fijada y se priorizarán los proyectos de infraestructura.

Los modos de organización son diversos en ambos procesos. Más descentralizados en la CAN y básicamente centralizados en el MERCOSUR.

5.7. Los parlamentos de la CAN y del MERCOSUR

El fortalecimiento de las estructuras parlamentarias podría

¹⁹ IV Reunión del Grupo de Alto Nivel sobre Convergencia Estructural y Financiamiento del Proceso de Integración -GANCEFI- y CMC/DEC/18/05.

contribuir a una mayor participación, sanear el déficit democrático y responder a las demandas de la sociedad que requiere mayor protagonismo. Ambos bloques cuentan con estructuras parlamentarias. No obstante se advierten diferencias en el modo de concebir cada una de ellas. Asimismo han sido dotados de diferentes facultades que merecen analizarse en cuanto a sus posibles articulaciones. Se compararán ambas instituciones que definen su naturaleza jurídica.

El artículo 17 del Tratado de Brasilia prevé la conformación de un Parlamento. Sin lugar a dudas su constitución no podrá ignorar la experiencia transitada por los bloques, sus logros y problemáticas pendientes.

Pese a lo que podría considerarse presumible, ambos espacios parlamentarios no tienen naturaleza legisferante. En el caso de la CAN emite recomendaciones y resoluciones no vinculantes. De igual modo las atribuciones definidas para el Parlasur quedan circunscriptas

CUADRO N° 11

	C A N	MERCOSUR
Marco normativo	TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO ANDINO Y PROTOCOLO ADICIONAL²⁰	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/05²¹
Objetivos de su creación	<ul style="list-style-type: none"> - Asegurar la participación de los pueblos. - Crear un medio de acción común para afirmar los principios, valores y objetivos que se identifican con el ejercicio efectivo de la democracia; - Propender a la incorporación de los cuerpos legislativos nacionales la obra de la integración regional a través de órganos comunitarios y representativos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer y profundizar el proceso de integración del MERCOSUR. - Fortalecer el ámbito institucional de cooperación interparlamentaria, para avanzar en los objetivos previstos de armonización de las legislaciones nacionales en las áreas pertinentes y agilizar la incorporación a los respectivos ordenamientos jurídicos internos de la normativa del MERCOSUR que requiera aprobación legislativa. -Garantizar un clima de seguridad jurídica y previsibilidad en el desarrollo del proceso de integración, a fin de mejor promover

²⁰ Protocolo Adicional al Tratado constitutivo del PARLAMENTO ANDINO. Quito 1979 y Declaración de Sucre 23/04/1997

²¹ Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/05. 8/12/05.

		<p>la transformación productiva, la equidad social, el desarrollo científico y tecnológico, las inversiones y la creación de empleo, en todos los Estados parte y en beneficio de sus ciudadanos.</p> <p>-Efectuar un aporte a la calidad y equilibrio institucional del MERCOSUR, creando un espacio común en el que se refleje el pluralismo y las diversidades de la región, y que contribuya a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas.</p>
Definición de Parlamento.	<p>Órgano deliberante común del SAI (Artículo 1°)</p>	<p>Órgano de representación de sus pueblos, independiente y autónomo, que integra la estructura institucional del MERCOSUR.</p> <p>El Parlamento sustituirá a la Comisión Parlamentaria Conjunta.</p> <p>El Parlamento estará integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con la legislación interna de cada Estado Parte y las disposiciones del presente Protocolo.</p> <p>El Parlamento será un órgano unicameral.</p> <p>La efectiva instalación del Parlamento tendrá lugar, a más tardar, el 31 de diciembre de 2006.</p> <p>La constitución del Parlamento se realizará a través de las etapas previstas en las Disposiciones Transitorias del presente Protocolo.</p>
Propósitos.	<p>1. Coadyuvar a la promoción y orientación del proceso de integración de la Comunidad Andina.</p> <p>2. Sustentar, en la subregión</p>	<p>1. Representar a los pueblos del MERCOSUR, respetando su pluralidad ideológica y política.</p> <p>2. Asumir la promoción y de-</p>

MERCOSUR Y UNASUR ¿HACIA DÓNDE VAN?

	<p>Andina, el pleno imperio de la libertad, de la justicia social y de la democracia en su más amplio ejercicio participativo.</p> <p>3. Velar por el respeto de los Derechos Humanos dentro del marco de los instrumentos internacionales vigentes sobre la materia para todas las Partes Contratantes.</p> <p>4. Promover la participación de los pueblos como actores del proceso de integración andina.</p> <p>5. Fomentar el desarrollo de una conciencia comunitaria andina; y la integración de la comunidad latinoamericana.</p> <p>6. Promover en los pueblos de la subregión Andina la toma de conciencia y la más amplia difusión de los principios y normas que orientan el establecimiento de un nuevo orden internacional.</p> <p>7. Contribuir al afianzamiento del sistema democrático, de la paz y la justicia internacionales. Y al derecho de la libre autodeterminación de los pueblos.</p> <p>(Capítulo III. Artículo 11°)</p>	<p>tensa permanente de la democracia, la libertad y la paz.</p> <p>3. Impulsar el desarrollo sustentable de la región con justicia social y respeto a la diversidad cultural de sus poblaciones.</p> <p>4. Garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración.</p> <p>5. Estimular la formación de una conciencia colectiva de valores ciudadanos y comunitarios para la integración.</p> <p>6. Contribuir a consolidar la integración latinoamericana mediante la profundización y ampliación del MERCOSUR.</p> <p>7. Promover la solidaridad y la cooperación regional e internacional.</p> <p>(Artículo 2°)</p>
<p>Integración.</p>	<p>El Parlamento Andino es el órgano deliberante del SAI, 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.</p> <p>En tanto se suscriba el Protocolo Adicional que instituya la elección directa, el Parlamento Andino estará conformado por cinco representantes de los Congresos Nacionales, de con-</p>	<p>1. El Parlamento se integrará de conformidad a un criterio de representación ciudadana.</p> <p>2. Los integrantes del Parlamento, tendrán la calidad de Parlamentarios del MERCOSUR. (Artículo 5°)</p>

	formidad a sus reglamentaciones internas y al Reglamento General del Parlamento Andino.	
--	---	--

a las recomendaciones y sugerencias. En ambos casos se trata de un órgano deliberante cuyo objetivo es viabilizar una mayor participación ciudadana.

En ambos espacios se prevé la elección ciudadana de los parlamentarios encontrándose -igualmente- en proceso de constitución hacia la concreción de esta modalidad.

Una vez que concluya el proceso de elección directa de los parlamentarios andinos por todos los Estados miembros, se deberá trabajar en un proceso de revisión para concederle competencias co-decisionarias en materias determinadas. El control del presupuesto, la libre circulación de personas, la investigación, el desarrollo tecnológico, el medio ambiente, la educación, la cultura y la salud podrían ser algunos de esos temas, sin ir en desmedro de su función de promover la integración andina (Kundmüller Caminiti-Herencia Carrasco, 2006:27).

La diferencia más notoria entre ambos se centra en que al Parlamento de la CAN se le ha otorgado naturaleza comunitaria y representa a los pueblos de la Comunidad Andina. En el caso del MERCOSUR este representará a los pueblos y tendrá carácter de autónomo.

CUADRO N° 12

Competencias Atribuciones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participar en la promoción y la orientación del Proceso de la Integración Subregional Andina, con miras a la consolidación de la integración latinoamericana; 2. Examinar la marcha del Proceso de la Integración Subregional Andina y el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo para ello información periódica a los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración; 3. Formular recomendaciones sobre los Proyectos de Presupuesto Anual de los órganos e instituciones del SAI Sistema Andino de Integración que se constituyen con las contribuciones directas de los países miembros; 4. Sugerir a los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración las acciones o deci- 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Velar en el ámbito de su competencia por la observancia de las normas del MERCOSUR. 2. Velar por la preservación del régimen democrático en los Estados Parte, de conformidad con las normas del MERCOSUR, y en particular con el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile. 3. Elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Parte, teniendo en cuenta los principios y las normas del MERCOSUR. 4. Efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del MERCOSUR establecidos en
--------------------------------------	--	---

	<p>siones 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 SAI Sistema Andino de Integración;</p> <p>5. Participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del SAI Sistema Andino de Integración de Proyectos de Normas sobre temas de interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina;</p> <p>6. Promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros;</p> <p>7. Promover relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los países miembros, los órganos e Instituciones del SAI Sistema Andino de Integración, así como con los órganos parlamentarios de integración o cooperación con terceros países. (Artículo 12°)</p>	<p>el Protocolo de Ouro Preto sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración. Los pedidos de informes deberán ser respondidos en un plazo máximo de 180 días.</p> <p>5. Invitar, por intermedio de la Presidencia <i>Pro Tempore</i> del CMC, a representantes de los órganos del MERCOSUR, para informar y/o evaluar el desarrollo del proceso de integración, intercambiar opiniones y tratar aspectos relacionados con las actividades en curso o asuntos en consideración.</p> <p>6. Recibir, al finalizar cada semestre a la Presidencia <i>Pro Tempore</i> del MERCOSUR, para que presente un informe sobre las actividades realizadas durante dicho período.</p> <p>7. Recibir, al inicio de cada semestre, a la Presidencia <i>Pro Tempore</i> del MERCOSUR, para que presente el programa de trabajo acordado, con los objetivos y prioridades previstos para el semestre.</p> <p>8. Realizar reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico-Social a fin de intercambiar informaciones y opiniones sobre el desarrollo del MERCOSUR.</p> <p>9. Organizar reuniones públicas, sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos.</p> <p>10. Recibir, examinar y en su caso canalizar hacia los órganos decisorios, peticiones de cualquier particular de los Estados parte, sean personas físicas o jurídicas, relacionadas con actos u omisiones de los órganos del MERCOSUR.</p>
--	---	---

		11. Emitir declaraciones, recomendaciones e informes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, por iniciativa propia o a solicitud de otros órganos del MERCOSUR.
--	--	---

Los Parlamentos cuentan con una prerrogativa de iniciativa para el dictado de normativa. Siendo los órganos políticos quienes se relacionarán con los actores para lograr los acuerdos y luego proponer a los organismos máximos. Destacamos las facultades de articulación que les han sido conferidas. La facultad de elaborar estudios y anteproyectos de normas nacionales orientados a la armonización de las legislaciones nacionales de los Estados parte constituye sin duda una oportunidad para avanzar en este tema medular del avance de la integración.

Si bien el inciso 6° del artículo 12° del Protocolo Constitutivo del Parlamento Andino le otorga facultades para intervenir en el proceso de armonización legislativa, las facultades dadas al Parlamento del MERCOSUR son más amplias. Con el fin de acelerar los procedimientos internos de entrada en vigor de las normas en los Estados parte, el Parlamento elaborará dictámenes sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados, en un plazo de noventa días (90) de efectuada la consulta. Puede -asimismo- proponer proyectos de normas del MERCOSUR para su consideración por el Consejo del Mercado Común, el que deberá informar semestralmente sobre su tratamiento, elaborar estudios y anteproyectos de normas nacionales, orientados a la armonización de las legislaciones nacionales de los Estados parte, los que serán comunicados a los Parlamentos nacionales a los efectos de su eventual consideración. En este sentido está facultado para desarrollar acciones y trabajos conjuntos con los Parlamentos nacionales, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos subregionales, en particular aquellos relacionados con la actividad legislativa.

CUADRO Nº 13

Elección	El presente Protocolo establece los procedimientos que se adoptarán en los Procesos Electorales que se celebren en los países miembros del Parlamento Andino para la elección, mediante sufragio universal, directo y secreto de sus representantes. Las Elecciones por Sufragio Universal y Directo de los representantes ante el Parlamento Andino	1. Los Parlamentarios serán elegidos por los ciudadanos de los respectivos Estados parte, a través de sufragio directo, universal y secreto. 2. El mecanismo de elección de los Parlamentarios y sus suplentes, se regirá por lo previsto en la legislación de cada Estado parte, la cual procurará asegurar una adecuada repre-
-----------------	---	---

<p>deberán realizarse dentro de un plazo hasta de cinco (5) años. (Artículo 1° - Protocolo Adicional sobre elecciones directas de los representantes)</p> <p>En cada país miembro se elegirán cinco (5) representantes titulares al Parlamento Andino. Cada representante tendrá un primero y segundo suplentes que lo sustituirán en su orden, en los casos de ausencia temporal o definitiva. Los suplentes serán elegidos en la misma fecha, forma y por períodos iguales al de los representantes titulares. (Artículo 3°).</p> <p>Autonomía Los representantes al Parlamento Andino gozarán de total autonomía en el ejercicio de sus funciones, no estando sujetos a mandato imperativo. Votarán en forma personal e individual y actuarán en función de los objetivos e intereses comunitarios. Los Parlamentarios Andinos no son responsables ante autoridad ni Organo Jurisdiccional alguno por los votos u opiniones que emitan en relación con los asuntos propios de su cargo. Además de las inmunidades contempladas en el artículo 10 del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, los representantes al Parlamento gozarán de inmunidad parlamentaria, en la misma forma y con la misma extensión que los Legisladores del país miembro donde se encuentren. (Artículo 6°).</p>	<p>sentación por género, etnias y regiones según las realidades de cada Estado.</p> <p>3. Los Parlamentarios serán electos conjuntamente con sus suplentes, quienes los sustituirán, de acuerdo a la legislación electoral del Estado parte respectivo, en los casos de ausencia definitiva o transitoria. Los suplentes serán elegidos en la misma fecha y forma que los Parlamentarios titulares, así como para idénticos periodos.</p> <p>4. A propuesta del Parlamento, el Consejo del Mercado Común establecerá el “Día del MERCOSUR Ciudadano”, para la elección de los parlamentarios, de forma simultánea en todos los Estados Parte, a través de sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos. (Artículo 6°).</p> <p>Independencia Los miembros del Parlamento no estarán sujetos a mandato imperativo y actuarán con independencia en el ejercicio de sus funciones. (Artículo 9°).</p>
--	---

Ambos parlamentos se establecen sobre la base del voto secreto, universal y obligatorio. Las diferencias radican en que mientras en el MERCOSUR la elección será conjunta con los parlamentarios nacionales en la CAN puede serlo autónomamente.

En ambos esquemas los parlamentarios gozarán de autonomía e independencia votando por sí sin responder a mandatos de sus países. Cambia la naturaleza de su representación. Tanto en la Comisión Parlamentaria Conjunta como en el Parlamento Andino previo a su constitución por la Declaración de Sucre respondían como funcionarios estatales por sus decisiones. A partir de la elección directa tendrán libre acción.

CUADRO N° 14

Mandato	Los representantes serán elegidos por un período de dos años y podrán ser reelegidos. Los representantes continuarán siendo miembros del Parlamento Andino hasta que sean legalmente reemplazados de conformidad con el artículo 2 del presente Tratado. (Artículo 5 ^a).	Los parlamentarios tendrán un mandato común de cuatro (4) años, contados a partir de la fecha de asunción en el cargo, y podrán ser reelectos. (Artículo 10°).
Inmunidad diplomática	Los miembros del Parlamento Andino como parte del SAI Sistema Andino de Integración, gozarán en el territorio de cada uno de los países miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos. Sus Representantes y funcionarios internacionales gozarán, así mismo, de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones, en relación con este Tratado. Sus locales son inviolables y sus bienes y haberes gozan de inmunidad contra todo procedimiento judicial, salvo que renuncie expresamente a ésta. No obstante, tal renuncia no se aplicará a ninguna medida judicial ejecutoriada. (Artículo 10°).	<ol style="list-style-type: none"> 1. El régimen de prerrogativas e inmunidades se regirá por lo que se establezca en el Acuerdo Sede. 2. Los parlamentarios no podrán ser juzgados, civil o penalmente, en el territorio de los Estados parte del MERCOSUR, en ningún momento, ni durante ni después de su mandato, por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones. 3. Los desplazamientos de los miembros del Parlamento, para comparecer a su local de reunión y de allí regresar, no serán limitados por restricciones legales ni administrativas. (Artículo 12°).

Encontramos diferencias entre los plazos determinados para los mandatos de los parlamentarios. En el MERCOSUR se prevén períodos más extensos inclusive con posibilidad de reelección y con el fin de garantizar su independencia se le ha otorgado en ambos espacios parlamentarios inmunidades diplomáticas a sus representantes.

Reuniones	<p>El Parlamento Andino celebrará dos sesiones ordinarias anuales sin necesidad de previa convocatoria.</p> <p>El lugar, la fecha de celebración y periodo de duración de las reuniones anuales se determinarán en la del año precedente, con un criterio de rotación de países.</p> <p>El Parlamento Andino podrá reunirse en forma extraordinaria para conocer de asuntos urgentes y específicos, cuando así lo solicite por lo menos un tercio de los Representantes. (Artículo 4°).</p>	<p>1. El Parlamento se reunirá en sesión ordinaria al menos una vez por mes. Podrá ser convocado a sesiones extraordinarias a solicitud del Consejo del Mercado Común o a requerimiento de Parlamentarios, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento Interno.</p> <p>2. Todas las reuniones del Parlamento y de sus Comisiones serán públicas, salvo aquéllas que sean declaradas de carácter reservado. (Artículo 17°).</p> <p>1. Las reuniones del Parlamento y de sus Comisiones podrán iniciarse con la presencia de al menos un tercio de sus miembros, en el que estén representados todos los Estados parte.</p> <p>2. Cada Parlamentario tendrá derecho a un voto. 3. El Reglamento Interno establecerá la posibilidad que el Parlamento, en circunstancias excepcionales, pueda sesionar y adoptar sus decisiones y actos a través de medios tecnológicos que permitan reuniones a distancia. (Artículo 18°).</p>
Adopción de sus decisiones	<p>El Parlamento Andino adoptará sus recomendaciones por mayoría simple, salvo las excepciones previstas en sus reglamentos internos.</p> <p>(Artículo 14°)</p>	<p>1. El Parlamento adoptará sus decisiones y actos por mayoría simple, absoluta, especial o calificada.</p> <p>2. Para la mayoría simple se requerirá el voto de más de la mitad de los Parlamentarios presentes.</p> <p>3. Para la mayoría absoluta se requerirá el voto de más de la mitad del total de los miembros del Parlamento.</p> <p>4. Para la mayoría especial se requerirá el voto de los dos tercios del total de los miembros del Parlamento, que incluya a su vez a Parlamentarios de todos los Estados parte.</p> <p>5. Para la mayoría calificada se</p>

		requerirá el voto afirmativo de la mayoría absoluta de integrantes de la representación parlamentaria de cada Estado Parte. 6. El Parlamento establecerá en su Reglamento Interno las mayorías requeridas para la aprobación de los distintos asuntos. (Artículo 15°)
Sede	Bogotá, Colombia	Montevideo, Uruguay

El ritmo de trabajo establecido se impone más dinámico respecto del Parlamento del MERCOSUR. Se ha definido con mayor detalle en este caso el sistema de votación para la adopción de decisiones diferenciándose entre mayoría simple, absoluta, especial o calificada. Aún no queda claro en qué supuesto se requerirá cada tipo de sistema. Quizás tenga relevancia en relación a las modalidades en las que manifestará su voluntad este cuerpo deliberativo (Artículo 19°) y cláusula sexta de las disposiciones transitorias.

CUADRO N° 15

Actos	El Parlamento Andino se pronunciará a través de recomendaciones respecto a los asuntos contenidos en los artículos 11 y 12 del presente Tratado. (Propósitos y atribuciones) (Artículo 13°)	Son actos del Parlamento: 1. Dictámenes; 2. Proyectos de normas; 3. Anteproyectos de normas; 4. Declaraciones; 5. Recomendaciones; 6. Informes; y 7. Disposiciones (Artículo 19°)
--------------	---	--

Fuente: Elaboración propia en base a los Protocolos constitutivos de los Parlamentos.

Los tipos de actos descritos no serán adoptados en ejercicio de facultades legisferantes. Las asimetrías constitucionales se tornan en este punto un obstáculo para avanzar hacia dotaciones verdaderamente legislativas de estos cuerpos. No obstante se ha visualizado como un avance su creación al tiempo que la doctrina califica a la toma de decisiones por los Parlamentos como de “*perfil bajo*”. (Dabène, 2008: 74). Se ha considerado que se plasma en estas modalidades Parlamentos funcionalistas en detrimento de una concepción más democratizadora de la integración (Quindimil López, 2008).

5.8. Posibilidades de convergencia

Del análisis efectuado con anterioridad el universo a converger plantea múltiples desafíos desde las asimetrías existentes (SAM,

2005). De allí la necesidad de definir una metodología clara, concreta y pautada para la convergencia, si se insiste en utilizar este concepto como método, sin la cual este nuevo proceso de integración no abandonará el status de sus declaraciones voluntaristas.

En el ámbito de la convergencia y articulación normativa la “supranacionalidad” adquiere uno de los vértices más críticos. Obliga a someter a discusión la problemática de la incorporación o no incorporación de los objetivos, principios y modalidades del proceso emprendido en el marco legal de cada uno de los países, incluso al nivel de los textos constitucionales. El SELA señala al menos tres puntos centrales a debatir (2007: 99):

- El reconocimiento o no de la supranacionalidad de los organismos comunitarios y, por tanto, la existencia o no de disposiciones que expresamente autoricen a los gobiernos la delegación de poderes en dichos organismos.
- La posibilidad de aplicación directa, inmediata y obligatoria, en sus respectivas jurisdicciones, de las normas emanadas de los organismos comunitarios, sin que dicha aplicación tenga que ser previamente mediada -y, por tanto, aceptada o rechazada- por el poder legislativo y/o ejecutivo del correspondiente Estado miembro.
- El orden de jerarquía entre las normas comunitarias y la legislación interna.

Los textos constitucionales de los países miembros de la CAN y el MERCOSUR plantean importantes diferencias. En el caso de la CAN las constituciones de los cuatro países autorizan la delegación de los poderes hacia organismos supranacionales, así como la aplicación directa y obligatoria de las normas comunitarias, lo que se corresponde con su nivel de supranacionalidad presente en su esquema de integración y en particular con el funcionamiento de la Comisión y el Tribunal Andino de Justicia.

En cambio en el MERCOSUR, las constituciones del Brasil y de Uruguay no tienen disposiciones que autoricen las delegaciones de poder hacia órganos del sistema. Argentina y Paraguay si las poseen -artículo 75 de la Constitución Argentina y artículo 146 de la del Paraguay-. Este status no ha generado mayores problemas dentro de su definición intergubernamental.

La diferencia descrita se produce de modo más amplio en la UNASUR y constituye una nueva problemática pues plantea diferentes grados de aplicabilidad de las normas del conjunto integrado.

La búsqueda de convergencia y articulación en el ámbito normativo plantea según parte de la doctrina (SELA, 2007), la necesidad de revisión horizontal y vertical de las normativas constitutivas

a fin de articular los perfiles de asignación de funciones a los órganos de conducción y frente a la toma de decisiones de primer nivel - presidentes y ministros-, la capacidad de respuesta a demandas y necesidades del proceso de integración en cabeza de los órganos técnicos, el papel de los órganos parlamentarios y la capacidad de respuesta de los órganos jurisdiccionales.

En otro orden, y en razón de las evaluaciones acerca del desarrollo institucional tanto de la CAN como del MERCOSUR, existe un importante número de instituciones y funcionarios, no obstante lo cual si bien existen logros obtenidos por cada uno de los esquemas subregionales el desarrollo institucional sigue adoleciendo de insuficiencias que deberían ser superadas abriendo paso a formas cualitativamente distintas de funcionamiento.

La progresiva transición hacia órganos comunitarios no debería ser el resultado de la sumatoria de estructuras institucionales ya existentes y menos aún, resolverse con el agregado de nuevas instituciones creadas *ad hoc*. Este pasaje es un complejo proceso que requiere una voluntad política sostenida y un firme convencimiento en razón de su necesidad.

Si bien la UNASUR prioritariamente debe definir pautas concretas de convergencia hacia una institucionalidad coherente no son menos importantes otras áreas de convergencia como la política y la comercial. Se impone la realización de un doble esfuerzo simultáneo: la construcción y reestructuración de las relaciones de organismos de los sistemas de integración CAN-MERCOSUR y por otra parte el avance en las metas propuestas para el nuevo relacionamiento creado.

5.9. Un Parlamento para la UNASUR

Al cumplirse cien días de la creación de la UNASUR, sorprendió la noticia acerca de la creación de un Parlamento regional en el nuevo proyecto de integración (Fohla de Sao Pablo, 18/10/08). La propuesta está impulsada por la presidencia de la República de Chile -Michelle Bachelet- y por el presidente de la República de Bolivia -Evo Morales-. La composición, funciones y competencias del Parlamento serán definidas por un grupo de trabajo que se ha creado en la Reunión de Cochabamba. Este grupo ha prometido el proyecto en el plazo de noventa días posteriores a la reunión cumbre.

El Parlamento se integrará con delegaciones del Parlamento Andino y del Parlamento del MERCOSUR, más una representación parlamentaria de dos miembros de cada uno de los doce países que componen la UNASUR, una delegación del Parlamento Indígena y

una delegación del Parlamento Amazónico (La Prensa de Bolivia, 10/10/08).

El lanzamiento del proyecto mereció la visita de la presidenta chilena en Bolivia quien se reunió con el presidente boliviano en el marco de la agenda acordada entre ambos países para el “Reestablecimiento de la confianza mutua entre las dos naciones” (Idem). Michelle Bachelet expresó en su discurso: “*La integración está avanzando más rápido que la realidad jurídica*”. En este razonamiento fundamentó la creación del grupo de trabajo en el que -sustrayó- “*será fundamental el aporte de las delegaciones del Parlamento Andino y del MERCOSUR*”.

El grupo de trabajo deberá determinar la forma de elección de los parlamentarios de la UNASUR, las relaciones con los parlamentos locales y la convergencia entre los parlamentos de la CAN y el MERCOSUR.

Nuevamente se utiliza el término “convergencia” aplicado a la fundación de una institución del proceso de integración. Esta expresión también es mencionada por Ivonne Baki -presidenta del Parlamento Andino- quien en recientes declaraciones afirmó: “*Debe reforzarse el Parlamento Andino con el fin de avanzar en la unidad de la región y consolidar, junto con el MERCOSUR la UNASUR*” (Diario ADN, 22/06/09). Asimismo señaló: “*Una de las mayores limitaciones del Parlamento de la CAN es que no es vinculante. No podemos legislar, somos solamente deliberantes y esa es una debilidad que tiene que suprase ya es tiempo de que se de así. El fortalecimiento del Parlamento Andino es importantes para que pueda ser vinculante*” (Idem).

Aunque aún no han comenzado las deliberaciones sobre el proyecto concreto del futuro parlamento, el gobierno boliviano ha llamado a concurso de arquitectos para diseñar el futuro parlamento. Bolivia ha puesto a disposición para su construcción un predio de cuatrocientos treinta hectáreas en la localidad de San Benito, Cochabamba. Por lo que ha quedado definida su sede aún sin haberse firmado el protocolo de su creación. Las bases de la licitación son públicas y pueden consultarse en la red (Diario La Prensa de Bolivia. 10/10/08).

Con similar velocidad se ha determinado que el grupo de trabajo será presidido por Álvaro García Livera -vicepresidente de Bolivia- y que Pablo Solon -embajador de Bolivia- será el futuro Secretario del Parlamento.

El ambicioso proyecto del Parlamento forma parte de la agenda de la UNASUR. Los mandatarios han señalado en la última cumbre que le sucederán temáticas como la moneda común y el pasaporte común. Estas metas fueron determinadas para abandonar otras te-

máticas que separan a Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador y para proponer un nuevo escenario de cooperación en aspectos sociales y políticos.

Reflexiones finales

El nuevo espacio de integración creado para constituir la UNASUR deberá articular las experiencias de los procesos de integración vigentes. CAN y MERCOSUR tienen un protagonismo ineludible. No obstante será necesario que los funcionarios conductores del proceso tengan presente el acervo que cada esquema ha producido a lo largo de su historia.

Las competencias de los órganos que componen las estructuras jurídico -institucionales son similares. Existen órganos que podrían definirse como “espejos” en uno y otro esquema. Identificamos una tendencia hacia la duplicación de funciones en detrimento de la articulación y reparto posible de competencias. Más aún, la creación de una nueva institucionalidad en la UNASUR provocará una suerte “triple régimen” integrativo para los mismos Estados comprometidos en todos los procesos suramericanos.

Sigue conformándose como un aspecto central la creación y consolidación de un sistema institucional propio que sostenga al proceso de integración regional. Esto es el establecimiento de normas jurídicas claras y suficientes para esos fines. En tal sentido, es prioritaria la instauración de los preceptos legales que faciliten tanto el avance de la integración como la convergencia institucional, definiendo adecuadamente las reglas sobre las que se dará el esfuerzo integrador.

En definitiva pese, a la notable presencia y multiplicación de órganos en los esquemas estudiados, se advierte un déficit institucional, entendiendo por tal a una baja calidad institucional consistente en ausencias de articulación y diálogo entre los esquemas, inoperatividad de la normativa emanada, incumplimiento de los objetivos declarados, debilidad operativa en las decisiones y falta de participación de la sociedad civil.

En el ámbito de la convergencia y articulación normativa, el tema de la aceptación de la supranacionalidad provoca aún un debate enardecido en el cual se advierten numerosas resistencias, ya que el avance de la integración regional en los sentidos que se han identificado, obliga a someter a discusión el tema de la incorporación o no incorporación de los objetivos, principios y modalidades en el marco legal de cada uno de los países, incluso al nivel de los textos constitucionales.

Además de la homogeneización de las normativas nacionales

referidas a la integración, debe haber un proceso de intensa discusión con el propósito explícito de avanzar en la misma dirección respecto de las normativas subregionales. En este sentido se hace necesaria una revisión horizontal y vertical de dichas normativas relacionadas a problemáticas como: la función asignada a los diferentes órganos de conducción y de toma de decisiones de los poderes ejecutivos de los Estados parte, la capacidad que el marco normativo otorga a dichos órganos ejecutivos en cada una de las tareas de su competencia. Asimismo la revisión de la capacidad de respuesta a las demandas y necesidades del proceso de integración que la normatividad ha permitido a los principales órganos técnicos, es decir, a cada una de las secretarías generales, de los diferentes esquemas subregionales. Finalmente deberá revisarse el papel que tienen los correspondientes órganos parlamentarios en dichos esquemas de integración.

Para lo cual la UNASUR provoca una oportunidad única para la revisión institucional. Al decir de Héritier (2000) institucionalizar significa promover la autonomía y la identidad de una organización en dirección a sus objetivos declarados. En este sentido pueden emprenderse tres procesos posibles: la modificación explícita de las reglas formales existentes por medio de acuerdos o de negociación, la formulación de nuevas reglas y estrategias informales y otros métodos indirectos para evitar impasses ya sea restringiendo las cuestiones más delicadas a círculos limitados o incluir esas cuestiones en nuevos contextos políticos donde puedan hallarse chances de ser resueltas por consenso (Perrone-Barral, 2008: 239).

Por lo tanto el debate sobre institucionalización será factible una vez que sea aceptado que elevar el nivel de eficiencia de los procesos de integración regional es un componente esencial para un conjunto en desarrollo.

Compartiendo lo señalado por Perrone-Barral (2008: 2409) se comprende que son los formuladores de políticas públicas quienes tienen la responsabilidad de elevar el grado de institucionalidad. Para ello es necesario operar sobre tres ejes: factores internos de las organizaciones, factores de relación con el ambiente político y factores de tipo normativo.

Finalmente, en coincidencia con señalamientos precedentes (SELA: 2007) concluimos que se visualizan como prioritarios ámbitos de acción: el normativo, con sus componentes principales de convergencia y de profundización en la aplicación del Derecho Comunitario; y el ámbito institucional, con la consolidación o generación progresiva de los órganos comunitarios en los grados en que hubiese sido decidido y con una adecuada asignación de competencias y funciones para ellos.

La respuesta a la pregunta de si es posible alcanzar el objetivo buscado en la UNASUR utilizando la mismas instituciones de la CAN y el MERCOSUR se responde considerando la evaluación del grado de efectividad que han demostrado para alcanzar sus propios objetivos en tiempo y forma.

UNASUR no ha incorporado las lecciones extraíbles de la evidencia empírica y teórica en este sentido.

Considerando que el ideario de la integración latinoamericana es una aspiración arraigada en los Estados y pueblos y que implica múltiples áreas, se observa que en el actual estado del relacionamiento regional emprendido pareciera no existir nuevos factores que impulsen una convergencia necesaria de factores positivos y de acciones tendientes a superar los obstáculos. Afirmación que nos conduciría a concluir que el proyecto adolece de naturaleza retórica así como también sus pretensiones refundacionales.

Bibliografía

- ALADI/MERCOSUR/CAN/16/2006 (2006). “*Convergencia comercial de países de América del Sur hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones*”. Septiembre.
- ALADI/MERCOSUR/CAN (2006). “*Cuestiones jurídico-institucionales de la Comunidad Sudamericana de Naciones*”. Documento preparado por las tres Secretarías conforme el Programa de Acción de la Cumbre de Brasilia.
- ALEGRETT Adriana (2008). “La convergencia institucional en suramérica”. En: *Revista de la Integración*, N° 2, ISSN 1999-236X, Secretaria General de la Comunidad Andina. Julio.
- BALDEON HERRERA Genaro (2003). “El Protocolo de Cochabamba y las nuevas competencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina”, en: *Jornada sobre Derecho Subregional Andino*. Universidad de Margarita – Colección Eventus. Octubre.
- BARROS CHARLIN Raymundo (1981). “Algunas consideraciones sobre la “convergencia” de las acciones parciales en el marco de la ALADI”, en: *Integración Latinoamericana*. N° 55. Año 6.
- BUSTAMANTE Ana Marlene (2004). “Desarrollo institucional de la Comunidad Andina”, en: *Aldea Mundo*, Año 8, N° 16. Noviembre.
- CAN SG/DI 759 (2005). “*Reunión de las Secretarías Técnicas de las Instituciones Regionales y Subregionales de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Bases para un plan de trabajo conjunto*”. Lima, 30 y 31 de mayo.
- CEPAL (2002). “*Panorama de la inserción internacional de América Latina 2000-2001*”, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G .2149-P/E
- CIDAMORE Alberto – RODRÍGUEZ Adriana (2008). “UNASUR: objetivos y viabilidad institucional de la integración”, en: *Densidades*. N° 2. ISSN 1851-8327. Octubre.
- CIENFUEGOS MATEO Manuel (2005). “Las relaciones entre la Comunidad

- Andina de Naciones y el Mercado Común del Sur. ¿Una asociación (in) viable?, en: *Europa retos e incógnitas*. Relaciones Internacionales. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. Vitoria Gasteiz.
- DABÈNE Olivier (2007). “La democratización de los procesos de integración: recientes evoluciones del MERCOSUR en perspectiva comparada”, en: *Agenda Internacional*. IDEI –Instituto de Estudios Internacionales- y Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. ISSN 1027-6750. Año XIV, N° 25.
- DIARIO ADN, en: [www.adn.es/politica/20090614/NWS 22/06/09](http://www.adn.es/politica/20090614/NWS_22/06/09).
- DIARIO LA PRENSA DE BOLIVIA, 10/10/08, en: www.laprensa.com.bo/noticias/18-10-08/.
- DIARIO FOHLA DE SAO PABLO, 18/10/08. Fuente: Ministerio de Defensa de la ROU, en: www.mdn.gub.uy 18/10/08
- ESTAY REYNO Jaime y otros –Coordinadores- (2005), “*La integración y sus instituciones en América Latina y el Caribe*”, SELA, en: <http://www.sela.org>.
- FESCINA Andrés (2006), “MERCOSUR: posible y necesario”. Diario *La Nación*, 4/7/06. Buenos Aires Argentina.
- GAJATE Rita Marcela (2008). “Hacia la construcción de la UNASUR. Institucionalidad y convergencia”, en: *MERCOSUR y Unión Europea*. DRNAS DE CLEMENT (Coordinadora). Ed: Lerner SRL. ISBN 978-987-1153-71-8.
- GAJATE Rita Marcela (2007). “Convergencia CAN-MERCOSUR. Clave para el futuro de la Comunidad Sudamericana de Naciones”, en: *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Universidad Nacional de La Plata. Año 4 N°. 37. La Plata. Argentina. Marzo.
- GAJATE Rita M. (2006). “Una estructura jurídico-institucional para la integración solidaria”, en: *Tercer Seminario: Desarrollo Local y Economía Social desde la perspectiva de la integración regional*. Ministerio de Desarrollo Social de la RA, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la RA y Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la RA. ISBN 987-21360-7-6. septiembre, Buenos Aires, Argentina.
- GAJATE Rita Marcela (2004). “El MERCOSUR y su funcionalidad jurídico – institucional”, en: *Anales del Primer Congreso Internacional del MERCOSUR: Del MERCOSUR a la Patria Grande*. Ed. Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires –CIJUSO-. Abril. Tomo II. Abril.
- GOERLICH Francisco (1998). “*Desigualdad, Diversidad y Convergencia*”. Departamento de Análisis Económico de la Universidad de Valencia. Editado por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas. España.
- GRANDI Jorge y BIZZOZERO Lincoln (1998). “Déficit democrático y social en los procesos de Integración”, en: *Integración & Comercio*, N° 6. BID–INTAL, septiembre-diciembre. Buenos Aires.
- HEILBRONER Robert (1962). “*La formación de la sociedad económica*”. Fondo de Cultura Económica. México.
- HÉRITIER Adrienne (2000). “*Overt and Ccover Institutionalization in Europe*”. Bonn: Max –Planck- Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, en: www.mpp-rdg.mpg. Junio

- INTAL (2004), *Reseña mensual de actividades del INTAL*. Seminario de Montevideo. Marzo.
- KUNDMÜLLER CAMINITI Franz y HERENCIA CARRASCO Salvador (2006). *“Estrategias para la agenda económico social de la Comunidad Andina”*. Comisión Andina de Juristas. ISBN 9972-637-99-9. Agosto
- MAGARIÑOS DE MORENTÍN Juan (2000). “Manual Operativo para la elaboración de Definiciones contextuales y Redes contrastantes. Curso de Semiótica On Line. Universidad Nacional de La Plata. La Plata. Argentina.
- MARTÍNEZ ARGÜELLES Santiago – RUBIERA MOROLLÓN Fernando (1998) *“Patrones de Convergencia Regional de los Servicios de la Economía Española”*. Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Oviedo. Edita Universidad de Alcalá de Henares. España. Madrid. Documento de Trabajo 1/ 99.
- MARTÍNEZ PUÑAL Antonio (2008). “En torno a las normas del MERCOSUR: clasificación y jerarquía, incorporación, vigencia y dificultades constitucionales”, en: *MERCOSUR y Unión Europea*. DRNAS DE CLEMENT (Coordinadora). Ed: Lerner SRL. ISBN 978-987-1153-71-8.
- MELLADO Noemí B. –Coordinadora-, GAJATE Rita M., SCHAPOSNIK Rosa y PIANA Sebastián (2007). *“MERCOSUR – ALCA. Articulación virtuosa o contradictoria de su agenda externa”*. Editorial Universidad Nacional de La Plata, ISBN 978-950-34-0421-8. Marzo. Argentina.
- MELLADO Noemí B. –Coordinadora-, GAJATE Rita M., OLIVERA Noemí L, SCHAPOSNIK Rosa (2006). *“Los actores empresariales argentinos frente al MERCOSUR”*, Editorial Universidad Nacional de La Plata, ISBN 950-34-0359-6. Abril. Argentina.
- MOLINA FERNANDEZ Manuel – PUERTO GARCÍA Inés María (2005) *“Probabilidad y Estadística”*. Universidad de Valencia. España.
- MOLPECERES ABELLA María Mercedes (2000). *“¿Las visiones de la convergencia / divergencia son únicas? El caso de las regiones europeas”*. Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valladolid. España.
- NOTO Gerardo (2001). “Integración e Institucionalidad”, en: *Revista Capítulos* N° 61 *Ahora o nunca*. www.sela.org/public_html
- NOVAK TALAVERA Fabián -Director- (2003). *“Derecho Comunitario Andino”*. Pontificia Universidad Católica del Perú – Instituto de Estudios Internacionales. Noviembre. Lima, Perú.
- ODEEN Ishmael (2008). *“UNASUR concentrada en su tratado constitutivo”*. <http://www.sela.org/sela/articulos/articulo1.html>
- PALLEIRO María Inés -compiladora- (2004). *“Arte, comunicación y tradición. El fenómeno comunicativo”*. Colección Narrativa, identidad y memoria N° 2. Ed. Dunken. Buenos Aires. Argentina.
- PEROTTI Alejandro y VENTURA Deisy (2004). “Primer Informe sobre la aplicación del Derecho del MERCOSUR por los Tribunales Nacionales y sobre la Aplicación del Derecho Nacional a través de los Mecanismos de Cooperación Jurisdiccional Internacional del MERCOSUR”, Secretaría del MERCOSUR, Sector de Asesoría Técnica-Consultoría Jurídica, *Estudio*, 3/04, actualizado al 18 de julio, Montevideo.

- PERRONE Nicolás y BARRAL Welber (2007). “El Parlamento del MERCOSUR. ¿Un avance hacia la institucionalización?”, en: *Agenda Internacional*. IDEI –Instituto de Estudios Internacionales- y Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. ISSN 1027-6750. Año XIV, N° 25.
- PEÑA Félix (2002). “Reflexiones sobre el MERCOSUR y su futuro”, en: www.netamericas.net/Reserchpapers/documents/Peña/peñaP1.asp. Noviembre. Buenos Aires.
- QUINDIMIL LÓPEZ Jorge Antonio (2008). *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andin*”. Tirant Monografías 463 – Universidade da Coruña. ISBN 84-8456750-8. España.
- ROCHA VALENCIA Alberto y MORALES RUCALVA Daniel Efrén (2007). “Enfoque teórico – metodológico para el estudio de la dimensión político – institucional de los procesos de integración regional y subregional de América Latina y el Caribe”. UNAM, julio, México.
- ROZEMBERG Ricardo y PENA Celina (2005). “MERCOSUR: ¿Una experiencia de desarrollo institucional sustentable”, en: *Revista de Comercio Exterior e Integración*, N°2, Centro de Economía Internacional (CEI). Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, marzo, Buenos Aires.
- RÚA BOIERO Rodolfo (2006). “Avatares regionales I”. *Periódico Económico Tributario*. La Ley, Buenos Aires. Argentina.
- RUIZ José Briceño (2009). “El rol de la sociedad civil en los procesos de integración”, en: *mercosur abc. Temas del Cono Sur. Dossier de Integración*. ISSN 1851-8451. Julio.
- SABSAY Daniel A (1999). “Integración y Supranacionalidad sin considerar los Desarrollos Europeos Recientes, Bases Constitucionales y Límites. La Experiencia del MERCOSUR”, presentación en el Simposio *Process of European and Global Constitutionalization*, mayo. Berlín.
- SALAZAR SANTOS Felipe (1981). “El problema de la convergencia de las acciones parciales en el marco de la integración latinoamericana”, en: *Integración Latinoamericana*. N° 54. Año 6. Enero / febrero.
- SALMÓN GÁRATE Elizabeth (2003). “Evolución institucional de la Comunidad Andina: perspectivas y problemas”, en: *Derecho Comunitario Andino*. Fabián Novak (Director). Pontificia Universidad Católica del Perú – Instituto de Estudios Internacionales. ISBN: 9972-42-616-5. Octubre. Perú.
- SANAHUJA José Antonio (2009). “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”, en: *Pensamiento Iberoamericano*. ICEI – Instituto Complutense de Estados Integrados. Madrid. www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/
- SELA –Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe- (2003) Secretaría Permanente. “Una institucionalidad para la convergencia de la integración: Bases para un Programa Regional”. No. 43. Abril. Caracas. Venezuela.
- SELA –Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe- (2007) *Arquitectura Institucional para la Articulación y la Convergencia de la Integración en América Latina y el Caribe*. Reunión Regional sobre la “Institucionalidad de la Integración en América Latina y el Caribe”. Caracas Venezuela. 3 y 4 de julio de 2007. SP/RR-IIALC/DT N° 1-07.

- SECRETARÍA DEL MERCOSUR. Sector Asesoría Técnica (2005). “Las Asimetrías y las Políticas de Convergencia Estructural de la Integración Sudamericana”. Trabajo presentado en el Foro de Reflexión *Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la Integración latinoamericana*. 21/10/05. La Paz, Bolivia.
- SM/SAT/CE EST 004/04 (2004). *Estudio sobre las Asimetrías y Políticas de Convergencia Estructural en el MERCOSUR*.
- SM/SAT/CE EST 002/05 (2005). *Asimetrías y disparidades de la integración económica de una Unión Aduanera sur-sur*. Julio.
- TANGARIFE TORRES Marcel (2000). *Derecho de la Integración en la Comunidad Andina*. Baker&Mc Kenzie. Lima – Perú.
- VISKIVICHÁN Isabel – DE FILIPPIS Irma. (2004) “La Observación Documental”. En: MENDICOA Gloria (coord.) *Manual Teórico Práctico de Investigación Social*. Argentina.
- WAGNER TIZON Allan. (2005) Artículo publicado en *Palestra*, Portal de Asuntos Públicos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Perú.
- WAGNER TIZON Allan (2004). “35 años de integración andina: logros y desafíos de un nuevo diseño estratégico”, en: CARDENAS, Miguel Eduardo (coordinador). *El futuro de la Integración Andina*. Bogotá. Friedrich Stiftung y CEREC.