

ABHANDLUNGEN / ARTICLES

Von der „Gemeinschaft“ zur „Union“ Südamerikanischer Nationen

Von *Waldemar Hummer*, Innsbruck*

Einführung

Die vielfältigen Prozesse der wirtschaftlichen Integration in Lateinamerika und der Karibik¹ verliefen auch in den Jahren 2007 und 2008 mit der ihnen eigenen Dynamik, die durch die einschlägigen Aktivitäten des venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez noch weiter beschleunigt und komplexer ausgestaltet wurden.² Sowohl die von ihm angeregte Gründung der „*Bolivarianischen Alternative für Unser Amerika*“ (Alternativa Bolivariana para Nuestra America, ALBA), als auch der „Seitenwechsel“ Venezuelas in den subregionalen Integrationszonen im Cono Sur Lateinamerikas von der „Anden-Gemeinschaft“ zum MERCOSUR sowie dessen gleichzeitiger Austritt aus der „Gruppe der 3“ (G3)³ veränderten die Integrationslandschaft in Südamerika grundlegend. Aber auch die beiden weiteren Initiativen von Hugo Chávez, nämlich die Gründung einer ganz Südamerika umfassenden „*Gas-Ringleitung*“ (Gasoducto del Sur)⁴ – um sich damit vom Diktat der OPEC zu befreien – sowie einer „*Bank des Südens*“ (Banco del Sur)⁵ – um sich damit von den Finanzinstitutionen Weltbank und Internationaler Währungsfonds zu emanzipieren – hatten und haben nach wie vor entsprechenden Einfluss auf die Integrationsprozesse im Cono Sur.

* *Hummer, Waldemar*, Dr. iur, Dr. rer. pol., Dr. phil., Legal Adviser to the Argentine Embassy in Vienna (1967-1969); Head of Department for European Law and International Development Law (1978-1984), University of Linz. Full Professor of Public International Law and European Law, Faculty of Law, University of Innsbruck/Austria (1984 ff.); e-mail (Office): sekretariat.hummer@uibk.ac.at

¹ Vgl. dazu *Hummer, Waldemar*, Integration in Lateinamerika und in der Karibik, Verfassung und Recht in Übersee (VRÜ) 1/2005, S. 6 ff. (39 ff.).

² Vgl. dazu *Hummer, Waldemar*, Hugo Chávez – „enfant terrible“ der lateinamerikanischen (Integrations-)Politik. Venezuelas Sonderrolle im Cono Sur, *juridikum* 2008/2, S. 64 ff.

³ *Hummer, Waldemar*, Cambio de lado de Venezuela en el Cono Sur. Retiro de la Comunidad Andina (CAN) y adhesión al MERCOSUR, in: Fundación Konrad Adenauer/Montevideo (ed.), *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 14^o año (2008), S. 535 ff.

⁴ Vgl. Venezuela y Argentina. Multinacional Petrosudamérica, mercosur abc, 9 de agosto de 2007; La energía en el eje de las alianzas regionales, mercosur abc, 28 de agosto de 2008.

⁵ Vgl. Banco del Sur constituido en noviembre, mercosur abc, 12 de octubre de 2007; <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=1290&IDSeccion=2>.

Im vorliegenden Rahmen kann aus Platzgründen auf all diese Initiativen nicht eingegangen werden. Es soll aber zumindest der Versuch gemacht werden, die wohl wichtigste Neuerung, die in diesem Zeitraum verwirklicht wurde, nämlich die Gründung der „*Union Südamerikanischer Nationen*“ (Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR), näher darzustellen.⁶ Die UNASUR ist allerdings keine Konzeption, die von Chávez angeregt wurde, sondern dient als brasilianische Initiative⁷ im Gegensatz gerade dazu, die von diesem propagierte ALBA und ihre Konsequenzen zu konterkarieren.

I. Die „Gemeinschaft Südamerikanischer Nationen“ als Vorläufer der UNASUR

Im Jahre 2004 reaktivierte der brasilianische Staatspräsident Luiz Inácio Lula Da Silva die Idee einer Neubelebung der lateinamerikanischen Integration, die sein Amtsvorgänger, Henrique Cardozo, bereits im Jahre 2000 aus Anlass des Ersten Treffens der Südamerikanischen Präsidenten lanciert hatte.⁸ Dementsprechend veranlasste er auch die Einberufung eines Dritten Präsidententreffens am 8. Dezember 2004 in Cusco/Peru, auf dem – auf seine Initiative hin – die „*Declaración Presidencial de Cusco*“⁹ angenommen wurde. Diese politische Deklaration von zwölf lateinamerikanischen Präsidenten regte die Schaffung eines wirtschaftspolitischen Gebildes, nämlich die „*Gemeinschaft Südamerikanischer Nationen*“ (Comunidad Sudamericana de Naciones, CSN) an mit dem Ziel, einen politisch, sozial, wirtschaftlich, ökologisch und infrastrukturell integrierten Raum in Südamerika herzustellen.¹⁰

Als bloß politisches Projekt enthielt die CSN weder juristisch verbindliche Vorgaben noch irgendwelche Hinweise darauf, wie dieses Ziel in praxi zu erreichen sei. Die „*Deklaration von Cusco*“ sah nur die Ergreifung unverbindlicher „Aktionen“ vor, wie z. B. die Koordination politischer und diplomatischer Vorgänge in der Region auf der Basis des „*Politischen Dialog- und Konzertierungsmechanismus*“ (Mecanismo de Diálogo y Con-

⁶ Für eine weitergehende Darstellung der UNASUR vgl. *Hummer, Waldemar*, Die „Union Südamerikanischer Staaten“/„Unión de Naciones Suramericanas“ (UNASUR), in: Fischer, Peter ua. (Hrsg.), FS Heribert F. Köck (2008), S. 210 ff.

⁷ *Peña, Félix*, La Unión Sudamericana, ¿diluye o complementa el MERCOSUR?, El Cronista, 11 de junio de 2008.

⁸ Vgl. *Mellado, Noemi*, Desafíos que plantea la Comunidad Sudamericana de Naciones. Entre transformaciones y continuidades, Revista Aportes para la Integración Latinoamericana, No. 14, julio de 2006, S. 72 ff.; *Segrelles Serrano, José*, Los recientes procesos de integración regional de América del Sur: ALCA, ALBA y CSN, Revista Aportes para la Integración Latinoamericana, No. 14, julio de 2006, S. 107 ff.

⁹ Text in: Revista Peruana de Derecho Internacional No. 126, octubre-diciembre 2004, S. 167 ff.; www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm. Die „Deklaration von Cusco“ wurde bereits einen Tag später in der „Deklaration von Ayacucho“ vom 9. Dezember 2004 bekräftigt.

¹⁰ Vgl. dazu *Hummer, Waldemar*, Neuerungen im lateinamerikanischen und karibischen Integrationsrecht, VRÜ (oben Fn.1), 1/2006, S. 74 ff.

certación Política), der in den beiden mitumfassten regionalen Präferenzzonen des MERCOSUR und der „Anden-Gemeinschaft“ jeweils ausgebildet worden war¹¹ sowie die Ausbildung einer gemeinsamen Freihandelszone – auf der Basis des „*Vertrags zur wirtschaftlichen Ergänzung*“ (Acuerdo de Complementación Económica, ACE) No. 59 des XIII. Ministerrates der ALADI vom 18. Oktober 2004¹² zwischen dem MERCOSUR und der „Anden Gemeinschaft“¹³ – die neben diesen beiden subregionalen Integrationszonen auch noch die drei südamerikanischen Staaten Chile, Guyana und Surinam umfassen soll. Damit bestand die CNS aus folgenden zwölf Mitgliedstaaten: Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ekuador, (British)-Guyana, Kolumbien, Paraguay, Peru, Surinam, Uruguay und Venezuela.

Auf dem I. Gipfeltreffen der Präsidenten der Mitgliedstaaten der CSN am 30. September 2005 in Brasilia wurde zum einen die „*Declaración de Brasilia*“ verabschiedet und zum anderen der Aufbau folgender Institutionen mit Genugtuung zur Kenntnis genommen: „*Tagungen der Präsidenten der Mitgliedstaaten*“ als oberstes politisches Organ sowie „*Treffen der Außenminister*“ – unter Mitwirkung folgender Organe anderer Integrationszonen: des Vorsitzenden des „Komitees der Ständigen Vertreter im MERCOSUR“; des Direktors des Sekretariats des MERCOSUR; des Generalsekretärs der „Anden Gemeinschaft“; des Generalsekretärs der ALADI sowie des „Ständigen Sekretariats der Organisation des Vertrages über die Zusammenarbeit in Amazonien“. Zuletzt richtete man noch ein „Sekretariat Pro-Tempore“ der CSN ein, mit Sitz zunächst in Lima.

Auf dem II. Präsidentengipfel vom 9. Dezember 2006 in Cochabamba wurde in der Folge die „*Declaración de Cochabamba*“¹⁴ beschlossen, die bereits die Umwandlung der CSN in eine „Unión Sudamericana“ vorsah, mittels derer ein neues Integrationsmodell geschaffen werden sollte, das auf folgenden drei Pfeilern aufruht:

¹¹ Vgl. dazu Hummer, Waldemar, Demokratiesicherungsklauseln in regionalen Präferenzzonen – Europäische versus lateinamerikanische Praxis, Journal für Rechtspolitik 3/2001, S. 185 ff.

¹² Text des ACE No. 59 in: http://www.comunidadandina.org/exterior/can_mercosurACE5.htm; vgl. dazu das Dokument der ALADI „Análisis descriptivo del Acuerdo de Complementación Económica No. 59“, ALADI/SEC/di 1891 vom 3. Februar 2005; <http://www.aladi.org/publicaciones/documentosinformativos>.

¹³ Zwischen dem MERCOSUR, der „Anden-Gemeinschaft“ und Chile bestehen neben dem ACE No. 59 noch eine Reihe weiterer Freihandelszonen, wie zB zwischen dem MERCOSUR und Chile (ACE No. 35 vom 25. Juni 1996); zwischen dem MERCOSUR und Bolivien (ACE No. 36 vom 17. Dezember 1996) sowie zwischen dem MERCOSUR und Peru (ACE No. 58 vom 30. November 2005); vgl. dazu Cienfuegos Mateo, Manuel, ¿Es la Unión de Naciones Sudamericanas un proyecto viable?, in: Hummer, Waldemar (ed.), MERCOSUR y Unión Europea (2008), S. 116 ff.

¹⁴ „Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana“; <http://www.comunidadandina.org/Unasur/documentos.htm>

1.) politische, soziale und kulturelle Zusammenarbeit auf der Basis des vorerwähnten „Politischen Dialog- und Konzertierungsmechanismus“¹⁵ zur Stärkung der Demokratie, der regionalen Sicherheit und des Kampfes gegen Korruption und Drogen;

2.) wirtschaftliche, handelspolitische und finanzielle Integration auf der Basis des vorerwähnten ACE No. 59 zwischen dem MERCOSUR und der „Anden Gemeinschaft“, der sich vordringlich der Liberalisierung des intrazonalen Warenhandels widmet, sowie unter Indienstnahme der erfolgreichen Arbeit der Entwicklungsbank der „Anden-Gemeinschaft“ (Corporación Andina de Fomento, CAF);

3.) Ausbau der Infrastrukturen von Schiene und Straße sowie des Energieleitungsnetzes unter Indienstnahme der „Initiative für eine Integration der regionalen südamerikanischen Infrastruktur“ (*Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, IIRSA*).

II. Die „Union Südamerikanischer Nationen“

1. Satzung: Unterzeichnung, Inkrafttreten, Kündigung

Die damit eingeleitete *Umgründung* der CSN in die „Union Südamerikanischer Nationen“ (Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR) wurde in der Folge am 1. Energiepolitischen Gipfel Südamerikas (Cumbre Energética Suramericana) – der am 17. April 2007 auf der venezolanischen Isla Margarita von den bisherigen zwölf Mitgliedstaaten der CSN¹⁶ veranstaltet wurde – beschlossen¹⁷ und am 3. Gipfeltreffen der Präsidenten der UNASUR in Cartagena de Indias/Kolumbien im Dezember 2007 durch die Annahme des Entwurfs der Satzung der UNASUR weiter konkretisiert.

Zur Unterzeichnung gelangte die Satzung der UNASUR allerdings erst am 23. Mai 2008 auf dem vom brasilianischen Präsidenten Lula Da Silva und dem „Pro-Tempore-Präsident“ der UNASUR, dem bolivianischen Präsidenten Evo Morales Ayma, nach Brasília einberufenen Präsidentengipfel aller zwölf UNASUR-Staaten. Beide Präsidenten wiesen in ihren Eröffnungsreden darauf hin, dass man mit der UNASUR den Imperialismus und den Kolonialismus hinter sich lasse und in eine Ära eines „mundo justo y equilibrado en donde todos los estados serán iguales“ eintrete. Des weiteren solle durch die UNASUR der Respekt vor der territorialen Integrität und das Prinzip der Nicht-Intervention gestärkt werden. UNASUR werde auch die Selbstbestimmung der einzelnen Völker Lateinamerikas unterstützen und für eine gerechte und soziale Ressourcenverteilung eintreten.¹⁸

¹⁵ Vgl. dazu nachstehend II.2.

¹⁶ Die zwölf UNASUR-Staaten verfügen über insgesamt 388 Mio. Einwohner.

¹⁷ Vgl. *Cienfuegos Mateo* (Fn. 13), S. 103.

¹⁸ Las bases jurídicas para la acción. Unasur y su tratado constitutivo, in: Mercosur abc, relaciones externas destacados, 29 de mayo de 2008, S. 2; <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=1550&IDSeccion=3>

Obwohl auch auf dieser Gipfelkonferenz wieder die „instant brotherhood“ zwischen den lateinamerikanischen Staatschefs zumindest ansatzweise zu spüren war, waren die Divergenzen zwischen Kolumbien, Ekuador und Venezuela¹⁹ sowie zwischen Argentinien und Uruguay²⁰ nicht zu übersehen. Knapp vor der offiziellen Gründung der UNASUR trat auch der designierte Generalsekretär der Organisation, der Ekuadorianer Rodrigo Borja, unter dem Druck einiger Staatschefs von dieser Funktion zurück, die sich gegen seine Idee ausgesprochen hatten, die anderen regionalen Integrationszonen, wie den MERCOSUR und die „Anden Gemeinschaft“, künftig unter das gemeinsame Dach der UNASUR stellen zu wollen.²¹ Borja zeigte sich enttäuscht und kritisierte, dass die UNASUR dadurch „eher ein Forum als eine organische Institution“ werde.²² In diese Kritik stimmte auch der ekuadorianische Staatschef Rafael Correa ein, der auch die mangelnde Kompetenzausstattung des Generalsekretärs der UNASUR monierte. Trotz des Vorhandenseins zweier weitere Kandidaten, nämlich des argentinischen Ex-Präsidenten Néstor Kirchner und des bolivianischen Botschafters Pablo Colón, konnte kein sofortiger Ersatz für Borja gefunden werden.

Der „*Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*“²³, die Satzung der UNASUR, ist gem. seinem Art. 23 in vier Sprachen authentisch – Spanisch, Portugiesisch, Englisch und Holländisch – und tritt 30 Tage nach der Hinterlegung der neunten Ratifikationsurkunde beim Depositär Ekuador in Kraft (Art. 26 Abs. 1 und 2). Für später beitretende Staaten tritt er 30 Tage nach der Hinterlegung ihrer Ratifikationsurkunde in Kraft (Art. 26 Abs. 3). Die UNASUR-Satzung gilt gem. Art. 24 Abs. 1 zwar ohne zeitliche Einschränkung, kann aber von jedem Mitgliedstaat gekündigt werden, wobei die Kündigung sechs Monate nach der Hinterlegung des Kündigungsschreibens beim Depositär wirksam wird (Art. 24 Abs. 2). Gem. Art. 27 wird die UNASUR-Satzung beim Sekretariat der Vereinten Nationen nach Art. 102 der Satzung der Vereinten Nationen hinterlegt.

¹⁹ Wegen des Angriffs kolumbianischer Truppen auf eine FARC-Stellung in Ekuador Anfang März 2008; OEA condena incursión armada colombiana en Ecuador, Mercosur abc, 7 de marzo de 2008; Animositäten in den Anden, NZZ vom 12./13. April 2008, S. 1 f.

²⁰ Wegen des Streitfalls über die uruguayischen Zellulosefabriken am Río Uruguay; vgl. dazu *Drnas de Clément, Zlata und Hummer, Waldemar*, Problemas ambientales en el Río Uruguay. El caso de las pasteras (Argentina v Uruguay), in: Hummer, Waldemar (ed.), Cooperación y Conflicto en el MERCOSUR (2007), S. 103 ff.

²¹ Reunión de UNASUR. Borja planteará en Cartagena la fusión de CAN y Mercosur, in: Mercosur abc, 15 de enero de 2008; vgl. Pendant zur EU. Lateinamerika-Union gegründet; http://www.fr-online.de/_inc/_globals/print.php?em_cnt=1339100&em_ref=/in_and_...; MERCOSUR/UNASUR, Mercosur abc, 19 de junio de 2008.

²² Deutsche Welle, EU des Südens? Lateinamerikaner gründen neuen Staatenbund; http://www.dw-world.de/popups/popup_printcontent/0,,3356364,00.html; *Nogueira, Uziel*, Unión Sudamericana de Naciones: desafíos y oportunidades, Mercosur abc, 12 de junio de 2008.

²³ Text in: http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm

2. Ziele und Tätigkeitsbereiche

Die *allgemeine* Zielsetzung der UNASUR ist gem. Art. 2 die Errichtung – in partizipatorischer und konsentierter Form – eines Raumes der politischen Harmonisierung und wirtschaftlichen Integration in den Bereichen Kultur, Soziales, Wirtschaft und Politik zwischen den Völkern der Mitgliedstaaten, wobei besonderes Augenmerk unter anderem auf den „Politischen Dialog“ (Art. 14 der Satzung),²⁴ die Sozialpolitiken, das Erziehungswesen, die Energieversorgung, die Infrastruktur, die Finanzierung und die Umwelt gelegt werden soll. Damit soll nicht nur das sozio-ökonomische Gefälle beseitigt, sondern auch die Demokratie sowie die Souveränität und Unabhängigkeit der Mitgliedstaaten gefördert werden.

An speziellen Zielsetzungen nennt Art. 3 unter anderem die Verstärkung des politischen Dialogs zwischen den Mitgliedstaaten, um damit die internationale Stellung der UNASUR aufzuwerten; die Ausmerzung des Analphabetismus, den Zugang zu hochwertiger Ausbildung und die regionale Anerkennung von Schulabschlüssen und akademischen Graden; die energiepolitische Integration; den Ausbau der Infrastruktur; die Entwicklung besser Finanzierungsmodelle für Entwicklungsvorhaben; den Schutz der Biodiversität, der Wasserressourcen und des gesamten Ökosystems Südamerikas; die Stärkung der regionalen Identität mit dem Ziel der Erlangung einer einheitlichen „südamerikanischen Staatsangehörigkeit“; die Verbesserung der Zusammenarbeit auf dem Sektor der Migration; die Verbesserung der Zusammenarbeit in den Bereichen Terrorismusbekämpfung, Drogenbekämpfung, Korruptionsbekämpfung, Bekämpfung des Menschenhandels, des Handels mit Waffen und der organisierten Kriminalität; die Verbesserung der Zusammenarbeit der Justizbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten etc.

Besonders bemerkenswert erscheint in diesem Zusammenhang aber der Umstand, dass in Art. 3 lit. s) der Satzung auch der Austausch von Informationen und Erfahrungen in Angelegenheiten der *regionalen Verteidigung* als eines der Ziele der UNASUR statuiert wird. In diesem Zusammenhang kamen die Mitgliedstaaten der UNASUR auf Initiative Brasiliens in Brasília spontan überein, eine eigene Arbeitsgruppe einzusetzen, die innerhalb von 90 Tagen den Entwurf eines „*Regionalen Sicherheitsrates*“ (Consejo de Seguridad Regional) ausarbeiten soll.²⁵ In Konkretisierung dieses Auftrages legte Brasilien auf der UNASUR-Tagung im Jänner 2008 in Cartagena de Indias den Plan der Errichtung eines „*Südamerikanischen Rates für regionale Verteidigung*“ (Junta Sudamericana de Defensa Regional) vor,²⁶ der aber nicht zur Erarbeitung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, sondern lediglich zur Zusammenarbeit auf einschlägigen Sektoren (gemeinsame Ausbildung, gemeinsame Manöverbeteiligung, akkordierte Rüstungsbeschaffung, gemeinsame

²⁴ Vgl. dazu nachstehend 7.

²⁵ Las bases jurídicas para la acción (Fn. 18), S. 1.

²⁶ Brasil propondrá Junta Sudamericana de Defensa Regional, in: mercosur abc, 29 de noviembre de 2007; Bertonha, João Fabio, Uma política de defesa sul-americana?, Temas del Cono Sur, mercosur abc, Número 49, junio 2008, S. 2 ff.

Rüstungsproduktion etc.) beitragen soll.²⁷ Parallel dazu hatte der Rat des Gemeinsamen Marktes (CMC) des MERCOSUR mit seiner Decisión Nr. 16/06 den Text des Entwurfs eines „Rahmenvertrages über die Zusammenarbeit in regionalen Sicherheitsfragen zwischen den Mitgliedstaaten des MERCOSUR und Bolivien, Kolumbien, Chile, Ecuador, Peru und Venezuela“ approbiert.²⁸

3. Rechtspersönlichkeit, Immunitäten und Privilegien

Gem. Art. 1 errichten die Vertragsparteien der UNASUR-Satzung die UNASUR als Internationale Organisation (IO) mit eigener völkerrechtlicher Rechtspersönlichkeit. Damit ist die UNASUR, im Gegensatz zu ihrer Vorläuferorganisation CSN, eine IO mit eigener Völkerrechtssubjektivität.

Neben ihrer völkerrechtlichen Rechtspersönlichkeit genießt die UNASUR im Gebiet eines jeden Mitgliedstaates gem. Art. 22 Abs. 1 auch entsprechende Immunitäten und Privilegien, die für die Ausübung ihrer Tätigkeiten erforderlich sind. Neben der UNASUR selbst genießen aber auch die in den Organen der UNASUR tätigen Staatenvertreter sowie ihre eigenen „staff members“ die nötigen funktionellen Immunitäten und Privilegien (Abs. 2).

Gem. Art. 22 Abs. 3 wird die UNASUR mit ihrem Sitzstaat Ecuador ein entsprechendes Amtssitzabkommen abschließen.

4. Organstruktur

Art. 4 richtet folgende Organe der UNASUR ein:

- 1.) den „Rat der Staats- und Regierungschefs“ (Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno);
 - 2.) den „Rat der Außenminister“ (Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores);
 - 3.) den „Rat der Delegierten“ (Consejo de Delegadas y Delegados) und
 - 4.) das „Generalsekretariat“ (Secretaría General).
- Art. 17 sieht auch noch die (zukünftige) Einsetzung eines
- 5.) „Südamerikanischen Parlaments“ (Parlamento Suramericano) vor.

4.1. Der „Rat der Staats- und Regierungschefs“

Gem. Art. 6 Abs. 1 ist der „Rat der Staats- und Regierungschefs“ das oberste Organ der UNASUR, der dieser die Programmatik und die politischen Leitlinien vorgibt. Des weiteren kann er Treffen von Ressortminister organisieren, über die ihm vom „Rat der Außen-

²⁷ UNASUR aprobó un nuevo foro regional de seguridad, Mercosur abc, 18 de diciembre de 2008.

²⁸ Acuerdo Marco sobre Cooperación en materia de Seguridad Regional, mercosur abc, 7 de agosto de 2008.

minister“ vorgelegten Vorschläge entscheiden und die Grundzüge der auswärtigen Politik der UNASUR festlegen.

Die ordentlichen Tagungen des „Rates der Staats- und Regierungschefs“ finden einmal pro Jahr statt, auf Antrag eines einzigen Mitgliedsstaates und der Zustimmung aller Mitgliedstaaten der UNASUR können von der „Präsidentschaft Pro-Tempore“ aber außerordentliche Tagungen einberufen werden (Art. 6 Abs. 3).

Gem. Art. 7 wird die „Präsidentschaft Pro-Tempore“ der UNASUR sukzessive von allen Mitgliedstaaten derselben in alphabetischer Reihenfolge für jeweils ein Jahr ausgeübt. Die Präsidentschaft beruft alle Sitzungen der Organe der UNASUR ein und leitet diese in der Folge auch. Sie legt dem „Rat der Außenminister“ sowie dem „Rat der Delegierten“ den Vorschlag eines Jahresprogramms der UNASUR vor, in dem – in Zusammenarbeit mit dem „Generalsekretariat“ – die Tagungszeiten und die Tagesordnungen der jeweiligen Sitzungen der Organe bereits festgelegt sind. Die „Präsidentschaft Pro-Tempore“ repräsentiert die UNASUR auch in internationalen Foren, falls dies von den Mitgliedstaaten so gewollt ist. Ferner kann die „Präsidentschaft Pro-Tempore“ – nach entsprechender Ermächtigung durch die zuständigen Organe der UNASUR – Vereinbarungen mit dritten Staaten und Internationalen Organisationen treffen.²⁹

4.2. *Der „Rat der Außenminister“*

Gem. Art. 8 verfügt der „Rat der Außenminister“ über einen umfassenden Zuständigkeitsbereich. So kann er unter anderem Beschlüsse (Resoluciones) zur Durchführung der Entscheidungen (Decisiones) des „Rates der Staats- und Regierungschefs“ fassen, sowie diesem Organ auch Vorschläge für dessen Entscheidungen unterbreiten. Des weiteren bereitet der „Rat der Außenminister“ die Tagungen des „Rates der Staats- und Regierungschefs“ inhaltlich auf, koordiniert die Positionen der einzelnen Mitgliedstaaten in Fragen der süd-amerikanischen Integration, fördert den politischen Dialog und die Konzertierung in Bezug auf Themen regionalen und internationalen Interesses und approbiert das Jahresprogramm sowie den Jahresvoranschlag der UNASUR.

Die ordentlichen Tagungen des „Rates der Außenminister“ finden zwei mal im Jahr statt, wobei die „Präsidentschaft Pro-Tempore“ auf Antrag der Hälfte der Mitgliedstaaten der UNASUR außerordentliche Tagungen einberufen kann (Art. 8 Abs. 2).

4.3. *Der „Rat der Delegierten“*

Gem. Art. 9 obliegt dem „Rat der Delegierten“ die Wahrnehmung ua folgender Kompetenzen: Durchführung der Entscheidungen des „Rates der Staats- und Regierungschefs“ und der Beschlüsse des „Rates der Außenminister“, wobei der „Rat der Delegierten“ sowohl von der „Präsidentschaft Pro-Tempore“ als auch vom „Generalsekretariat“ unterstützt wird;

²⁹ Vgl. dazu nachstehend 4.2.

Vorbereitung der Tagungen des „Rates der Außenminister“; Unterbreitung von Vorschlägen für Decisiones, Resoluciones und Reglamentos des „Rates der Außenminister“ etc.

Der „Rat der Delegierten“ setzt sich aus je einem Vertreter der Mitgliedstaaten zusammen und trifft sich im Zweimonatsrhythmus und zwar in der Regel in dem Land, das gerade die „Pro-Tempore Präsidentschaft“ stellt (Art. 9 Abs. 2).

4.4. Das „Generalsekretariat“

Gem. Art. 10 obliegt dem in Quito/Ecuador lokalisierten „Generalsekretariat“ die administrative Unterstützung des „Rates der Staats- und Regierungschefs“, des „Rates der Außenminister“, des „Rates der Delegierten“ sowie der „Präsidentschaft Pro-Tempore“ in der Durchführung ihrer Amtsgeschäfte. Des weiteren nimmt das „Generalsekretariat“ mit beratender Stimme und unter Wahrnehmung der Sekretariatsagenden an den Sitzungen der Organe der UNASUR teil. Es fungiert auch als Depositär für die im Schoß der UNASUR abgeschlossenen Verträge der Mitgliedstaaten.

Die Leitung des „Generalsekretariats“ obliegt einem Generalsekretär, der – auf Vorschlag des „Rates der Außenminister“ – durch den „Rat der Staats- und Regierungschefs“ für eine Amtsperiode von zwei Jahren, die lediglich ein einziges mal verlängerbar ist, bestellt wird. Der Generalsekretär und sein staff, der in ausgewogener Weise aus den jeweiligen Mitgliedstaaten rekrutiert werden muss, dürfen weder eine Weisung von irgendeiner Regierung entgegennehmen noch irgendwelchen Nebentätigkeiten nachgehen und sind allein der UNASUR verantwortlich (Art. 10 Abs. 3 und 4).

4.5. Das „Südamerikanische Parlament“

Gem. Art. 17 soll durch ein eigenes Zusatzprotokoll zur Satzung der UNASUR ein weiteres Organ der UNASUR, nämlich das „Südamerikanische Parlament“ (Parlamento Suramericano) (PARLASUR) mit Sitz in Cochabamba/Bolivien eingerichtet werden. In einem eigenen Übergangsartikel (Artículo Transitorio) am Ende der UNASUR-Satzung kamen die Vertragsparteien diesbezüglich überein, unter der Koordinierungsfunktion des „Rates der Delegierten“ eine „Spezielle Kommission“ aus Mitgliedern der nationalen, regionalen und sub-regionalen Parlamente mit dem Zweck einzurichten, den Entwurf eines Zusatzprotokolls über die Errichtung dieses „Südamerikanischen Parlaments“ auszuarbeiten. Die „Spezielle Kommission“, die in Cochabamba/Bolivien zusammentreten wird, soll ihren Entwurf in der Folge der IV. Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs zur Beschlussfassung darüber unterbreiten.

In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass es bereits jetzt in Lateinamerika eine Reihe von (zwischenstaatlichen) „Parlamenten“ gibt, die aus demokra-

tiopolitischen Gründen großteils im Schoß der einzelnen Integrationszonen eingerichtet wurden.³⁰ Dabei handelt es sich um folgende parlamentarische Vertretungskörper:

- (a) das „*Parlatino*“ (Parlamento Latinoamericano),
- (b) das „*Parlament des Anden-Paktes*“³¹ bzw. der „*Anden-Gemeinschaft*“ (Parlamento Andino),
- (c) das „*Zentralamerikanische Parlament*“ (Parlamento Centroamericano),
- (d) das „*Parlament des MERCOSUR*“ (Parlamento del MERCOSUR),
- (e) das „*Parlament des Amazonas Paktes*“ (Parlamento Amazónico),
- (f) das „*Karibische Parlament*“ (Parlamento del Caribe).

PARLASUR wird sich daher in seinen politischen Aktivitäten sinnvollerweise mit diesen zwischenstaatlichen Parlamenten in Lateinamerika abstimmen müssen.

4.6. Weitere Institutionen

Zur entsprechenden Durchführung des Sekundärrechts der Organe der UNASUR ermöglicht Art. 5 Abs. 1 (Desarrollo de la Institucionalidad) die Einrichtung *weiterer Institutionen*, wie etwa Tagungen von Fachministerräten, von sonstigen Räten auf ministerieller Ebene, von auf Dauer errichteten oder nur vorübergehend eingesetzten Arbeitsgruppen etc. Diese Institutionen sind dem „Rat der Delegierten“ gegenüber verantwortlich und legen diesem auch Rechenschaft über ihre Aktivitäten ab, der diese Berichte – je nach Zuständigkeit – entweder dem „Rat der Staats- und Regierungschefs“ oder dem „Rat der Außenminister“ weiterleitet. Die Arbeitsgruppen können allerdings nur dann ihre beratende Tätigkeit ausüben, wenn bei ihren Sitzungen das von Art. 12 Abs. 4 geforderte Präsenzquorum – nämlich die Hälfte der Mitgliedstaaten + ein weiterer Mitgliedstaat – erreicht ist.

Die von diesen Institutionen gefassten Beschlüsse werden denjenigen Organen zur Approbierung zugeleitet, die diese jeweils eingesetzt haben (Art. 5 Abs. 2).

Besondere Erwähnung findet in diesem Zusammenhang der „*Südamerikanische Energie-Rat*“ (Consejo Energético de Suramérica) der durch die „*Declaración de Margarita*“/Venezuela vom 17. April 2007 eingerichtet wurde. Gem. Art. 5 Abs. 3 wird er als „Teil der (institutionellen Struktur) der UNASUR“ (parte de UNASUR) qualifiziert.

5. Sekundärrecht

Art. 11 der Satzung der UNASUR listet folgende sekundäre Rechtsquellen der Organisation auf:

- (a) *Primärrecht* (Satzung der UNASUR und damit verbundene Instrumente);

³⁰ Vgl. dazu Hummer, Waldemar, Competencias y responsabilidades de los parlamentos comunitarios y sus relaciones interinstitucionales, in: Vacchino, Juan Mario (ed.), La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional, tomo II (1990), S. 69 ff.

³¹ Hummer, Waldemar, Ein Parlament für den Anden-Pakt, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart (1980), S. 527 ff.

- (b) *Übereinkünfte der Mitgliedstaaten*, die im Schoß der UNASUR geschlossen werden;
- (c) *Entscheidungen* (Decisiones) des „Rates der Staats- und Regierungschefs“;
- (d) *Beschlüsse* (Resoluciones) des „Rates der Außenminister“ und
- (e) *Verfügungen* (Disposiciones) des „Rates der Delegierten“.

Sowohl die „Decisiones“ des „Rates der Staats- und Regierungschefs“, als auch die „Resoluciones“ des „Rates der Außenminister“ und die „Disposiciones“ des „Rates der Delegierten“ können nur durch Konsensus und mit einem Präsenzquorum von drei Viertel der Mitgliedstaaten angenommen werden (Art. 12 Abs. 1 und 2).

Alle diejenigen Sekundärrechtsakte des „Rates der Staats- und Regierungschefs“ und des „Rates der Außenminister“, die ohne die Anwesenheit aller Mitgliedstaaten zustande gekommen sind, werden durch den Generalsekretär den bei der Abstimmung abwesend gewesenen Mitgliedstaaten mitgeteilt, wobei diese nach Erhalt der Schriftfassung des Sekundärrechtsaktes in ihrer Amtssprache die Möglichkeit haben, sich dazu innerhalb von maximal 30 Kalendertagen zu äußern. Im Falle von „Disposiciones“ des „Rates der Delegierten“ beträgt diese Frist allerdings nur 15 Tage (Abs. 3).

Was die *Rechtsnatur* des jeweiligen Sekundärrechts bzw. dessen Verbindlichkeit betrifft, so stellt Art. 12 Abs. 5 lakonisch fest, „dass die normativen Rechtsakte der Organe der UNASUR erst dann für die Mitgliedstaaten verbindlich werden, wenn sie in deren nationale Rechtsordnungen gemäß den verfassungsrechtlichen Bestimmungen inkorporiert wurden“. Aus dieser Inkorporationsbedürftigkeit des Sekundärrechts geht eindeutig hervor, dass es sich dabei nicht um „supranationales“ Recht mit unmittelbarer Durchgriffswirkung handeln kann, wie dies für diejenigen Teile des europäischen Gemeinschaftsrechts in der EU der Fall ist, denen unmittelbare Wirksamkeit zukommt.³² Damit verfügt das Sekundärrecht in der UNASUR aber lediglich über die Qualität völkerrechtlicher Organbeschlüsse, die – je nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben der einzelnen Mitgliedstaaten – entweder „adoptiert“ oder „speziell transformiert“ werden müssen.³³

6. (Weiter-)Entwicklung von Politikbereichen, Programmen und Institutionen

Gem. Art. 13 Abs. 1 können ein oder mehrere Mitgliedstaaten dem „Rat der Delegierten“ einen Vorschlag für die einvernehmliche Übernahme von Politikbereichen sowie die Schaffung von sonstigen Einrichtungen, Organisationen und gemeinsamen Programmen auf der Basis der in den Art. 5 und 12 der UNASUR-Satzung niedergelegten institutionellen und rechtsquellentypologischen Prinzipien vorlegen. Sollte es sich dabei um Einrichtungen, Organisationen und gemeinsame Programme handeln, in denen einzelne Mitglied-

³² Vgl. dazu *Schweitzer, Michael; Hummer, Waldemar; Obwexer, Walter*, Europarecht. Das Recht der Europäischen Union (2007), S. 44 (Rdnr. 163 ff.)

³³ Vgl. dazu *Ermacora, Felix; Hummer, Waldemar*, Völkerrecht, Recht der Europäischen Union und Landesrecht, in: Neuhold/Hummer/Schreuer (Hrsg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, 4. Aufl. 2004, S. 114 f.

staaten schon vor ihrer Mitgliedschaft in der UNASUR mitgewirkt haben, dann können diese unter gewissen Voraussetzungen in das System der UNASUR übergeführt werden (Abs. 2 und 3).

Nachdem die Vorschläge vom „Rat der Delegierten“ durch Konsensus angenommen wurden, werden sie dem „Rat der Außenminister“ und in der Folge auch dem „Rat der Staats- und Regierungschefs“ zugeleitet, die sie entweder ebenfalls per Konsensus übernehmen oder aber nicht weiter verfolgen können. Falls ein Vorschlag nicht durch Konsensus angenommen wurde, kann er frühestens nach sechs Monaten erneut dem „Rat der Delegierten“ vorgelegt werden. Ist aber ein Vorschlag einmal durch den „Rat der Staats- und Regierungschefs“ approbiert worden, können drei oder mehr Mitgliedstaaten der UNASUR seine Implementierung dann beginnen, wenn zum einen zugleich die Möglichkeit besteht, dass sich andere Mitgliedstaaten diesem Beispiel anschließen und zum anderen auch dem „Rat der Delegierten“ periodisch über den Stand der Durchführung Bericht erstattet wird (Abs. 4).

Es steht jedem Mitgliedstaat frei, sich entweder ganz oder teilweise bzw. vorübergehend oder dauernd aus der Mitwirkung an einem beschlossenen Politikbereich auszunehmen, ohne dass dies seinen späteren Wiedereintritt in diesen verhindern würde. Was die Mitwirkung in den geschaffenen Einrichtungen, Organisationen und gemeinsamen Programmen betrifft, kann jeder Mitgliedstaat auch bloß als Beobachter teilnehmen, oder sich sogar ganz oder teilweise bzw. vorübergehend oder dauernd aus diesen zurückziehen (Abs. 5).

7. Politischer Dialog

Art. 14 stellt auf den „*Politischen Dialog*“ (Diálogo Político) zwischen den Mitgliedstaaten der UNASUR als Mittel der harmonischen Verständigung und des gegenseitigen Respekts ab, wodurch die Stabilität in der Region sowie die Bewahrung der demokratischen Werte und die Menschenrechte besichert werden sollen (Abs. 1). Dabei sollen die Mitgliedstaaten bemüht sein, grundlegenden Konsens über die wichtigsten politischen Fragen zu erzielen, die sowohl international als auch regional zur Entscheidung anstehen (Abs. 2).

Einen ersten konkreten Anwendungsfall dieses „Politischen Dialogs“ stellt der einstimmige Beschluss³⁴ der UNASUR-Staaten auf ihrem Treffen in Santiago de Chile am 15. September 2008 dar, in dem sie der verfassungskonform zustandegekommenen Regierung Boliviens unter der Präsidentschaft von Evo Morales ihre volle Unterstützung im Kampf gegen die Bürgerkriegsgegner in der Provinz Pando und für den dabei ausgerufenen Ausnahmezustand (estado de sitio) zusicherten.³⁵

³⁴ Text des Beschlusses des „Documento de respaldo“ in: Chile. Reunión de emergencia de UNASUR en apoyo al Gobierno de Evo Morales, in: mercosur abc, 18 de septiembre de 2008.

³⁵ Bolivien ermöglicht UNASUR den ersten Auftritt: Keine Chance für Sezessionen in Südamerika, Wiener Zeitung vom 18. September 2008, S. 12.

Diese politische Konzertierungsverpflichtung der Mitgliedstaaten der UNASUR untereinander erinnert frappant an den Mechanismus des „Politischen Dialoges“, der auch im MERCOSUR ausgebildet ist.³⁶ Da einige der zwölf UNASUR-Mitgliedstaaten aber auch Mitglieder des MERCOSUR sind, handelt es sich für diese um eine Parallelverpflichtung, die inhaltlich noch aufeinander abgestimmt werden muss.³⁷

Anlässlich der X. Tagung des MERCOSUR-Rates in San Luis/Argentinien am 25. Juni 1996 verabschiedeten die vier Präsidenten der MERCOSUR-Staaten eine „*Declaración Presidencial sobre Dialogo Político entre los Estados Partes del Mercosur*“.³⁸ Mit dieser Deklaration der Präsidenten über den politischen Dialog wurden die Mitgliedstaaten des MERCOSUR dazu verpflichtet, einen „*Mechanismus der Konsultation und politischen Konzertierung*“ zu etablieren. Dieser „Politische Dialog“ soll dazu dienen, die politische Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien zu erweitern und zu systematisieren; internationale Fragen von besonderem Interesse für die Mitgliedstaaten aufzubereiten, um dafür aufeinander abgestimmte Positionen festzulegen sowie Angelegenheiten von gemeinsamem politischen Interesse im Hinblick auf dritte Staaten, Staatengruppen und Internationale Organisationen zu beraten (Punkt 1 der Deklaration). Diese Beratungen sollten am Rande der offiziellen MERCOSUR-Tagungen entweder auf der Ebene der Außenminister oder der der Hohen Vertreter stattfinden. Sollte es die Natur oder die Bedeutung eines Themas erfordern, dann können diese Beratungen aber auch auf der Ebene der Staatspräsidenten abgehalten werden (Punkt 2).

Am 17. Juni 1997 präzisierten die vier Staatshäupter in Asunción in einer weiteren „*Declaración Presidencial sobre la Consulta y Concertación Política*“ die Formulierung des vorerwähnten „Diálogo Político“ vom 25. Juni 1996, indem sie zum einen feststellten, dass er nur für eine Politikkoordination außerhalb der handels- und wirtschaftsrechtlichen Belange des MERCOSUR konzipiert sei (Punkt 1) und zum anderen übereinkamen, dass einzelne Koordinierungssitzungen für den „Politischen Dialog“ nicht nur am Rande von MERCOSUR-Tagungen, sondern – im gegenseitigen Einvernehmen – auch im Umfeld von anderen Treffen abgehalten werden können (Punkt 2). Durch diese Politikkoordination sollte ein „Gemeinsamer politischer Raum“ (*espacio político común*) und ein „Politisches Sicherheitsnetz“ (*red de seguridad política*)³⁹ zwischen den Mitgliedstaaten des MERCOSUR geschaffen werden.

Ein ganz spezielles Ergebnis dieser politischen Akkordierung ist die auf der XIV. Tagung des MERCOSUR-Rates am 24. Juni 1998 in Ushuaia verabschiedete „*Declaración*

³⁶ Vgl. Hummer (Fn. 11), S. 185 ff.

³⁷ Vgl. dazu Hummer, Waldemar, El „diálogo político“ y el „compromiso democrático“ en las zonas de integración económica en América Latina ¿Copia fiel de la experiencia europea o concepto genuino?, in: Drnas de Clément, Zlata und Lerner, Marcelo (eds.), Estudios de Derecho Internacional en Homenaje al Profesor Ernesto J. Rey Caro (2002), S. 1241 ff.

³⁸ Hummer (Fn. 11), S. 197.

³⁹ <http://www.mercosur.org.uy/espanol/sinf/varios/introduccion.htm>

Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz“⁴⁰, mittels derer – eingedenk der Überlegung, dass der Friede einen wesentlichen Bestandteil für die kontinuierliche Entwicklung des Integrationsprozesses darstellt – der MERCOSUR, Bolivien und Chile zu einer „Zone des Friedens und der Freiheit von Massenvernichtungswaffen“ erklärt wurden (Punkt 1). Darüber hinaus sollte die Nichtweiterverbreitung von Atomwaffen und anderer Massenvernichtungswaffen auch in anderen Foren konzertiert betrieben werden (Punkte 4 und 5).

8. Auswärtige Beziehungen

Gem. Art. 15 fördert UNASUR Initiativen zum Dialog über Themen regionalen und internationalen Interesses und versucht diesbezüglich Kooperationsmechanismen mit anderen Staaten, Staatengruppen und sonstigen Völkerrechtssubjekten einzurichten, wobei der Energie-, Finanz- und Infrastrukturbereich sowie die Sozial- und Bildungspolitik erste Priorität genießen.

Es obliegt dem „Rat der Delegierten“, unter Mithilfe des „Pro-Tempore Sekretariats“ und des „Generalsekretariats“, die Implementierung dieser Initiativen zu überwachen, wobei dieser ausdrücklich auf die dabei von UNASUR eingenommenen Grundsatzpositionen zu achten hat.

9. Assoziationsstatus und Beitritt

Was die Möglichkeit eines Beitrittes der anderen lateinamerikanischen und karibischen Staaten zur UNASUR betrifft, so enthalten die Art. 19 und 20 einen interessanten Kopplungsmechanismus. Zunächst kann ein Drittstaat mit Zustimmung des „Rates der Staats- und Regierungschefs“ als „*Estado Asociado*“ mit der UNASUR assoziiert werden. Dessen Rechte und Pflichten werden durch einen Beschluss des „Rates der Außenminister“ festgelegt (Art. 19).

Zu Beginn des fünften Jahres nach Inkrafttreten der UNASUR-Satzung können die gem. Art. 19 assoziierten Staaten dann, wenn sie diesen Status bereits vier Jahre lang innegehabt haben, ein Beitrittsgesuch einbringen. Über dieses entscheidet der „Rat der Staats- und Regierungschefs“, und zwar auf der Basis einer Empfehlung, die im Schoß des „Rates der Außenminister“ durch Konsensus zustande gekommen ist. Die entsprechenden Beitrittsprotokolle treten 30 Tage nach der letzten Ratifikation sowohl aller UNASUR-Mitgliedstaaten als auch des Beitrittswerbers in Kraft (Art. 20).

10. Streitbeilegung

Art. 21 enthält Bestimmungen über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten, die sich auf die Auslegung und Anwendung der Bestimmungen der UNASUR-Satzung beziehen. Dabei

⁴⁰ Hummer (Fn. 11), S. 198 f.

muss es zunächst zu direkten Verhandlungen zwischen den Streitparteien kommen (Abs. 1). Sollten diese nicht zu einem positiven Ergebnis führen, dann haben die Streitparteien ihren Disput dem „Rat der Delegierten“ zu unterbreiten, der in der Folge gehalten ist, innerhalb von 60 Tagen nach seiner Befassung entsprechende Empfehlungen für die Streitbeilegung abzugeben (Abs. 2). Sollten auch diese nicht zu einer Streitbeilegung führen, dann ist der „Rat der Außenminister“ auf seiner nächsten Tagung damit zu befassen (Abs. 3).

III. Schlussbetrachtungen

So wie die bisher in Lateinamerika ausgebildeten regionalen Präferenzzonen zeichnet sich auch die UNASUR durch eine bemerkenswerte „Originalität“ aus – wenngleich auch in anderer Hinsicht. Betrachtet man die Satzung der UNASUR näher, dann fällt zunächst auf, dass durch diese zwar eine Internationale Organisation (IO) mit eigener völkerrechtlicher Rechtspersönlichkeit errichtet (Art. 1), die IO aber nicht zugleich auch mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet wurde. Sowohl die allgemeine Zielsetzung als auch die speziellen Aktivitätsbereiche der UNASUR sind bloß programmatischer Natur und enthalten dementsprechend auch keine korrespondierenden Kompetenzübertragungen an die vier Organe der UNASUR, sodass die UNASUR zwar rechtsfähig aber nur sehr beschränkt handlungsfähig ist.

Obwohl sie sich als Integrations- und Kooperationsmodell bezeichnet, ist sie in Wahrheit – sehr ähnlich dem „Sistema Económico Latinoamericano“ (SELA) mit Sitz in Caracas⁴¹ – weder eine regionale Integrationszone im Sinne von Art. XXIV GATT noch eine spezielle „Staatenunion“ (Unión de Naciones) im Sinne eines eigenen völkerrechtlichen Staatenbundes, sondern lediglich ein Mechanismus zur Harmonisierung und Abgleichung gewisser Politikbereiche im Vorfeld wirtschaftlicher und politischer Integrationsbemühungen.⁴² So setzt sie sich unter anderem die Herbeiführung der Konvergenz der beiden Integrationszonen MERCOSUR und „Anden-Gemeinschaft“ – unter Einbezug Chiles, Guyanas und Surinams – in eine gemeinsame Freihandelszone zum Ziel, ohne dafür aber über eigene außenhandels- und zollpolitische Kompetenzen zu verfügen.

Die UNASUR verfolgt aber auch emanzipatorische – von den USA – und soziale – im Sinne einer Umverteilungsgerechtigkeit – Zielsetzungen, die sich in Lateinamerika traditionsgemäß nur schwer verwirklichen lassen. Es wird daher abzuwarten sein, inwieweit die UNASUR den in sie gesetzten Erwartungen entsprechen kann.

⁴¹ Das SELA wurde auf Initiative Mexikos und Venezuelas durch den Vertrag von Panamá vom 17. Oktober 1975 (http://www.sela.org/public_html/AA2K/EN/docs/panconv.htm) gegründet und umfasst heute 27 lateinamerikanische und karibische Staaten. Es stellt „a permanent system of intra-regional economic and social cooperation, of consultation and coordination of the positions of Latin America“ dar (Prämbel, Art. 2, 3 lit. b Vertrag von Panamá).

⁴² Vgl. *Cimadamore, Alberto* und *Rodríguez, Adriana*, UNASUR: objetivos y viabilidad institucional de la integración, *densidades* No 2, octubre 2008, S. 7 ff.