



OBSERVATORIO
LEGISLATIVO

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

HOJA DE VIDA DEL PROYECTO

- ⦿ **Nombre del proyecto:** "por medio de la cual se aprueba el tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, hecho en Brasilia (Brasil), el 23 de mayo de 2008".
- ⦿ **Número del proyecto:** 206 de 2009 Senado.
- ⦿ **Autores:** Jaime Bermúdez Merizalde, ministro de Relaciones Internacionales y Oscar Iván Zuluaga, ministro de Hacienda y Crédito Público.
- ⦿ **Ponentes:** senador Jairo Clopatofsky.
- ⦿ **Gaceta del congreso:** 1268 de 2009.
- ⦿ **Estado actual:** pendiente ponencia para primer debate.

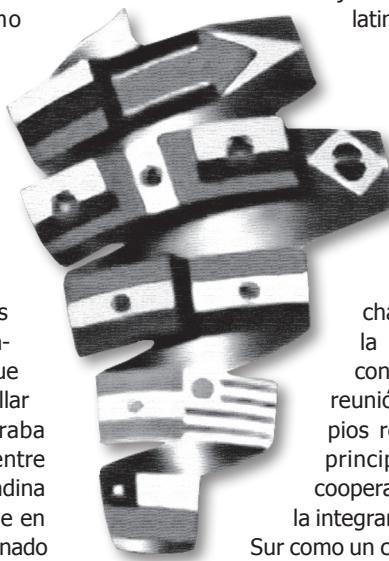
www.icpcolombia.org

Aprobación del tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)

CONTEXTO

Cumpliendo con los requisitos establecidos para los acuerdos y tratados internacionales que son firmados por el gobierno nacional con otras naciones, y atendiendo la obligación constitucional del preámbulo y el artículo 9 de la carta superior, que vincula al Estado colombiano en el proceso de integración latinoamericana, fue presentado al Congreso de la República un proyecto de ley que busca surtir el trámite interno del tratado por medio del cual se constituye la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

Unasur es un mecanismo de integración continental conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela. La cumbre de Cusco, realizada el 8 de diciembre de 2004, es uno de los primeros antecedentes formales de creación de Unasur. En ella se determinó que entre los procesos a desarrollar y perfeccionar se encontraba reforzar la convergencia entre Mercosur y la Comunidad Andina (CAN), como estrategias que en los últimos años han direccionado el proceso de integración regional en Latinoamérica. En la actualidad la CAN agrupa a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, y sus objetivos se centran en la creación de un mercado común, estable, equitativo y armónico. Por su parte, Mercosur agrupa a la República Argentina, la República del Paraguay, la República Federativa del Brasil y la República Oriental del Uruguay, su objetivo es conformar una unión aduanera que facilite y aumente el tráfico comercial de sus miembros.



Así mismo, se estableció que el contexto latinoamericano era ideal para la integración debido a la historia común y compartida entre las naciones, los valores políticos similares y la convergencia de intereses, económicos, sociales, políticos, culturales y de seguridad. En ese sentido, se proyectó un mecanismo de integración que no se limitara al libre comercio, sino que incluyera la dimensión política, social, económica, ambiental y de infraestructura regional. El propósito de ese proceso era, ante todo, crear un mecanismo transnacional y regional para mejorar la calidad de vida de los latinoamericanos.

Un año después en la ciudad de Brasilia, los mandatarios de los países involucrados definieron la agenda prioritaria de la unión. Más tarde, en

2006, la cumbre de Cochabamba pretendió "colocar la piedra fundamental" en la construcción de Unasur. En esa reunión se definieron los principios rectores, los cuales buscan principalmente la solidaridad y cooperación entre las naciones que la integran, y mantener a América del Sur como un continente de paz regido por la democracia y el pluralismo, en armonía con la naturaleza. Así mismo, se definieron los objetivos precisos de la integración, entre los que se encuentran la reducción de las asimetrías en la región, procurando mayor igualdad de condiciones de vida; la integración energética y en infraestructura; el desarrollo de un mercado productivo y financiero común; la creación de una ciudadanía latinoamericana con derechos civiles y políticos iguales, y la cooperación en asuntos de defensa.

Dicha cumbre resulta de particular importancia dado que allí se definieron mecanismos puntuales para impulsar la integración, como el plan estratégico para la profundización de la integración suramericana, en el que se contemplan medidas dirigidas a promover el fortalecimiento institucional de Unasur, definiendo órganos y competencias; el fomento del diálogo interno, externo y con organismos multilaterales, y la posibilidad de desarrollar un parlamento común entre los miembros de la unión.

Finalmente, luego de algunas reuniones que buscaban definir el texto final del tratado, los mandatarios de los países miembro se reunieron el 23 de mayo de 2008 en Brasilia, con el fin de suscribir el texto final del acuerdo de creación de Unasur. Allí se definió la forma de funcionamiento de la secretaría general, mientras se cumplen los requisitos de vigencia, entre los que se encuentra la ratificación del instrumento, por mínimo nueve de los estados miembro¹.

El proyecto de integración que se pretende con la creación de Unasur, busca hacer de América del Sur un continente político, social y económicamente armonioso, capaz de convertirse en un polo de desarrollo mundial. Las potencialidades de la región son muchas, entre ellas su población, su biodiversidad y su capacidad productiva, todo lo cual se articula de manera prometedora con el desarrollo de las naciones latinoamericanas. En este sentido, su aprobación por parte del Congreso colombiano no sólo es un paso definitivo en la articulación de políticas de defensa e integración en la región, sino a su vez es un requisito necesario para cumplir con los lineamientos de política exterior trazados por el gobierno y un mecanismo idóneo para el desarrollo interno del país por medio de la consolidación de los lazos internacionales.

¹ Hasta ahora, sólo cuatro países han ratificado el tratado constitutivo de Unasur: Venezuela, Bolivia, Guyana y Ecuador. La ratificación más reciente es la de Venezuela, que se entregó en Quito el 13 de marzo de 2010.



Los grandes temas del tratado

OBJETIVO DEL PROYECTO

Ratificar el tratado por medio del cual se constituyó la Unasur, como mecanismo de integración que permita a las naciones participantes un espacio compartido en lo político, social, cultural y económico.



■ 1) OBJETIVOS DE UNASUR

Los objetivos de la integración se pueden agrupar en cuatro grandes temas: desarrollo social, desarrollo económico, apoyo institucional e integración política.

● En cuanto a desarrollo social, se definen los siguientes objetivos:

- ① El desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región.
- ② La erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad, y el reconocimiento regional de estudios y títulos.
- ③ El desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa.
- ④ El acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud.

● En relación con el desarrollo económico, Unasur se propone:

- ⑤ La integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región.
- ⑥ El desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región de acuerdo a criterios sustentables de desarrollo social y económico.
- ⑦ La integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los estados miembro.
- ⑧ La cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple

un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico.

● Los objetivos de apoyo institucional se concentran en:

- ⑨ La promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los estados miembro de Unasur.
- ⑩ El intercambio de información y de experiencias en materia de defensa.
- ⑪ La coordinación entre los organismos especializados de los estados miembro teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el tráfico ilegal de drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas; así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado.

● En lo que tiene que ver con integración política se destaca:

- ⑫ El fortalecimiento del diálogo político entre los estados miembro que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de Unasur en el escenario internacional.
- ⑬ La consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado miembro, residentes en cualquiera de los otros estados miembro, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana.
- ⑭ La participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre Unasur y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana.

2

ÓRGANOS DE DIRECCIÓN DE UNASUR

El tratado define los órganos más importantes que conforman Unasur con competencias y atribuciones expresamente designadas por el instrumento de acuerdo a la voluntad de los estados miembro.

Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno. Máximo órgano de Unasur, está previsto que se reúna de manera ordinaria una vez por año y sus atribuciones más importantes son:

- Establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación.
- Convocar reuniones ministeriales sectoriales y crear consejos de nivel ministerial.
- Decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.
- Adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros.

Concejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Es un órgano que se reúne semestralmente de manera ordinaria, entre sus funciones se encuentra:

- Adoptar resoluciones para implementar las decisiones del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno.
- Proponer proyectos de decisiones y preparar las reuniones del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno.
- Aprobar el programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de Unasur.
- Crear grupos de trabajo en el marco de las prioridades fijadas por el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno.

Consejo de Delegados. Se reúne con una periodicidad bimestral y está compuesto por una delegada o delegado de cada Estado miembro. Entre sus funciones se encuentra:

- Implementar mediante la adopción de las disposiciones pertinentes, las decisiones del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, y las resoluciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Protempore y la Secretaría General.
- Elaborar proyectos de decisiones, resoluciones y reglamentos para la consideración del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.
- Proponer al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto

ordinario anual de funcionamiento para su consideración y aprobación.

Secretaría General. Ejerce la representación del organismo; está dirigida por el secretario general, quien es designado por el Consejo de Jefes de Estado a propuesta del Consejo de Ministros de Relaciones Internacionales. La Secretaría General brinda apoyo a todos los consejos que conforman Unasur; para ello tiene las siguientes funciones:

- Proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de Unasur.
- Participar con derecho a voz y ejercer la función de secretaría en las reuniones de los órganos de Unasur.
- Preparar el proyecto de presupuesto anual para la consideración del Consejo de Delegados y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución.
- Celebrar, de acuerdo con los reglamentos, todos los actos jurídicos necesarios para

la buena administración y gestión de la Secretaría General.

Presidencia Protempore. Es ejercida por cada uno de los miembros por períodos anuales. En este momento está a cargo de Ecuador. Tiene las siguientes atribuciones:

- Preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de Unasur.
- Presentar, para su consideración, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y al Consejo de Delegados el programa anual de actividades de Unasur, con fechas, sedes y agenda de las reuniones de sus órganos en coordinación con la Secretaría General.
- Representar a Unasur en eventos internacionales, previa delegación aprobada por los estados miembros.
- Asumir compromisos y firmar declaraciones con terceros, previo consentimiento de los órganos correspondientes de Unasur.

3 FUENTES JURÍDICAS DE LA ORGANIZACIÓN

Los derechos y obligaciones que surgen de los instrumentos internacionales, vinculan a los estados que los suscriben y ratifican. Por tal razón es necesario que las fuentes jurídicas de donde surgen, estén definidas de manera precisa. El tratado constitutivo

de Unasur no escapa de esa realidad y en sus artículos 11 y 12, define las fuentes y mecanismos de adopción de la normativa que gobierna el desarrollo de la organización (ver cuadro 1).

● Cuadro 1. Fuentes y mecanismos de adopción de la normativa de Unasur

FUENTE	MECANISMO DE ADOPCIÓN
Tratado constitutivo de Unasur y los demás instrumentos adicionales.	Aprobación por los jefes de Estado y respectiva ratificación interna.
Acuerdos que celebren los estados miembro de Unasur sobre la base del tratado constitutivo y demás instrumentos adicionales.	Acuerdo particular según sea el caso.
Las decisiones del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno.	Decisión tomada por consenso. Si hay estados ausentes, la misma deberá ser remitida a éstos por intermedio de la Secretaría General, para que en un plazo de 30 días se pronuncien sobre lo adoptado.
Las resoluciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.	Decisión tomada por consenso. Si hay Estados ausentes deberá ser remitida a éstos por intermedio de la Secretaría General, para que en un plazo de 30 días se pronuncien sobre lo adoptado.
Las disposiciones del Consejo de Delegados.	Decisión tomada por consenso. Si hay Estados ausentes deberá ser remitida a éstos por intermedio de la Secretaría General, para que en un plazo de 15 días se pronuncien sobre lo adoptado.

El tratado constitutivo de Unasur se ocupa de definir diversos mecanismos prácticos que tienen que ver con el funcionamiento de la organización, entre esos es posible encontrar mecanismos para la adopción de políticas; creación de instituciones; las formas para reforzar el diálogo político, el diálogo con terceros, y la forma de financiación, entre otros asuntos.

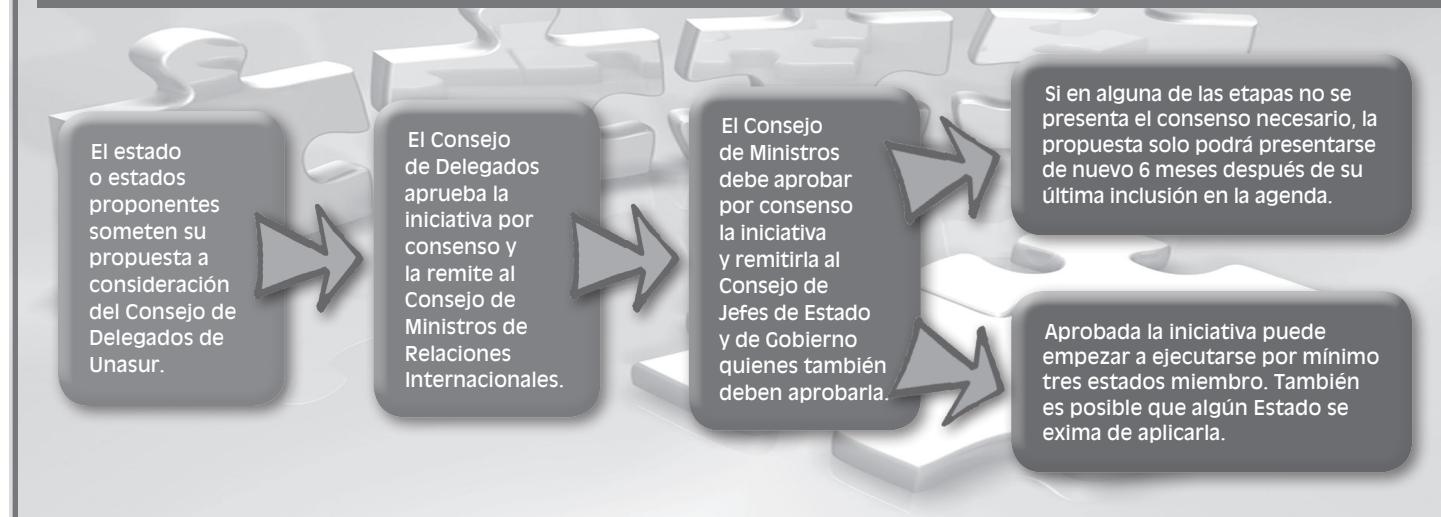
en cuenta la capacidad económica de los estados miembro, la responsabilidad común y el principio de equidad.

Participación democrática. En lo que tiene que ver con la participación democrática dentro de la organización, los artículos 17 y 18 establecen compromisos futuros para los estados miembro.

En particular debe resaltarse la intención de constituir un parlamento de Unasur, así como mecanismos para fomentar la participación ciudadana en la actividad del grupo regional.

Nuevas vinculaciones. El tratado dispone de dos mecanismos para que más estados sean parte de la unión.

● Cuadro 2. Procedimiento para la adopción de políticas, creación de instituciones o programas comunes a solicitud de un Estado o estados miembro.



Adopción de políticas. El artículo 13 del tratado dispone que uno o más estados miembro pueden presentar propuestas para adoptar políticas, crear instituciones o programas comunes. En el cuadro 2 se describe el procedimiento que debe adelantarse con ese fin.

Relaciones externas. Con el fin de promover las relaciones con terceros, el tratado establece que se deben desarrollar mecanismos de relación con otros grupos regionales y estados. Para ese fin, el Consejo de Delegados es el responsable de hacer seguimiento a las actividades de implementación con el apoyo de la Presidencia Protempore y de la Secretaría General.

Presupuesto. En la sección que define las atribuciones de cada órgano de Unasur se determinan las competencias para la elaboración del presupuesto anual de la organización. En el artículo 16 del tratado se establecen los principios que rigen esa actividad; en particular se señala que el presupuesto se elabora tomando

● Cuadro 3. Potencialidades de la región¹

- ❖ Posee un PIB de US\$973.613 millones, con lo cual se constituye en la quinta potencia mundial.
- ❖ Tiene una población de 361 millones de habitantes, la cuarta a nivel mundial.
- ❖ Sus exportaciones ascienden a US\$181.856 millones.
- ❖ Posee el 27% del agua dulce del mundo.
- ❖ Es la región que más alimentos produce y exporta al año.
- ❖ Dispone de hidrocarburos para 100 años.
- ❖ Sus habitantes hablan dos lenguas mutuamente inteligibles.

¹ Datos obtenidos de <http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm>. Consultado el 9 de abril de 2010.

El primero vincula los nuevos estados a título de asociados y requiere de la autorización del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno. El segundo es más estricto por tratarse de vincular nuevos miembros plenos y solo operará cuatro años después de que entre en vigor la organización.

Solución de controversias. Como regla general se establece que las controversias entre miembros con relación al tratado constitutivo, se resolverán mediante negociaciones directas. Si ello no es posible, se faculta al Consejo de Delegados para formular recomendaciones de solución; si esta no se alcanza, el conflicto deberá ser considerado por el Consejo de Ministros de Relaciones Internacionales.

Aspectos finales. Por último, el tratado incluye una serie de cláusulas que tienen que ver con su régimen de aplicación. Entre ellas los idiomas oficiales, la duración y denuncias, su entrada en vigor y la forma de hacer enmiendas.