

La Unión de Naciones Suramericanas: Un análisis a partir de su desarrollo institucional¹

Ignacio Bartesaghi²

El presente artículo tiene como principal objetivo, presentar un análisis sobre el desarrollo institucional de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), tomando como referencia la estructura planteada en los tratados originarios y la alcanzada hasta el presente. Dicho ejercicio se realizará tomando en cuenta los principales debates generados desde el anuncio de la creación de una organización regional de estas características.

En cuanto a la estructura del estudio, en un primer capítulo se destacan las principales particularidades del Tratado Constitutivo de la UNASUR, desarrollando los objetivos centrales de la organización y su estructura institucional.

El segundo capítulo analiza el desarrollo institucional de la organización a través del estudio de los órganos auxiliares a la estructura principal y de las normas aprobadas hasta el presente.

¹ Publicado en Temas del Cono Sur, ejemplar N°104, febrero de 2013, ISSN 1851-8451. Disponible en: http://www.mercosurabc.com.ar/dossier/2013/N104_feb_13.pdf

² Elaborado en enero de 2013. Doctor en Relaciones Internacionales, Magíster en Integración y Comercio Internacional, Posgraduado en Negocios Internacionales e Integración, Licenciado en Relaciones Internacionales. Director asociado del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la Universidad Católica del Uruguay, docente de la Universidad de la República e integrante del Sistema Nacional de Investigadores de la ANII.

1. Breve reseña del Tratado Constitutivo de la UNASUR

En primer lugar, cabe precisar que el Tratado Constitutivo de la UNASUR aprobado en Brasilia en mayo de 2008, se encuentra plenamente vigente desde el año 2011, fecha en la cual se concretó la novena ratificación que estuvo a cargo de Uruguay³. En el presente, todos los miembros han ratificado el tratado que erigió la nueva organización.

El tratado que constituyó la UNASUR tiene un total de 27 artículos, antecidos por un preámbulo que apoya su constitución en los lazos históricos, culturales que desde siempre unieron a los países que forman parte de la misma. A su vez, el texto hace mención a la Declaración de Cusco, de Brasilia y de Cochabamba como antecedentes que inspiraron la conformación del proceso. El tratado cuenta con un Protocolo Adicional sobre compromiso con la democracia, que fue aprobado en el año 2010, pero que no se encuentra vigente⁴. También debe destacarse la aprobación del Reglamento de la UNASUR, que como se verá más adelante es de suma importancia para las acciones de la Secretaría General y de la Presidencia Pro Tempore.

El artículo primero decide implementar la UNASUR como una organización dotada de personalidad jurídica internacional.

Entre los objetivos generales, el texto del acuerdo plantea construir *“de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, 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”*.

³ Procedimiento establecido en el artículo 26 del Tratado Constitutivo de la UNASUR.

⁴ Para su entrada en vigencia se estableció el mismo criterio que para el Tratado Constitutivo de la UNASUR.

Es una práctica habitual que los preámbulos de este tipo de tratados se caractericen por su amplitud, generalidad y ambición en cuanto a sus objetivos. De cualquier forma, en el caso de la UNASUR, ésta sería una de las características que de cierta forma marcaría el desarrollo de la nueva organización.

Respecto a los objetivos principales, se trata de uno de los puntos más debatidos desde que se aprobó la Declaración de Cusco, que creó la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en diciembre de 2004, antecedente directo de la UNASUR.

En aquel momento, el debate se focalizó en si realmente era necesario la creación de otra organización de características similares a las ya existentes en el continente. En efecto, el número de organizaciones con objetivos similares a los planteados inicialmente por la CSN y luego por la UNASUR, es muy elevado en América Latina. Además, algunas organizaciones y procesos de integración, enfrentan profundos cuestionamientos, dado el incumplimiento de parte de sus objetivos originarios.

Entre los que sostenían una posición contraria a la conformación de la UNASUR, justificaban su posición enumerando todas las organizaciones regionales existentes en el continente americano. Algunas de estas organizaciones son el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Grupo de Río, hoy Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC).

En la misma línea, otros argumentos apuntaban a que la creación de una nueva organización de estas características era simplemente una expresión de deseo, que tenía como eje central la superposición de objetivos con otras instituciones y ámbitos regionales ya existentes.

En términos geopolíticos, el debate se centró en que dicha organización contemplaba los intereses estratégicos de Brasil en la región, ya que su apuesta por ocupar lugares de privilegio en el escenario internacional (sus aspiraciones por acceder a un asiento permanente en el Consejo de Naciones Unidas), hacía necesario un liderazgo regional más amplio que el que ya gozaba este país en el MERCOSUR. En ese mismo sentido, algunos analistas consideraron inapropiado limitar el acuerdo

exclusivamente a los países suramericanos, ya que de esa forma se excluía a México, país que integra la ALADI, el Grupo de Río (hoy CELAC), entre otras organizaciones de carácter regional.

Por otra parte, los defensores del proyecto planteaban la necesidad de contar con una organización regional que se dissociara de aquellas de corte similar, especialmente haciendo mención a la OEA, que como es sabido, tiene entre sus miembros a México, Estados Unidos y Canadá, que no son miembros de la UNASUR.

Los Estados que lideraron el proyecto, acusaban un nuevo contexto internacional, donde la UNASUR sería el instrumento adecuado para integrar a sus miembros a través de “*asociaciones graduales y ampliadas, basadas en la concertación, cooperación y la integración*”, este hecho considerado en la época más que necesario en un mundo cada vez más integrado en grandes bloques económicos y políticos.

Otro aspecto resaltado en su momento y considerado de suma importancia para el presente análisis, refería a la necesidad de integrar a los dos procesos de integración más profundos de la región suramericana (la CAN y el MERCOSUR), pero ya no solo en clave de integración comercial, sino también en otras áreas complementarias como la integración en infraestructura, ya sea la física o energética.

1.1 Objetivos principales de la UNASUR

A los efectos de enmarcar el debate generado con el lanzamiento de la CSN, es necesario conocer los objetivos centrales que fueron finalmente aprobados en el tratado que aprobó la UNASUR en mayo de 2008.

Previo a la constitución de la UNASUR, una de las preocupaciones entre académicos, funcionarios internacionales y gubernamentales, refería al perfil comercial que se pretendía imponer a la nueva organización. Cabe recordar que la CSN incluía entre sus objetivos la conformación de una zona de libre comercio entre sus miembros, meta que se alcanzaría principalmente a través de la adecuación de la CAN y del MERCOSUR, propuesta que inquietó a otras organizaciones como la ALADI.

Incluso, las organizaciones comentadas, llegaron a elaborar documentos conjuntos en donde se atendía a temas vinculados con el área económica - comercial, lo que denotaba la importancia que se le otorgaba al tema por parte de la CSN.

Algunos documentos oficiales, pero de un tenor más técnico, fueron elaborados por personal de los otros procesos de integración existentes en la región caso del MERCOSUR, la CAN y la ALADI, dando tratamiento a algunos asuntos vinculados con el área económico – comercial.

Entre dichos documentos se destacan:

- Documento final de la Comisión Estratégica.
- Informes consolidados por la Secretaría de la CAN.
 - Hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones: Elementos para un plan de trabajo.
 - Reunión de las Secretarías Técnicas de las Instituciones Regionales y Subregionales de la Comunidad Sudamericana de Naciones: Bases para un plan de trabajo conjunto.
- Documentos elaborados por las Secretarías Generales de la CAN, la ALADI y el MERCOSUR para el proceso de convergencia sudamericano.

Finalmente, entre los objetivos principales, la UNASUR no se propuso alcanzar un determinado nivel de integración (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común), hecho que la diferencia de los objetivos consagrados por otros acuerdos como el MERCOSUR, la CAN o la ALADI.

El hecho de que el nuevo tratado no haya hecho mención alguna a la integración en términos comerciales, permitiría aseverar que parte de los debates generados desde el lanzamiento de la CSN tuvieron cierto eco en los tomadores de decisiones.

Sin embargo, otro importante número de objetivos específicos de interés económico y comercial, sí coinciden con los planteados por otros acuerdos u organizaciones regionales, entre los que se destacan:

- 1) Integración energética.
- 2) Desarrollo de infraestructura.
- 3) Integración financiera.
- 4) Superación de asimetrías.
- 5) Integración industrial y productiva.
- 6) Investigación, innovación y transferencia tecnológica.

1.2 Estructura institucional definida en el Tratado Constitutivo de la UNASUR

El texto del acuerdo, aprobado en 2008, definió la siguiente estructura institucional:

- Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (definido como el órgano de mayor jerarquía, se reunirá de forma ordinaria⁵ una vez al año). Este órgano aprueba decisiones.
- Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (se reunirá de forma semestral, si bien también pueden solicitarse reuniones extraordinarias). Este órgano aprueba resoluciones.
- Consejo de Delegadas y Delegados (se reúne con una periodicidad preferentemente bimestral, en el territorio del Estado que ejerza la Presidencia Pro Tempore y estará integrado por un representante de cada Estado miembro, no estableciéndose su perfil institucional). Este órgano aprueba disposiciones.
- Secretaría General (se lo define como el órgano ejecutor de los mandatos que le confieran los otros órganos de la UNASUR),
- Consejo Energético de Suramérica creado por la Declaración de Margarita de 2007, que es parte de la estructura institucional de la UNASUR.

⁵ A pedido de uno de los miembros a la Presidencia Pro Tempore, puede solicitarse una reunión extraordinaria que deberá ser aprobada por consenso.

Con respecto a la Secretaría, se definió que la misma tendría su sede en Quito, Ecuador y que estaría a cargo de un Secretario General. Éste, debe ser designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por solo una vez. Se aclara que el cargo no puede ser sucedido por un secretario de la misma nacionalidad.

El secretario es el que ejerce la representación legal de la Secretaría General, exigiéndosele dedicación exclusiva y el desempeño de su cargo sin recibir ni solicitar instrucciones de ningún Estado miembro (visión supranacional del cargo), ni entidad ajena a la UNASUR, debiendo actuar en forma compatible con la responsabilidad de la investidura de un funcionario internacional de esta organización.

En cuanto al personal de la Secretaría, el tratado no define el alcance ni el presupuesto asignado para tales efectos, planteando exclusivamente que se debe garantizar la representación equitativa entre los miembros, debiendo en lo posible tomar en cuenta los criterios de género, idiomas, étnicos y otros.

En lo que refiere al presupuesto de la organización, se previó que el Consejo de Delegadas y Delegados propondrá el mismo al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, para lo cual debe tomarse en cuenta la capacidad económica de los integrantes, la responsabilidad común y el principio de equidad.

El texto definió las funciones de cada uno de los órganos creados, estableciendo la existencia de una Presidencia Pro Tempore, que será ejercida sucesivamente en orden alfabético⁶ por todos los socios con una duración de un año.

Además de sus órganos y funcionarios internacionales, para una organización de esta naturaleza, adquieren especial relevancia las fuentes jurídicas, que de acuerdo a la UNASUR son el Tratado Constitutivo, así como sus instrumentos adicionales, los acuerdos que celebren los Estados Partes sobre la base de dichos instrumentos y las normas aprobadas en el marco de los órganos creados por el texto del acuerdo.

⁶ El alfabético es el mismo criterio que el utilizado en otros procesos de integración, como por ejemplo el MERCOSUR.

Toda la normativa de la UNASUR es aprobada por consenso, pero debiendo estar presentes al menos tres cuartos de los Estados miembros. Cuando no se cumple con el mencionado criterio, el Secretario General debe consultar a los Estados Partes ausentes, debiendo éstos pronunciarse en un plazo máximo de 30 días si la norma proviene del Consejo de Jefas y Jefes de Estado o del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y en un plazo de 15 días si lo hace del Consejo de Delegadas y Delegados.

Así como ocurre con algunas de las normas aprobadas por los órganos con capacidad decisoria del MERCOSUR⁷, en la UNASUR, las mismas serán obligatorias para todos los miembros una vez que hayan sido incorporadas al ordenamiento jurídico de cada Estado Parte de acuerdo a sus procedimientos internos. Por el momento y a diferencia de lo que acontece en el MERCOSUR, la UNASUR no estableció la incorporación inmediata de ninguna de las normas aprobadas por sus órganos, por lo que necesariamente deberán incorporarse en los ordenamientos jurídicos de los países socios para exigirse su cumplimiento.

Por otra parte, el texto prevé la posibilidad de crear políticas e instituciones para dar cumplimiento a los objetivos planteados en el tratado constitutivo, que como se verá en el capítulo siguiente adquirieron importancia en los últimos años.

El artículo 17 de la UNASUR, plantea la creación de un Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, definiendo que para su aprobación deberá aprobarse un Protocolo Adicional. A través de un artículo transitorio, se acordó la creación de una Comisión Especial que será integrada por los representantes del Consejo de Delegadas y Delegados, integrantes de los Parlamentos Nacionales, Subregionales y Regionales, con el objetivo de elaborar un Proyecto de Protocolo Adicional que debió ser considerado en la IV Cumbre de Jefas y Jefes de Estados y de Gobierno.

Debe tenerse en cuenta que tanto el MERCOSUR como la CAN poseen un Parlamento en funcionamiento, si bien en el primer caso aún se encuentra en proceso de perfeccionamiento. En el caso de la UNASUR, tampoco se ha avanzado en ese sentido.

⁷ Consejo del Mercado Común, Grupo del Mercado Común y Comisión de Comercio del MERCOSUR.

En lo que refiere a la adhesión, así como ocurre con otros procesos de integración como el MERCOSUR, la CAN y la ALADI, la UNASUR define que podrán adherirse nuevos países de América Latina y el Caribe. Por recomendación del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (por consenso), podrá analizar las solicitudes de adhesión por parte de Estados Asociados, si transcurrieron cuatro años de que dicho país posee ese status. Las nuevas incorporaciones culminarán con un Protocolo de Adhesión que entrará en vigencia 30 días después de que se complete el proceso de ratificación del nuevo integrante.

2. El desarrollo institucional de la UNASUR

Luego del repaso de las principales características de la UNASUR, a través del estudio de su tratado originario y de su estructura institucional, seguidamente se profundizan los avances de la organización en ese plano en los últimos años.

En primer lugar, es necesario reconocer que partir de la puesta en vigencia del tratado, la nueva organización regional generó un desarrollo institucional que es resaltante. Es notorio que la flamante organización ha logrado cumplir con las instancias formales previstas en el tratado (reuniones anuales de Jefas y Jefes de Estado) y que dicha meta, fue superada por el importante número de reuniones extraordinarias realizadas en los últimos años.

CUMBRES ORDINARIAS DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO

Nº	Lugar	Reunión	Fecha	Principales avances
1	Brasilia, Brasil	Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones	Setiembre de 2005	Se definió la agenda de la CSN y el Plan de Acción
2	Cochabamba, Bolivia	Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones	Diciembre de 2006	Aprobación del documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión
3	Quito, Ecuador	Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado de la UNASUR	Agosto de 2009	Creación de los Consejos contra el narcotráfico, infraestructura y planeamiento, desarrollo social y el COSECCTI
4	Georgetown, Guyana	Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado de la UNASUR	Mayo de 2011	Aprobación del Protocolo sobre el compromiso con la democracia. Se aprueba el Consejo de Economía y Finanzas
5	Asunción, Paraguay	Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado de la UNASUR	Octubre de 2011	Se avanza en la creación del Consejo Electoral
6	Lima, Perú	Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado de la UNASUR	Noviembre de 2012	Se incorpora el Consejo Electoral a la estructura institucional de la UNASUR

Fuente: elaboración propia en base a UNASUR.

Cabe precisar, que el desarrollo de las mismas no estuvo ajeno a dificultades y en algunos casos a importantes ausencias. Entre las dificultades que pautaron las reuniones ordinarias y extraordinarias de la UNASUR, se destacan la crisis política en Bolivia (2008), la crisis institucional en Ecuador, las diferencias con Colombia por la instalación de bases militares estadounidenses en su territorio y la más reciente crisis política en Paraguay, entre otras.

CUMBRES EXTRAORDINARIAS DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO

N°	Lugar	Reunión	Fecha	Principales avances
1	Montevideo, Uruguay	Reunión extraordinaria de la Comunidad Sudamericana de Naciones	Diciembre de 2005	Se crea la Comisión Estratégica de Reflexión
2	Isla Margarita, Venezuela	Reunión extraordinaria de la Comunidad Sudamericana de Naciones	Abril de 2007	Se le cambia el nombre a la CSN, pasa a denominarse UNASUR. Se crea el Consejo Energético Suramericano
3	Brasilia Brasil	Reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR	Mayo de 2008	Se aprueba el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Brasil propone la creación del Consejo de Defensa Suramericano
4	Santiago de Chile	Reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR	Setiembre de 2008	Se atiende a la crisis institucional en Bolivia
5	Salvador de Bahía, Brasil	Reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR	Diciembre de 2008	Se crea el Consejo de Defensa Suramericano y el Consejo Sudamericano de Salud
6	Bariloche, Argentina	Reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR	Agosto de 2009	Análisis de la propuesta de bases norteamericanas en Colombia. Se crea la "zona de paz suramericana"
7	Quito, Ecuador	Reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR	Febrero de 2010	Declaración de solidaridad con Haití (por el terremoto)
8	Cardales, Argentina	Reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR	Mayo de 2010	Se crea la Secretaría Técnica UNASUR - Haití
9	Buenos Aires, Argentina	Reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR	Octubre de 2010	Se atiende a la crisis institucional en Ecuador
10	Lima, Perú	Reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR	Julio de 2011	Se aprueban declaraciones vinculadas con el desarrollo social
11	Mendoza, Argentina	Reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR	Junio de 2012	Suspensión de Paraguay de la UNASUR

Fuente: elaboración propia en base a UNASUR.

El importante número de reuniones realizadas entre las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, demuestran la voluntad política de los miembros con el proceso. En consecuencia, los países pronto transformaron a la nueva organización en un foro político, que es utilizado como plataforma para definir posiciones e implementar acciones frente a las crisis políticas desatadas en la región, definiciones que por cierto, se toman sin la intervención de la OEA. En ese sentido, un número considerable del total de las reuniones extraordinarias, atendieron exclusivamente a crisis políticas internas de algunos de los miembros.

Al respecto del comentado perfil político adquirido por la organización desde su creación, debe reconocerse que ha sido notorio el aumento de la intervención regional en las crisis políticas internas de algunos de los miembros de la UNASUR, al menos de forma más expedita que otrora. Esta realidad, si bien es valorada como positiva, siempre y cuando sea un vehículo para mantener la estabilidad política en la región, no debería extralimitarse al límite de inmiscuirse en los asuntos internos de ningún Estado miembro.

En cuanto a la Secretaría General, la misma fue finalmente instalada en la ciudad de Quito, Ecuador. En mayo de 2012, se aprobó el reglamento de la UNASUR⁸ que dedica el capítulo IV a la Secretaría General. Dicho capítulo detalla las atribuciones de la secretaría y del Secretario General, así como de los funcionarios de la secretaría.

El texto también se ocupa de definir el procedimiento para la aprobación de las normas, la creación de órganos auxiliares, el mecanismo para la aprobación del presupuesto, entre otros aspectos de interés para el desarrollo institucional de la UNASUR.

Respecto al cargo del Secretario General, corresponde admitir, que si bien inicialmente se pensó en jerarquizar al mismo a través de la designación de ex presidentes para su desempeño, como fue el caso del Dr. Néstor Kirchner, luego de su fallecimiento, no se logró dar continuidad al mencionado objetivo, si bien el cargo fue ofrecido a varios ex –presidentes de la región (caso de Brasil, Chile y Uruguay).

En la actualidad, ocupa el cargo el venezolano Alí Rodríguez Araque⁹, que debería ser sucedido por un Secretario General de nacionalidad paraguaya, lo que naturalmente no ocurrirá hasta que el mencionado país deje de estar suspendido por la organización (lo mismo ocurrió recientemente en el MERCOSUR).

Además de los avances en el desarrollo de la Secretaría General, la organización ha creado instituciones permanentes en diferentes áreas. Entre las más destacadas, se ubican la Secretaría Técnica UNASUR – Haití, el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS) y el Grupo de Trabajo sobre Solución de Controversias e Inversiones, si bien este ámbito no ha sido aprobado oficialmente.

⁸ Para acceder al reglamento ingrese al siguiente link:
http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=304

⁹ Previamente ocupado por la Colombiana María Emma Mejía.

El acta de constitución de la Secretaría Técnica UNASUR - Haití data de agosto de 2010, no contándose con más información sobre sus acciones, ni tampoco con una decisión que haya ratificado su constitución (como ocurre en los otros casos).

En el caso del CEED, el estatuto redactado en 2011, en donde se define el alcance del centro, que tiene entre sus principales cometidos el asesoramiento del Consejo de Defensa Suramericano, fue aprobado por la Decisión 10 del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, de noviembre de 2012.

En lo que refiere al ISAGS, este instituto se encuentra entre los más dinámicos, al menos si se toma como referencia el número de normas y acciones publicadas en el sitio web de la Secretaría General sobre dicho órgano auxiliar. El mencionado instituto, que opera desde Río de Janeiro, se encuentra plenamente operativo (incluso con la designación de un Director y con un presupuesto que asciende a los US\$ 2,3 millones en 2013), ya que fue ratificado por la aprobación de la Resolución 05 del 2009. Su Estatuto fue aprobado por la Decisión 2 del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de noviembre de 2012.

Entre sus objetivos, se destaca el fomento del mejoramiento de la calidad de la gestión de la salud de los países de Suramérica, a través de la formación de liderazgos, gestión del conocimiento y apoyo técnico de los sistemas de salud.

Algunos de sus más recientes logros, fueron la creación de una Red de Institutos Nacionales de Cáncer, la aprobación de una guía para la elaboración de presentaciones y documentos -por parte de los ministerios de salud-, la elaboración de documentos sobre los Sistema Nacionales de Salud, la realización de talleres sobre los Sistemas Nacionales de Salud en la región, donde el instituto plantea las áreas y temáticas en donde se pueden desarrollar ámbitos de cooperación. También se destacan las presentaciones realizadas por el director y la suscripción de un acuerdo sede entre la UNASUR y Brasil.

Otro de los esfuerzos de la organización en términos de su desarrollo institucional, es notorio en el número de consejos instituidos. En particular, se destaca el de salud, desarrollo social, de infraestructura y planeamiento, de educación, cultura, ciencia, tecnología e innovación, sobre el

problema mundial de drogas, de defensa, de economía y finanzas, el energético y por último el electoral (siendo junto con el defensa de los más activos).

Consejo de Salud Suramericano

Su estatuto fue aprobado en noviembre de 2008, para luego ser ratificado por una decisión (s/n) del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno en diciembre del mismo año. Se trata de una *“instancia permanente formada por los Ministros y Ministras de Salud de las naciones de UNASUR, como órgano de consulta y consenso en temas de salud”*.

De acuerdo a la información proporcionada por la Secretaría General de la UNASUR, ya se han realizado VI reuniones del consejo. En la última reunión del consejo se aprobaron las resoluciones listadas seguidamente:

- la aprobación del Plan Operativo Anual,
- sobre la promoción a la investigación, desarrollo y producción de ingredientes, farmacéuticos activos y medicamentos que atienden a las necesidades de salud de los países de la UNASUR,
- el pronunciamiento sobre la 65 AMS sobre la prevención y lucha contra medicamentos falsificados, espurios, de etiquetado engañoso y de calidad subestandar,
- la creación de una red de gestión de riesgos y mitigación de desastres,
- la aprobación del Plan Trienal y presupuestos del ISAGS,
- una congratulación del consejo por los 110 años de la OPS.

En el marco de sus acciones se aprobó una declaración sobre la influenza y se aprobó la Decisión 3, que crea una red de escuelas de salud. Previamente, en el marco de la V reunión del consejo se aprobó la Resolución 09 (año 2011), referida al fortalecimiento de los sistemas nacionales de salud.

Consejo Suramericano de desarrollo social

Inició sus primeros pasos con la presentación de una disposición sobre la creación del consejo, aprobada en agosto de 2008, que luego fue complementada con la instalación el estatuto en agosto de 2009. Hasta la fecha se llevan realizadas tres reuniones.

Se trata de una *“instancia de diálogo, coordinación, reflexión y cooperación sobre desarrollo social y humano integral, creado por decisión de la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, conforme al Tratado Constitutivo de la UNASUR”*.

La Decisión N°13 aprueba el Plan de Acción del Consejo de Desarrollo Social para los años 2012 – 2014, que definió los siguientes ejes de acción:

- Pobreza y desigualdad social.
- Seguridad alimentaria y lucha contra la malnutrición.
- Economía social, solidaria y/o comunal con inclusión productiva y generación de oportunidades.
- Participación ciudadana en el ámbito del desarrollo social de UNASUR.
- Cooperación regional para la implementación y financiamiento de las políticas sociales.

Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento

El consejo *“se trata de una instancia de discusión política y estratégica, a través de la consulta, evaluación, cooperación, planificación y coordinación de esfuerzos y articulación de programas y proyectos para implementar la integración de la infraestructura regional de los países miembros de la UNASUR”*.

Su estatuto fue aprobado en enero de 2009, emitiendo hasta la fecha dos declaraciones de los ministros de comunicación y dos decisiones. De acuerdo a la Secretaría General se llevan realizadas dos reuniones.

Entre sus mayores logros, se destaca la aprobación de la denominada Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API), que es un documento elaborado por el IIRSA¹⁰, el mismo fue aprobado por la

¹⁰ Acceda al documento a través del siguiente link:
http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=813:decision-5-anexolima-30-noviembre-2012&catid=95:consejo-suramericano-de-infraestructura-y-planeami

Decisión 05 del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR en noviembre de 2012. Por su parte, la Decisión 04 aprobó el Plan Estratégico del Consejo para los años 2012 – 2022¹¹.

El consejo de Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI)

Su estatuto fue aprobado en 2010. De acuerdo al mismo se trata de una *“instancia política de carácter intergubernamental para la integración, destinada a definir, concertar y promover políticas y proyectos comunes con el objetivo de coadyuvar, desde éstas áreas del conocimiento, al proyecto integrador de UNASUR como instancia para el desarrollo de nuestros pueblos”*.

En base a la información disponible, hasta la fecha se llevan realizadas tres reuniones, donde según las actas y declaraciones de acceso público, el consejo no parece haber alcanzado resultados tangibles.

Debe tenerse en cuenta que la reciente Decisión N°12 del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de noviembre de 2012, decidió derogar el COSECCTI para crear consejos que atiendan a dichas temáticas por separado. En efecto, el artículo 2 de la mencionada norma crea el Consejo Suramericano de Educación, el Consejo Suramericano de Cultura y el Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las drogas

Su estatuto fue aprobado en mayo de 2010. El consejo es una *“instancia permanente de la UNASUR de consulta, cooperación y coordinación para enfrentar el problema mundial de las drogas”*.

De acuerdo a la Secretaría de la UNASUR se realizaron dos reuniones, pero considerando los avances, el consejo no parece haber alcanzado resultados concretos.

¹¹ El mismo había sido aprobado previamente por la Resolución 07 de marzo de 2012 de marzo. El documento no se encuentra disponible en la web de la Secretaría General.

Consejo de Defensa Suramericano

La creación del mencionado consejo ha sido valorada muy positivamente por los países miembros, ya que se trata de un ámbito que se encuentra relacionado con un tema tan estratégico como sensible. Además, no puede desconocerse la importancia que algunos de los miembros de la UNASUR le otorgan a la posibilidad de generar un ámbito donde se puedan delinear políticas comunes de defensa de forma independiente a la OEA.

Se trata de una *“instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa”*. La decisión para la aprobación del consejo y la aprobación del estatuto datan de diciembre de 2008. En su marco, se han realizado reuniones ordinarias y extraordinarias, además de las reuniones ejecutivas previstas por el estatuto, con la aprobación de declaraciones que definieron diferentes acciones, para las áreas estratégicas: las políticas de defensa, cooperación militar, acciones humanitarias y misiones de paz, industria y tecnología de la defensa, formación y capacitación.

En 2012, el consejo contó con un Plan de Acción que habría cumplido con la mayor parte de las actividades planificadas.

Consejo Suramericano de Economía y Finanzas

Creado en 2010, en plena profundización de la crisis internacional desatada en 2008. De acuerdo a su estatuto, se trata de una *“instancia de diálogo, reflexión, consulta y cooperación en materia de economía y finanzas”*. Así como otros ámbitos, además de las reuniones ministeriales, cuenta con instancias ejecutivas a nivel de viceministros y previó la posibilidad de crear Grupos de Trabajo.

Uno de sus objetivos más precisos, refiere a promover el intercambio comercial entre los miembros a través de monedas locales (como es sabido se trata de un mecanismo también promovido y en algunos casos vigente en otros procesos de integración de la región).

El consejo aprobó dos declaraciones (las dos en Buenos Aires en 2011), en donde se definen algunas prioridades económicas y financieras para los miembros en un contexto de crisis internacional,

fomentando el uso, readecuación o profundización de algunos de los instrumentos ya existentes (como por ejemplo el Fondo Latinoamericano de Reservas, el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI, el Banco del Sur o la CAF, entre otros instrumentos y organizaciones).

Tomando como referencia la información de acceso público, hasta la fecha se realizaron dos reuniones del Consejo de Economía y Finanzas y una del Grupo de Integración Financiera, que definió un número importante de objetivos generales y específicos, que en algunos casos no fueron alcanzados.

Consejo Energético Suramericano

Si bien fue formalmente constituido en 2010, con el objetivo de considerar las *“instancias que en materia energética tengan en común las naciones que conforman la UNASUR”*, el antecedente directo es la realización del Consejo de Caracas de 2008.

Hasta la fecha se concretaron tres reuniones, con la aprobación de tres declaraciones. En 2010, se aprobó el cronograma para alcanzar entre los miembros la firma de un Tratado Energético Suramericano, acuerdo que finalmente no fue suscrito.

Consejo electoral de UNASUR

Creado por Resolución del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de la UNASUR aprobada en 2011, con el objetivo de consagrar los avances alcanzados en las dos reuniones de organismos y autoridades electorales de los Estados suramericanos. Así como ocurre con el consejo de defensa, el electoral contó con un sustancial apoyo político de algunos de los Estados miembros, por tratarse el electoral, de otro asunto en donde la OEA también tiene participación.

Su estatuto fue aprobado en 2012 y la Decisión 15 lo incorporó a la estructura institucional de la UNASUR. En 2012, se aprobó el convenio entre la UNASUR y el Consejo Nacional de Ecuador a los efectos de definir los detalles de la misión electoral del Consejo Electoral de la UNASUR en las

elecciones nacionales de Ecuador a realizarse en febrero de 2012. La misión fue finalmente instalada en enero de 2013.

2.1 Principales normas aprobadas

Las decisiones son las normas aprobadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la organización, por lo tanto, son consideradas las de mayor jerarquía.

De acuerdo a la información disponible en el sitio web de la Secretaría General de la UNASUR, hasta la fecha se han aprobado un total de 20 decisiones, todas aprobadas en el año 2012, con la sola excepción de una aprobada en 2008. Este caudal de decisiones, indica que al menos en términos cuantitativos, el desarrollo normativo de la organización es muy reciente.

En cuanto a las resoluciones, normas aprobadas por Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, se habrían aprobado un total de 4 resoluciones, 3 de ellas en 2011 y una en 2012. Cabe precisar que la UNASUR no ha aprobado hasta la fecha ninguna disposición, normas que emanan del Consejo de Delegadas y Delegados.

El resto del cuerpo normativo de la UNASUR se conforma con declaraciones (se aprobaron un total de 28), actas y comunicados.

El elevado número de decisiones aprobado por la UNASUR en relación a las resoluciones y disposiciones, confirman el perfil político de la organización, donde los órganos con ese tenor tienen una mayor presencia que los ejecutivos, lo que es natural en un organismo que adquiere un papel de foro político, lo que también coincide con el número de declaraciones aprobadas hasta la fecha.

3. Conclusiones

Más allá de los debates generados, siempre necesarios en instancias de esta naturaleza, finalmente, en 2011, luego de la novena ratificación del Tratado de la UNASUR a cargo de Uruguay, la misma entró en vigencia, institucionalizándose el proyecto iniciado en 2004 con la CSN. A partir de ese momento, la nueva organización regional generó un desarrollo institucional resaltable.

En los hechos, desde su constitución la UNASUR ha aprobado un número considerable de declaraciones, decisiones y comunicados. A su vez, ha creado una densa red de órganos auxiliares, si bien con resultados dispares en el cumplimiento de sus objetivos.

Se trata de una organización con un claro perfil político, donde no se determinan acciones concretas vinculadas con el área económico - comercial a excepción de las acciones sobre integración física y energética, en este último caso formalizando el lanzamiento de Cumbres que tratarían solo dicha temática.

Como pudo observarse, la institucionalidad de la UNASUR es muy amplia y abarca un número significativo de áreas vinculadas con el desarrollo económico y político de la región, aspecto que a priori es positivo y coincide con la amplitud de sus objetivos originarios.

De cualquier forma, un repaso de todas las normas aprobadas desde la constitución de la organización hasta el presente, podrían indicar cierto desbalance entre los objetivos planteados en las mismas y las posibilidades reales de alcanzarlos (lo que por cierto, es una de las características de algunas organizaciones y procesos de integración regional).

En consecuencia, más allá de la indiscutible profundización institucional ya señalada, esta organización continúa sin contar con los instrumentos integracionistas necesarios para implementar parte de los objetivos fundacionales.

Para lograr niveles profundos de integración en algunas de las áreas estratégicas definidas por la UNASUR, mucho más cuando forman parte del proceso países con semejantes asimetrías, se necesita de instrumentos y mecanismos que hasta el momento parecen ausentes en la estudiada organización regional. Esta realidad afecta el contenido de algunas de las normas aprobadas, en particular en lo que refiere al grado de especificidad de las metas planteadas.

Otro de los desafíos de la UNASUR, es aún la imperante superposición de acciones con otras organizaciones y esquemas de integración regional de corte similar. En este punto, deberán hacerse mayores esfuerzos para alcanzar una mejor coordinación y armonización entre las mismas, para lo cual

deben pasar a un segundo plano algunos intereses nacionales, que si bien son legítimos, impiden la adecuada consolidación de los intereses regionales.

Por último, uno de los desafíos centrales de la UNASUR refiere a su perfil. Esta definición es de suma trascendencia y se encuentra muy vinculada a los otros desafíos ya señalados. Hasta el momento, las normas aprobadas por los órganos de la organización revelan un claro perfil político, actuando como foro que colabora con la definición de grandes líneas estratégicas en temas vinculados con el desarrollo.

Sin embargo, suelen ser reiteradas las declaraciones sobre la necesidad de que la organización adquiriera, además, un perfil comercial. Al respecto, debe tenerse en cuenta, que si bien la CSN mencionó expresamente el papel de ese organismo en la armonización del MERCOSUR con la CAN (incluso algunos documentos previos señalaron la conformación de una zona de libre comercio entre sus miembros), la UNASUR no planteó dicho objetivo ni estableció ninguna instancia de integración comercial a ser alcanzada por sus integrantes.

Como consecuencia, en lo que refiere a las relaciones preferenciales, los países miembros de la UNASUR seguirán utilizando los instrumentos de integración vigentes, ya sea en el marco de los acuerdos a través del MERCOSUR o la CAN, como así también en el marco de la ALADI, todos organismos especializados que sí han planteado niveles específicos de integración. Además, debe reconocerse, que los países de la UNASUR presentan diferencias notorias en las estrategias de inserción seguidas por sus miembros, por lo que las acciones comunes pretendidas por la organización en este tema dificultarían los consensos regionales.

En síntesis, desde sus primeros pasos, la UNASUR generó hondos debates sobre la real conveniencia de su implementación, los cuales no impidieron su puesta en vigencia y posterior desarrollo institucional, así como tampoco su consolidación como foro político subregional. Ahora bien, eso no obsta a que parte de los debates del pasado, siguen perdurando en el presente, pero especialmente encuentran cabida en los desafíos futuros de la organización.

Para continuar con el desarrollo del proceso, parece necesario evitar una proliferación de acciones, que generen una red demasiado densa de campos de acción, de difícil concreción con los mecanismos y los recursos disponibles en la actualidad.

A su vez, es imprescindible evitar la multiplicación de esfuerzos, en áreas donde ya existen organizaciones especializadas, que en muchos casos se encuentran conformadas por los mismos países miembros de la UNASUR.