



UNIVERSIDAD DEL  
AZUAY

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS  
ESCUELA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

## UNASUR: Análisis realista de la organización desde su concepción hasta su entrada en vigor

*Trabajo de graduación previo a la obtención del título de Licenciado en Estudios  
Internacionales con mención bilingüe en Comercio Exterior*

**Autor**

Paúl Fernando Coellar Ríos

**Directora**

Tamara Trowsell, PhD

Cuenca – Ecuador  
2013

*A la tía Zoilita Paredes,  
ejemplo imperecedero de alegría y cariño.*

## **Agradecimientos**

Por su acompañamiento, apoyo, persistencia y comprensión, tengo un cúmulo de personas a quienes debo un sincero agradecimiento.

A mis padres, hermanos, y sobrina, ¡gracias por allanar el camino para cumplir mis sueños! Son parte inherente de ellos. A mis amigos, soporte indispensable en mi vida. Agradezco especialmente a Mónica, Juan Pablo, Soledad, Marielisa, Pablo y Anisa: sus contribuciones tanto a la investigación, como al autor, lograron la consecución de esta meta. A mi querida y admirada Directora, Tamara Trowsell, por su comprensión, sus consejos y su entrega a la investigación académica. A la Escuela de Estudios Internacionales, la Facultad de Ciencias Jurídicas y la Universidad del Azuay, por permitirme aprender para contribuir a la colectividad. Al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, y su equipo humano, por la confianza entregada y la experiencia compartida.

Mi gratitud siempre será enorme con todos ustedes, y mi apoyo será igualmente incondicional.

## Contenido

Agradecimientos .....	ii
Resumen .....	v
Abstract .....	vi
Capítulo I	
La Soberanía y las Organizaciones Internacionales .....	4
1.1. La unicidad de UNASUR .....	5
1.2. El dilema de la soberanía .....	10
1.2.1. El concepto de soberanía .....	10
1.2.2. La soberanía y la cooperación interestatal .....	15
1.3. Las Organizaciones Internacionales Gubernamentales .....	22
1.3.1. Características constitutivas de las OIG .....	22
1.3.2. Estructura organizativa de las OIG .....	25
1.3.3. Sistemas de Toma de Decisiones de las OIG .....	34
1.3.4. Mecanismos de implementación de decisiones en las OIG .....	37
1.4. Conclusión del capítulo .....	38
Capítulo II	
El Tratado Constitutivo de UNASUR: Lectura y Descripción .....	39
2.1. Antecedentes del Tratado Constitutivo de UNASUR .....	40
2.2. El Tratado Constitutivo de UNASUR .....	50
2.2.1. Los objetivos de UNASUR .....	50
2.2.2. Estructura de UNASUR .....	53
2.2.3. El Sistema de Toma de Decisiones de UNASUR .....	71
2.2.4. Otros aspectos de UNASUR .....	75
2.3. Conclusión del capítulo .....	76
Capítulo III	
El Tratado Constitutivo de UNASUR: Análisis y Aportes Empíricos .....	77
3.1. Análisis de los Objetivos y la constitución de UNASUR .....	78
3.2. Análisis de la Estructura de UNASUR .....	83
3.2.1. Análisis del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno .....	85
3.2.2. Análisis de la Presidencia Pro Tempore .....	88
3.2.3. Análisis del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores .....	109
3.2.4. Análisis del Consejo de Delegados .....	113
3.2.5. Análisis de los Consejos Ministeriales .....	118
3.2.6. Análisis de la Secretaría General .....	121

3.3. Análisis de la Norma del Consenso y los Procedimientos para la Adopción y Creación de Políticas e Instituciones.....	133
3.4. Conclusión del capítulo .....	138
Capítulo IV	
La soberanía en UNASUR.....	139
4.1. La trascendencia del principio de soberanía en el contexto histórico de América del Sur.....	139
4.2. La concepción suramericana de soberanía e integración regional .....	143
4.3. Reflexiones finales .....	153
Conclusiones .....	159
Referencias.....	165
Anexo I.....	176

## **Resumen**

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), nacida oficialmente en 2008, emerge como uno de los proyectos políticos más ambiciosos del siglo XXI en América Latina. Sin embargo, a pesar de su pretensión de alcanzar la anhelada integración de América del Sur, esta iniciativa parece encontrar obstáculos en su propia naturaleza institucional y normativa, establecida en su Tratado Constitutivo y su Reglamento General. Para alcanzar verdaderamente sus metas, UNASUR enfrenta el reto de lidiar con aquella visión tan acérrima del principio de soberanía, que impide pensar en un espacio de convivencia y gobernanza que vaya más allá del Estado nación. Esta investigación indaga a minuciosidad en el diseño institucional y normativo de la organización, aportando evidencia empírica y contextualizándola en un escenario latinoamericano que no es ajeno al ensayo de esquemas de integración.

## **Abstract**

The Union of South American Nations (UNASUR), officially born in 2008, emerges as one of the most ambitious political projects of the century in Latin America. However, despite its claim to achieve the desired integration of South America, this initiative seems to find obstacles in its own institutional and regulatory nature, established in its Constitutive Treaty as well as in its General Regulations. To truly achieve its goals, UNASUR faces the challenge of dealing with a staunch vision of the principle of sovereignty, which blocks the thinking of a region for living and governance that goes beyond the nation state. This research thoroughly investigates the institutional and normative design of the organization, providing empirical evidence and contextualizing it in a Latin American scenario that is no stranger to integration schemes.

## Introducción

Doscientos años atrás, Simón Bolívar emprendió una tarea que quedó a medio cumplir. Si bien los pueblos de América –aquellos que hasta entonces estaban regidos por el Reino de España– lograron su independencia, fracasaron en su intento por construir el “Estado más grande, rico y poderoso del mundo”, como el Libertador lo añoraba. Tenían todo para convertirse en potencia, pero los egoísmos individuales pesaron más y la Patria Grande quedó para la historia. O, al menos, eso se creyó.

No obstante, el sueño de la integración de esas “naciones descoyuntadas”, apelativo de José Mujica, nunca fue abandonado. Hubo de pasar más de un siglo de guerras y diferencias entre países hermanos, para así entender que el destino tenía deparado para ellos un futuro prometedor, aunque sólo alcanzable si superaban las visiones egoístas y de corto plazo. Ello significaba reconocer, cabalmente, que las grandes metas requerían grandes sacrificios; y, en el proceso, facilitar la construcción de grandes proyectos de integración que coadyuven a la cohesión de las jóvenes patrias suramericanas.

Este reconocimiento condujo al ensayo de al menos dos proyectos prodigiosos de integración en América del Sur: el Pacto Andino, devenido *a posteriori* en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Estas iniciativas proponían un esquema gradual de integración que empezaba indispensablemente con la integración económica (creación de zonas regionales de libre comercio, mercados comunes, uniones aduaneras, etc.), la cual llevaría a la integración social, cultural, y política de la región. Esta receta, por cierto, no se cumplió, con lo cual los procesos de integración regional perdieron vigor; los Estados perdieron márgenes de acción en detrimento de las fuerzas de los mercados y los capitales; y las sociedades perdieron el interés en los proyectos que habían despertado la esperanza en sus épocas inaugurales.

En ese contexto, tanto la CAN como el MERCOSUR entraron en un período de estancamiento. Se trataba de una época de expansión de mercados y de fuerzas

globalizadoras importantes, que traían consigo proyectos como la ahora difunta Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), ante la cual, en su momento, América del Sur tuvo un papel trascendental. Ese sería el preludio de la “regionalización suramericana de la agenda” que conduciría a la creación de UNASUR.

Liderados por Brasil a inicios del milenio, los Jefes de Estado y de Gobierno de Suramérica se reunieron en Brasilia, con la intención de fomentar la liberalización de comercio en la región y constituir así un frente de negociación ante Estados Unidos respecto al ALCA. Sin embargo, la emergencia y confluencia de actores de “izquierda”, como Luis Inacio Lula da Silva, Hugo Chávez, Evo Morales, Néstor Kirchner, entre otros, propició la consolidación de un proyecto regional suramericano dando continuidad a Brasilia con las cumbres de Guayaquil, Cuzco, Brasilia, Cochabamba, e Isla Margarita. Sería nuevamente en Brasilia, en mayo de 2008, donde los líderes de los 12 países de América del Sur firmaron el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), creando así la novísima organización de integración que protagonizaría la agenda regional.

UNASUR constituye uno de los últimos esfuerzos por integrar a la Patria Grande con la que Simón Bolívar soñó. Sin embargo, dada la cantidad de intentos de integración en la región, una parte de la ciudadanía suramericana ve con escepticismo la realización de este ambicioso proyecto regional. Aunque la CAN y el MERCOSUR acumulan valiosos logros y experiencias, las cuales deben ser aplaudidas y replicadas, también proveen algunas lecciones sobre errores cometidos, los cuales deberían haber sido tomados en cuenta al momento de constituir UNASUR. De cualquier forma, la Unión se erige en la actualidad como un proyecto difícil de ser ignorado, con potencialidades enormes por lo cual merece ser estudiado.

El trabajo que se propone en estas líneas intentará descifrar minuciosamente las concepciones teóricas que subyacen a UNASUR, poniendo especial énfasis en el principio de soberanía como piedra angular de este proceso de integración. A través de este diagnóstico estructural de la Unión de Naciones Suramericanas, que tomará como referentes a su Tratado Constitutivo y su Reglamento General, buscaremos identificar

las capacidades conferidas a la arquitectura institucional de la organización, concatenándolas con los objetivos planteados por los Estados Miembros en el mes de mayo de 2008, en la ciudad de Brasilia.

De esta manera, el primer capítulo tiene un enfoque claramente conceptual, que busca cimentar esta investigación desde la óptica de la soberanía y su incidencia en un sistema internacional anárquico en el cual los intereses compartidos llevan a formar coaliciones, a menudo institucionalizadas, de gobernanza regional. El segundo capítulo introduce al lector a un estudio descriptivo de la Unión de Naciones Suramericanas, tomando como eje su Tratado Constitutivo y su Reglamento General –herramientas elementales para comprender la institucionalidad y la normativa de la organización. En base a lo descrito, el tercer capítulo trasciende hacia un análisis sumamente minucioso de UNASUR, no solamente en base a lo escrito, sino también en base a lo practicado en los primeros años de vida de la organización. Los cuestionamientos realizados en el tercer capítulo, la descripción plasmada en el segundo, y el contenido conceptual provisto en el primero, permiten que el cuarto capítulo retome integralmente la discusión sobre el concepto de la soberanía y su incidencia en el diseño y funcionalización de la Unión de Naciones Suramericanas.

# Capítulo I

## La Soberanía y las Organizaciones Internacionales

Si bien en la actualidad damos por sentada la existencia del Estado como ente central de las relaciones internacionales –aunque incluso eso es discutible–, la historia nos enseña que la humanidad está en constante cambio, y con ello sus instituciones de gobernanza también lo están. Esta permanente transición, que puede ser analizada desde múltiples niveles, ha sido amplia y abundantemente explicada por un gran número de estudiosos de las ciencias políticas y sociales, facilitándonos una gama extensa de teorías, principios y definiciones.

El presente capítulo pretende tomar algunas de esas explicaciones y compilarlas alrededor de un eje de análisis que permita ilustrar a breves rasgos la irrupción del concepto de soberanía, describiéndolo y contextualizándolo en torno al Estado y su significancia en la historia reciente. El análisis que sigue no ignora la realidad de un mundo protagonizado por Estados Nación configurados principalmente en Europa y replicados en los demás continentes, sentando las bases para lo que hoy conocemos como el ‘sistema internacional’. El estudio de la historia nos enseña cómo el pensamiento (y la fuerza) hegemónico configuró el mundo *a la occidental*, desplazando modelos de gobernanza que eran ajenos al modelo europeo, Estado-céntrico, soberanista, positivizado en leyes y Constitución.

Sin embargo, este trabajo tampoco ignora las reivindicaciones del *resto del mundo*, con luchas propias por superar esa configuración ‘eurocéntrica’ del sistema internacional. Me atrevo a entusiasmarme, tal vez muy prematura e ingenuamente, con la posibilidad de que esta constante transformación del sistema esté marcada por la irrupción de esquemas diferentes, que disputen la responsabilidad de esbozar el futuro.

Quizá por ello insista tanto, en un primer momento, en la unicidad de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), destacando la esencia con la que está emergiendo. Esto no impide que, posterior a ello, se profundice en la historia del concepto de soberanía, asunto en el cual es imposible relegar la carga europea, como ya se ha dicho

previamente. Seguidamente, introduciré algunos elementos de la discusión sobre la cooperación interestatal, lo cual nos llevará al análisis de las organizaciones internacionales gubernamentales. En este punto, además de exponer las características constitutivas de toda organización de ese tipo, examinaremos la estructura organizacional, brindándole especial atención al asunto de su liderazgo. Esto último porque, en el análisis que se verá en los capítulos posteriores, haremos especial hincapié a las instancias directivas de UNASUR, las cuales inciden inevitablemente en su proceso transformativo. Finalmente, el capítulo cerrará con una explicación de los modelos de toma de decisiones y sus mecanismos de implementación, con lo cual se cubre, de manera muy concisa, la descripción de las OIG.

Con este análisis, el lector podrá tener las bases necesarias para abordar los siguientes capítulos de manera fundamentada, permitiéndole un análisis propio y ojalá diferente. La finalidad de este trabajo, justamente, es crear el espacio para el análisis y la discusión que enriquezca las perspectivas de la integración de América del Sur.

## **1.1. La unicidad de UNASUR**

Profundizar en el carácter único, original y particular del proyecto político sudamericano puede resultar obvio para quien lee este análisis. En efecto, ¿qué proyecto político es idéntico a otro en su totalidad? Ninguno, claro está; cada uno tiene sus especificidades. Y el análisis que se haga de la Unión de Naciones Suramericanas debe necesariamente partir de un reconocimiento de esta unicidad. ¿Por qué tal insistencia?

La literatura existente sobre integración regional nos provee una respuesta: el carácter eurocéntrico de su estudio. Tal es el grado de ese sesgo que a menudo resulta sencillo caer en la tentación de comparar todo intento integracionista con el de la Unión Europea. No es propósito de este análisis evaluar los logros o fracasos del proceso europeo, aun si éste ofrece lecciones que pueden ser tomadas en cuenta en proyectos similares. De hecho, en ocasiones se recurrirá a ellas para la argumentación correspondiente. Empero, vale insistir en que el camino escogido por Europa no es una

receta que pueda ser idénticamente replicada en Suramérica o en cualquier otra región del planeta.

Si bien los planteamientos sobre integración regional no son nuevos, esto no ha llevado a que durante el tiempo se consolide una concepción unánime de su significado y sus alcances. Al hablar estos sistemas políticos, Christian Bouteille (2009) recuerda que el ex Comisario de la Unión Europea, Jacques Delors, se refería a ellos como “OPNIs: Objetos Políticos No Identificados” (185). Al respecto, varios autores han hecho esfuerzos por desmitificar la idea de la integración a la europea. Mary Farrell (2005), por ejemplo, es contundente al afirmar que

no hay ninguna razón para aceptar la idea de que un determinado modelo de regionalismo ofrece un paradigma a seguir, así como tampoco es razonable aceptar que un determinado modelo de desarrollo utilizado con éxito en un Estado se puede simplemente aplicar sin ningún tipo de adaptación en otros Estados que buscan emular el éxito del primero. Es imprescindible observar las condiciones (políticas, económicas y sociales) y el contexto histórico en cada caso, con el fin de comprender la naturaleza del regionalismo y de explicar los procesos, así como de apreciar la diversidad de modelos (10).

De acuerdo con Farrell, por lo tanto, es un error tomar al europeo como un paradigma a ser replicado. Louise Fawcett (2005) coincide en que uno de los principales problemas que enfrenta el estudio del regionalismo “radica en su eurocentrismo. . . . Ciertamente, en la contemplación de los fenómenos regionales, hay que reconocer que la composición de la región en discusión es vital para entender sus perspectivas y posibilidades” (26). Ambas autoras ofrecen una perspectiva mucho más amplia de lo que significa un proyecto de integración regional, y pertenecen a la escuela del nuevo regionalismo, surgido con el auge – y estancamiento – de los intentos de integración.

Más allá de suscribir o no con sus tesis, los teóricos del nuevo regionalismo permiten re-pensar a la integración como proyecto político regional. En ese contexto, la UNASUR surge como una alternativa a los procesos integracionistas que fracasaron en el pasado – materia sobre la cual América Latina tiene mucho que contar. En ese sentido, y sin negar que pueda mostrar similitudes con esos procesos, no es equivocado decir que la concepción misma de la Unión difiere enormemente de lo que se ha pensado

hasta ahora en materia de integración. Su historia y su dinámica actual responden a un contexto global y local distinto. Y, justamente por eso, se insiste tanto en su unicidad.

Esta unicidad, que se argumentará ampliamente a lo largo de esta investigación, constituye una base de la filosofía misma de la Unión. “Es rara la química interna de la Unasur. Es fuerte,” afirmaba el analista argentino Martín Granovsky (2011) en el prestigioso diario *Página 12*. Su compatriota Rafael Follonier –asesor presidencial de Néstor Kirchner, primer Secretario General de UNASUR– respondía así a una entrevista: “hay un sentido que ha reverdecido, renacido, un sentimiento patriótico esta vez sudamericano. Hay un vientito, un olor fantástico, una mística” (Follonier 2011a). Esa mística, esa química entre los Estados miembros se evidencia en las reuniones de sus distintos órganos: se percibe un aire de orgullo, desafiante por el reconocimiento común de que en el mundo de hoy, la Unión les provee de una fuerza que nunca antes habían experimentado. Aun sin tener resultados concretos, esa mística se ve fortalecida por la consciencia compartida de que, bien o mal, la UNASUR es suya y marca su propio camino. No podía ponerlo más claro María Emma Mejía, sucesora de Kirchner en el Secretariado: “vamos a ser modelo de estudio para otras regiones de cómo se construye integración con equidad, justicia social y desarrollo sostenible” (Mejía 2012a), aclarando que el ideal no es convertirse en una Unión Europea (Mejía 2011a). Ambas, declaraciones que reflejan esa esencia del nuevo regionalismo sudamericano.

No es necesario citar algún extracto del Tratado Constitutivo de UNASUR (TCU) para comprenderlo. Lo de su unicidad es una conclusión que se infiere de leerlo en su totalidad. ¿Por qué es importante dimensionar su relevancia? Lo es porque esa característica guarda la esencia filosófica de la Unión. Denota la independencia que tanto busca una región que, aunque sea en el discurso, conserva todavía el fantasma del colonialismo. Y en eso, Sudamérica también hace un aporte a la reconfiguración geopolítica del planeta, tema que excede la temática de la investigación. También el TCU denota soberanía, por más discutido que ese concepto sea, y su misma entrada en vigor constituye un rompimiento con los paradigmas de los cuales ya se ha hablado. Por lo tanto, entender el carácter único de UNASUR es una condición *sine qua non* para

evitar confusiones o para, en otras palabras, evitar acceder a su comprensión bajo el velo del eurocentrismo.

Nótese que se evita hasta ahora emitir una valoración sobre esta característica de la unicidad; el éxito o el fracaso lo determinará el tiempo y la praxis de lo que se escribe en el proceso. Al respecto, vale citar al profesor Björn Hettne (2005): “dado que el regionalismo es un proyecto político creado por el ser humano, existe la posibilidad de que ... fracase” (270). De hecho, varios son los analistas que vaticinan el fracaso de un proyecto que combina viejos vicios del regionalismo mágico sudamericano, con nuevas hipótesis todavía no comprobadas. En la idiosincrasia de la clase política al mando de UNASUR, ésta no es ni la CAN, ni el MERCOSUR, ni el ALADI, ni la Unión Europea, ni la Unión Africana, ni siquiera el ALBA; es un experimento que de todos tiene un poco, pero más tiene de sí misma. Y ésta es la característica que le impone el más importante de los retos: aprender, tomar nota y corregir.

El catedrático Olivier Dabène sintetiza categóricamente el nuevo regionalismo que se desarrolla en América del Sur, afirmando que “UNASUR representa un regionalismo post-comercial, post-hegemónico, y entonces eso puede sentar las bases de algo serio en el marco de Suramérica” (Dabène 2011a). Y José Mujica, Presidente de Uruguay, parece entender el desafío de la construcción de este nuevo espacio de integración: “los latinoamericanos estamos construyendo un tiempo distinto. No sé si lograremos lo que deberíamos de lograr: estar más juntos, entender que los países son pedazos de una nación descoyuntada” (Mujica 2011). Es Mujica quien apela al ideario de esa gran nación, esa idílica patria grande a la que tanto recurren otros líderes del subcontinente.

El ideario de la patria grande es tal vez el ingrediente principal de esa química interna a la que Granovsky alude en su análisis. La historia de esa patria fragmentada en distintas unidades excede las posibilidades de este análisis; sin embargo, ese reconocimiento de *hermandad* entre los pueblos de América del Sur es el que mueve a estos 12 países a dibujar un nuevo esquema de cooperación. La integración de la región,

como necesidad, es una idea poco impugnada: la clase política sudamericana está generalmente consciente de que es un camino necesario para jugar con mejores reglas en el mundo globalizado. El experto boliviano Pablo Solón (2008) lo resume a perfección:

ningún Estado, ni siquiera aquel que representa el 50% del territorio, la población y el PIB suramericanos puede imaginar su desarrollo de manera autónoma y al margen de la integración regional. Todos los Estados suramericanos nos necesitamos y debemos complementarnos (12-13).

Desde luego, esa consciencia general de la clase política de la región no se ha visto plasmada en medidas concretas para lograr la integración – o al menos no en medidas que hayan construido una verdadera entidad regional que integre a las nacionales. Después de todo, “integración significa unir entidades distintas, en un todo coherente” (Camacho 2009, 76). ¿Es UNASUR ese todo coherente? Luego de los frustrados intentos anteriores por integrarse, ¿está la clase política sudamericana dispuesta a tomar medidas concretas para integrar a la región? Y yendo más allá: además de los actores estatales, ¿qué papel juegan la sociedad civil, el conglomerado empresarial, las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos de obreros, los indígenas y otros actores en este proceso de regionalización sudamericano?

La unicidad de este proceso lo hace también impredecible. Las múltiples necesidades de la región intentan ser suplidas en el camino, con nuevas ideas y proyectos para ejecutarse. Esta sucesión constante de ideas que cubren diversas áreas hace que muchos críticos tilden de improvisado el proceso que UNASUR recorre para cumplir con sus objetivos. Algunos académicos incluso critican que la Unión es un proyecto sin fondo teórico, mientras que otros partidarios responden que la teoría política no sirve si no se ejecutan acciones palpables. Dabène (2011a) dice al respecto:

normalmente los otros procesos ... en la zona andina o en el MERCOSUR, primero tienen una agenda; se crean instituciones y después se ponen a trabajar. Aquí es la lógica contraria donde surgen ... necesidades funcionales y la UNASUR crea Consejos para abordar una serie de temas, por lo que es como una agenda evolutiva en función de la coyuntura y con un enfoque bastante flexible, muy pragmático y de cara a futuro con buenas perspectivas.

De manera que, improvisado o no, este proceso tiene un tinte único y conceptualmente diferente de lo que ya existe.

El análisis que sigue se facilita considerablemente una vez que se ha reconocido esta unicidad. Queda claro que la Unión de Naciones Suramericanas rompe con el paradigma típico de integración regional. Y aun así, hay un tema que no puede escapar del análisis que se haga en todo proceso integracionista: el de la soberanía estatal. ¿Cómo se concibe este principio en UNASUR?

## **1.2. El dilema de la soberanía**

### **1.2.1. El concepto de soberanía**

Es común escuchar a nuestros gobernantes mencionando la palabra soberanía, a veces en tono enérgico y desafiante. Este concepto, que no es más que una teoría política como tantas otras, constituye un principio fundamental del sistema internacional que conocemos hoy en día como anárquico en esencia. La existencia del Estado no se concibe sin la idea de soberanía. Conviene, por lo tanto, comprender qué significa este concepto, para así estar en capacidad de analizar el papel que cumple en el proceso de regionalismo suramericano.

El reconocido jurista austríaco, Hans Kelsen (1986), hacía referencia a la concepción clásica de lo *soberano*, definiéndolo así:

Soberano, bien se trate de un orden, o bien de una comunidad, o bien de un órgano, o bien de un poder, debe ser considerado como lo más alto, como lo supremo, por encima de lo cual no puede haber autoridad más alta que limite la función de la entidad soberana, que obligue al soberano (103-104).

Por lo tanto se infiere que en su concepción clásica, el Estado soberano es la autoridad más alta en el sistema internacional y que la autoridad de esta entidad no se ve sometida a ninguna otra.

Resulta inevitable preguntarse, ¿cuándo surge este concepto? Evidentemente, la historia de la humanidad no siempre estuvo marcada por la coexistencia de Estados soberanos, sino por instituciones políticas diferentes, que jugaban con reglas diferentes. En el estudio de las relaciones internacionales es inevitable recurrir con frecuencia a un episodio trascendental en la historia: la Paz de Westfalia. Considerado el primer encuentro de la diplomacia moderna, en realidad los acuerdos de paz se pensaron para

poner orden en los conflictos religiosos y políticos que aquejaban a Europa. Plasmada en los tratados de Osnabruck y Muenster de 1648, la Paz de Westfalia terminó con los cruentos conflictos que azotaban a Europa. Pero, ¿por qué estos tratados son tan importantes para entender la soberanía?

Para muchos, el nacimiento del sistema internacional basado en los Estados soberanos se da gracias a la firma de estos acuerdos. John T. Rourke (2007), en su libro *International Politics on the World Stage*, explica el proceso de manera sencilla. Durante buena parte de la Edad Media, la autoridad para gobernar era compartida por la Iglesia Católica Romana y los grandes imperios europeos. Estos, a su vez, distribuían su autoridad a través de principados, ducados, baronías y otros feudos: en efecto, la organización política local estaba diseñada en torno al sistema feudal. Dichos feudos eran gobernados por los nobles, quienes ejercían casi completa soberanía sobre ellos – aunque teóricamente esta soberanía o autoridad sobre los feudos correspondía al rey o emperador, a quien se suponía servían los nobles.

En lo referente a la soberanía ejercida por los nobles y teóricamente atribuida a los reyes o emperadores, Rourke (2007) hace una observación importante:

Ciertamente, los monarcas y los nobles controlaban territorios específicos, pero en teoría no ejercían soberanía sobre ellos. En su lugar, Dios y su Iglesia les otorgaban a los monarcas el derecho para gobernar ciertas tierras, y los reyes subdividieron sus territorios al entregarles el dominio de ciertas partes a los nobles. Así, la naturaleza misma del sistema feudal, en el que los vasallos estaban teóricamente subordinados a los reyes y los reyes estaban teóricamente subordinados a los emperadores y al Papa, significa que la soberanía no existía legalmente y con frecuencia no existía en realidad (36).

Por lo tanto, es prematuro todavía hablar de soberanía tal como la conocemos hoy en día. Resulta interesante observar la dinámica previa a la existencia del Estado-Nación soberano, puesto que en la actualidad damos por hecho su dominio como unidad de organización política y territorial.

Durante los siglos XIII, XIV y XV, el sistema feudal fue atacado desde diversos ámbitos. En palabras del politólogo Hendrik Spruyt, “el sistema internacional experimentó una transformación dramática en la que las jurisdicciones transversales de

los señores feudales, emperadores, reyes y papas empezaron a dar paso a autoridades territorialmente definidas” (Spruyt 1994, 1). Por un lado, los señores feudales vieron cómo la capacidad de defensa de su feudo se veía disminuida ante el surgimiento de tecnología militar más sofisticada y mejor administrada por entidades políticas más grandes. Por otro, la expansión económica de Europa también amenazó al sistema feudal. El comercio con Asia y Medio Oriente floreció, y con eso también mejoró la producción que se masificó a través del establecimiento de fábricas rudimentarias. Esos dos factores, señalados por Rourke, son los que en su opinión favorecieron el declive del sistema.

De esos dos factores, Rourke dilucida tres consecuencias: la primera, que se “creó una clase comercial adinerada y poderosa, la burguesía, que cada vez dominaba más los centros urbanos de comercio y manufactura, en plena expansión” (Rourke 2007, 37). Es de esperar que el surgimiento de esta nueva clase generase tensión en el orden jerárquico establecido; más aún si este proceso incluye una transferencia de autoridad. Así, la segunda consecuencia fue que los burgueses, en sus ánimos por incrementar su poderío económico, se sentían inconformes con el sistema feudal que limitaba sus mercados y su capacidad de adquirir materia prima. La tercera puso en jaque al sistema: “el deseo de crear unidades políticas más grandes para facilitar el comercio hizo que se forme una alianza natural entre burgueses y reyes, estos últimos en constante lucha por incrementar su control sobre los señores feudales” (Ibíd.). La conjugación de las tres consecuencias marcó un hito:

Los burgueses y los reyes tenían, cada uno, algo que el otro necesitaba. Los reyes podrían legítimamente destruir los feudos, y los burgueses podrían proveer a los reyes el dinero para pagar a los soldados y las armas necesarias para superar a los nobles. La alianza resultante ayudó a crear el Estado moderno (Ibíd.). El poder de las monarquías se había reforzado. Pero, ¿y el de la Iglesia?

Al tiempo que el poder de los reyes aumentaba, el de la Iglesia Católica Romana se ponía en entredicho. Su autoridad era cuestionada desde varios ámbitos, impulsados por el Renacimiento. Es en este contexto donde surge Martín Lutero, con la Reforma Protestante. Entre otras cosas, Lutero proponía una relación directa entre el individuo y Dios, sin necesidad de la intermediación de la Iglesia: tal idea, por supuesto, provocó

que las autoridades de la Iglesia reprimiesen a los protestantes, sin que esto signifique el fin de las ideas luteranas. De hecho, muchos principados –motivados en buena parte por intereses políticos– adoptaron estas corrientes religiosas y perpetuaron el conflicto, sobre todo en los territorios germánicos.

Las guerras ocasionadas por las diferencias religiosas y políticas devastaron a Europa. La Paz de Westfalia supuso la estabilización de Europa gracias a los textos firmados que matizaban las diferencias religiosas. Para muchos, es entonces cuando se empieza a hablar de la soberanía como la autoridad de un gobierno para administrar su territorio según mejor lo convenga. De ahí que, con frecuencia, muchos se refieren a ese principio como la soberanía westfaliana –término que supondría que fue en Westfalia donde se erigieron las bases del sistema internacional y donde se definió ese principio. Andrés Serbin (2010) –catedrático latinoamericano al que recurriremos con frecuencia en esta investigación– dice al respecto que

a partir de la firma de los tratados de paz de Westfalia en 1648 entre Estados “soberanos”, se asume como una norma esencial por la comunidad internacional y se incorpora como piedra angular de las teorías de relaciones internacionales. Los acuerdos de Westfalia fundamentaron los elementos claves del sistema moderno de Estados soberanos –Estados iguales entre sí, no sujetos a la imposición de ninguna autoridad supranacional y, sobre todo, que no intervienen en los asuntos internos de los demás Estados, con derecho y capacidad de conducir tanto la guerra como los asuntos de la paz a nivel internacional– (3).

Para otros, como el profesor Stephen Krasner (2001), se sobredimensiona la magnitud histórica de Westfalia, en lo referente a la concepción de soberanía:

Aunque los tratados de Osnabruck y Muenster que comprendían la Paz respaldaban el principio de *cuius regio, eius religio* (el príncipe puede fijar la religión de su territorio) originalmente formulado en la Paz de Augsburgo de 1555, Westfalia significaba en realidad el establecimiento de un régimen internacionalmente reconocido para la tolerancia religiosa en Alemania antes que una legitimación de la autoridad de los príncipes para establecer reglas para las prácticas religiosas dentro de sus propios dominios. La Paz de Westfalia no tenía casi nada que ver con las nociones convencionales de soberanía (27-28).

Hablamos, por supuesto, del siglo XVII, por lo que resulta vital comprender que el concepto moderno de soberanía ha recorrido un camino largo y que, además, no se trata de un concepto estable, sino dinámico y moldeable. El mismo Krasner menciona que

los Estados que eran entidades territoriales jurídicamente independientes y que se reconocían mutuamente no emergieron de repente como producto de la Paz de

Westfalia o de ningún otro evento histórico. Las reglas de soberanía no fueron formuladas explícitamente en un paquete orgánico por ningún teórico o líder político. Más bien, emergieron a través del tiempo y fueron adoptadas con diferentes grados de fidelidad (Ibíd., 34).

La Paz de Westfalia constituiría, por lo tanto, un referente importante pero no definitivo en la concepción de la palabra soberanía. Es importante porque ningún análisis histórico de las relaciones internacionales excluye a Westfalia en su argumentación, ya sea para evidenciar su relevancia o para matizarla.

Como decíamos, la noción de soberanía es dinámica y moldeable – y para nuestro estudio es pertinente una comprensión holística de la misma. Krasner cita al filósofo Christian Wolff, a quien atribuye en los años 1760 la introducción del concepto de soberanía como eje del sistema internacional de Estados: "interferir en el gobierno de otro, sea cual sea la forma en que se haga, se opone a la natural libertad de las naciones, por virtud de la cual uno es totalmente independiente de la voluntad de otras naciones en su acción" (Wolff 1760 en Krasner 2001).

Yendo más allá, Nikki Slocum y Luk Van Langenhove (2005) hacen un aporte interesante al estudio que nos concierne, al afirmar que

los conceptos "Estado-Nación" y "soberanía" están íntimamente ligados en lo que se refiere a la personalidad jurídica internacional de un Estado, denotada por la soberanía. La soberanía significa "completamente independiente" y se refiere al concepto de Estado como la única autoridad legítima para gobernar y para hacer cumplir las leyes en un territorio determinado. En efecto, la aplicación de las leyes y su monopolio sobre el uso de la fuerza (violenta) para hacerlo, y para protegerse de las amenazas en contra de este exclusivo "derecho", es considerada la característica distintiva del Estado (140- 141).

Aún si no es intención de este análisis repasar las bases filosóficas del Estado-Nación, sí nos concierne comprender la dinámica que Slocum y Van Langenhove evidencian entre ese concepto y el de soberanía. Después de todo, el ejercicio de plantearnos un nuevo modelo de gobernanza regional nos lleva inevitablemente a cuestionarnos cuál sería el rol de la soberanía entre el Estado y la región. ¿Qué pasaría con esa completa independencia, esa autoridad legítima para gobernar y esa capacidad para aplicar las leyes, si el Estado la transfiere a un organismo regional?

### 1.2.2. La soberanía y la cooperación interestatal

Todo el análisis previo nos permite inmiscuirnos con argumentos a una discusión en la que la soberanía es elemento vital: la cooperación regional. ¿Cuál es la mejor forma de cooperar regionalmente?, ¿debe el Estado ceder sus atribuciones a otro ente?, ¿el regionalismo supone pérdida de soberanía?, ¿la no cesión de soberanía es un impedimento para construir un bloque regional? Por último, ¿realmente los Estados desean cooperar?

La respuesta a esas preguntas implica un análisis profundo de la naturaleza del sistema internacional –uno que, hoy en día, está basado en Estados soberanos, pero también en empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales, grupos criminales, sociedad civil, entidades religiosas, individuos, etcétera. Para muchos, sin embargo, lograr una visión tan holística resulta ser un objetivo demasiado pretencioso. La unidad protagónica del sistema internacional es el Estado, y en torno a él se organiza el esquema del mundo que conocemos.

En ese sentido, el acercamiento más sencillo puede ser aquél que busca describir la interacción entre Estados, y su voluntad (o no) de cooperar entre ellos. Así, Rourke nos introduce al debate entre neorrealistas y neoliberales –o realistas estructurales e institucionalistas liberales. Para Rourke (2007), “los neorrealistas se enfocan en la naturaleza anárquica del sistema mundial, basado en la competencia entre Estados soberanos” (24- 25). Según Sterling-Folker (2002) “los neorrealistas son escépticos sobre la habilidad de ... las organizaciones internacionales para promover la cooperación”, ya que “enfatan la estructura de un sistema Estado-céntrico”. En el polo opuesto encontramos a los neoliberales, quienes se enfocan más en la cooperación interestatal. De esta manera, los teóricos que se decantan por esta corriente creen que “la mejor manera de lograr cooperación es construyendo organizaciones internacionales eficaces” (Rourke 2007, 26). Además, los neoliberales “tienen ... dudas acerca de un mundo en el que los países mantengan plena soberanía. Estos analistas creen que los países tendrán que renunciar a una parte de su soberanía a las organizaciones internacionales a fin de promover una mayor cooperación” (Ibíd., 30).

Siguiendo estas líneas teóricas, y asumiendo que en una región los Estados sí quieren cooperar entre ellos para conseguir metas comunes, conviene entrar en una discusión más profunda sobre el modo en que esta cooperación ha de hacerse efectiva. Surgen dos modelos antagónicos: el intergubernamentalismo versus la supranación. Farrell (2005) cita al profesor Hettne haciendo una comparación interesante, al decir que el debate entre estas dos teorías de integración refleja de cierta manera la pugna entre las teorías de relaciones internacionales, i.e. neorrealismo versus neoliberalismo (7). En efecto, y como habíamos mencionado anteriormente, el concepto de soberanía viene a jugar un papel gravitante en la definición del modelo cooperativo regional que se busca.

Por lo tanto, es conveniente diferenciar ambas corrientes que se evidencian en las organizaciones internacionales. El intergubernamentalismo es, de largo, la tendencia que más evidencia empírica acumula. Sus teóricos mantienen una visión Estado-céntrica del sistema internacional y, en su mayoría, ven a las organizaciones internacionales/regionales como acuerdos apropiados para facilitar la cooperación interestatal sin comprometer la soberanía del Estado. En las organizaciones internacionales de carácter intergubernamental, son los gobiernos de los Estados miembros quienes tienen voz y voto respecto a los temas que les concierne. Contraria al intergubernamentalismo, la concepción supranacional rompe con la visión clásica Estado-céntrica del sistema y pone énfasis en el papel de las organizaciones internacionales y sus nuevas estructuras. Quienes la defienden argumentan que la única manera de velar por los intereses comunes de los Estados miembros es cediendo algo de soberanía a un ente superior, superando así una visión basada en los intereses individuales de cada Estado. Para Rourke, una organización supranacional es aquella que “está fundada y opera, al menos en parte, en la idea de que las organizaciones internacionales pueden o deben tener autoridad superior a la de Estados individuales, y que esos Estados deben estar subordinados a la organización supranacional” (Rourke 2007, G-12).

Vale mencionar que no son pocos los académicos que no ven antagonismo en estas dos corrientes; al contrario, sostienen que la supranación constituye una evolución de una organización intergubernamental cuyos miembros, considerando el éxito de su institución, deciden otorgarle mayores poderes para administrar los asuntos comunes. Desde luego, la discusión se centra en qué tanto éxito puede tener un esquema intergubernamental si se considera que en él los Estados miembros anteponen sus intereses individuales antes que los colectivos. Ése es justamente el eje de mi análisis.

Las corrientes teóricas contemporáneas de la integración regional parecen haber superado este debate entre intergubernamentalismo y supranación. En la academia, esta divergencia se percibe como anticuada, simplista y limitante. Mary Farrell sentencia, en tiempo pasado: “los críticos consideraban que la integración ... era impulsada por los propios Estados, y en qué medida avanzaría el proceso de integración dependería de las estrategias y decisiones de los Estados clave. En esencia, la integración era un fenómeno intergubernamental” (Farrell 2005, 7). Farrell representa a una escuela contemporánea de pensamiento regionalista, que concibe a la integración como un proceso de construcción social de la región, involucrando actores de todos los espectros de la sociedad. El planteamiento es verdaderamente interesante, aunque aún le falta mucha evidencia empírica por aportar –sin desconocer que la Unión Europea ha dado pasos valiosos en lo que a identidad y participación ciudadana se refiere. Por lo tanto, resulta fundamental entender que la cooperación regional sigue discutiéndose bajo el esquema tradicional que se ha explicado anteriormente, en parte debido a que la clase política aún no ha asimilado estas nuevas corrientes filosóficas. Inclusive en esta investigación se recurrirá a estos intelectuales actuales para evidenciar el largo camino que ha de recorrer una región hasta consolidarse como un indiscutible modelo de integración.

El intergubernamentalismo es, de lejos, la teoría que más ha trascendido el campo académico hacia lo empírico. Las palabras del catedrático noruego, Helge Hveem (2003), son imprescindibles para explicar el proyecto regional de carácter intergubernamental: “representa un proyecto interestatal dirigido por el Estado que adquiere, hasta cierto punto, la forma de procesos multilaterales en la toma de

decisiones, las cuales se negocian, no se dictan” (87). Según el esquema intergubernamentalista,

la autoridad del Estado-nación retiene el poder sobre los procesos de cooperación y políticas a nivel regional ....Puede haber un aspecto supranacional en la ideología o las instituciones del proyecto en cuestión. Pero ... los aspectos intergubernamentalistas de gobernabilidad triunfan con respecto a los supranacionales (Ibíd.).

El hecho de que la corriente intergubernamental sea más popular se explica porque “se acerca más que los órdenes hegemónicos o supranacionales a preservar la autonomía del Estado y por lo tanto es visto como más legítimo por la mayoría de los agentes políticos” (Ibíd.).

No son pocos quienes reivindican el papel del Estado en los procesos de creación de organismos internacionales, debatiendo cualquier argumento que sugiere su debilitamiento en la época contemporánea. Susan Strange (1996), por ejemplo, afirma que “las organizaciones internacionales, en el ejercicio tanto dependiente como independiente de su autoridad, son esencialmente preservadoras del sistema. Sus actividades políticas han servido para reforzar la autoridad de los gobiernos” (171). El catedrático Stephen Krasner (2001) llega a una conclusión interesante:

Aquellos que detentan el poder en el sistema actual no tienen un incentivo para idear un nuevo conjunto de reglas que desplazaría a aquellas asociadas con la soberanía, debido a que los arreglos existentes pueden coexistir con alternativas que pueden ser construidas ya sea voluntariamente o mediante la coerción cuando las normas convencionales proveen resultados menos atractivos (37).

Krasner toca el tema de la voluntad de la clase política que gobierna los Estados y, en un ejercicio de cálculo político pragmático, sostiene que ésta no renunciará tan fácilmente al poder que detenta. El catedrático norteamericano sentencia: “La adaptabilidad de la soberanía es notable” (34).

La discusión sobre organizaciones internacionales gubernamentales (OIG) es importante por cuanto no hay Estado en la comunidad internacional que no pertenezca a alguna de ellas. La multiplicación de OIG’s evidencia que tanto neorrealistas como neoliberales, tanto realistas estructurales como institucionalistas liberales, y tanto intergubernamentalistas como supranacionalistas, todos han visto la necesidad de crear esquemas de cooperación interestatal en diferentes áreas: seguridad, defensa,

comunicaciones, transporte, política, narcotráfico, educación, salud, economía, comunicaciones, moneda, entre otros. Thomson (2008) detalla un atractivo específico de las instituciones, y es que proveen estabilidad para que los acuerdos o decisiones alcanzados se cumplan; en otras palabras “en ausencia de instituciones estabilizantes, las decisiones son inherentemente inestables cuando los actores deben estar de acuerdo en más de un tema controvertido” (596). La clave está en determinar la forma que toman esos esquemas y el grado de cesión de soberanía nacional que se necesite para ser parte de una OIG, de darse el caso. Tales consideraciones han de pactarse en los acuerdos constitutivos de la organización que se conforma, en los cuales se determinan los objetivos, la arquitectura institucional, la autoridad que le confieren las partes, sus atribuciones, derechos y obligaciones, el sistema de toma de decisiones, la solución de controversias, entre otros detalles.

Antes de profundizar en la construcción y diseño estructural de las OIG, es pertinente para el propósito de este análisis el reflexionar –aunque parezca insistente– sobre la dinámica conceptual existente entre el Estado y las organizaciones internacionales gubernamentales. ¿Qué hace atractivas a estas últimas? ¿Por qué siguen proliferando? El catedrático austriaco John Ruggie (1972) afirma que los Estados tienen una “propensión hacia las organizaciones internacionales” (877-882), la cual podría basarse en la intención de los gobiernos por fortalecer aquellas funciones en las que son deficientes. Mary Farrell (2005) va más allá, al sostener que los gobiernos “han llegado a considerar a la toma de decisiones cooperativa como un medio fundamental para fortalecer la soberanía y ejercer la autoridad compartida en el marco de la cooperación regional” (4). Es evidente, pues, la tendencia dominante que considera a las OIG como instrumentos del Estado soberano para su propio fortalecimiento.

En las circunstancias actuales en las que las fuerzas globales no dejan de presentar amenazas para la integridad del Estado, parece razonable coincidir con tales proposiciones. La lógica de instrumentalización de las OIG resulta atractiva para los Estados relativamente nuevos, los cuales son mucho más vulnerables a dichas fuerzas. La confianza que depositan estos Estados en las OIG evidenciarían, a simple vista, una

paradoja: si los Estados recientemente independientes quieren asegurar esa independencia y soberanía para fortalecerse internamente, ¿por qué habrían de involucrarse en organizaciones internacionales gubernamentales? Del análisis realizado, se infiere la conclusión de que los gobiernos ven a las OIG como medios para lograr sus objetivos nacionales, siempre y cuando la membresía no implique cesión de soberanía. Andrés Serbin (2010) es enfático al referirse a la sólida defensa que los Estados recientemente descolonizados hacen de los principios de no intervención y autodeterminación, como pilares sobre los cuales se edifica su soberanía (3-4). En ese contexto, no es inverosímil la paradoja que se planteaba inicialmente: bajo esa concepción, las nociones de soberanía y organización internacional gubernamental no son excluyentes entre sí. Esta última tesis entra en conflicto cuando la concepción de OIG cambia al añadirse el ingrediente de la supranacionalidad.

El razonamiento anterior no difiere mucho del que se hace en el caso de los Estados pequeños y los micro-Estados. Ya sea por lo reducido de su tamaño, de su población, o incluso de su economía, estos países no son típicamente considerados como jugadores clave del escenario internacional. Susan Strange (1996) es contundente al afirmar que en las relaciones internacionales, a pesar de la soberanía que ostentan los Estados –y su inherente principio de igualdad de los Estados–, “siempre ha habido un cierto reconocimiento de la diferencia entre los Estados pequeños y las grandes potencias, en la forma en que cada uno se comporta con los demás y en las opciones disponibles para ellos en sus relaciones con otros Estados” (13). “Los países pequeños, y especialmente los países en vías de desarrollo, han advertido desde hace mucho su dependencia económica y política en relación a los países más grandes y poderosos,” sugieren Slocum y Van Langenhove (2005, 140-141), relativizando así el concepto de soberanía, lo que conduce a comprender de mejor manera la tendencia de estos países a involucrarse en proyectos intergubernamentales o, en palabras de Ruggie, su “propensión a las organizaciones internacionales.”

Esa tendencia no se explica por sí sola. Muchos Estados pequeños encuentran atractivas ciertas opciones de organización internacional, especialmente aquellas que se

limitan a su región geográfica. Estos acuerdos intergubernamentales les ofrecen ventajas difíciles de rechazar, como la garantía de tener un puesto en la mesa de negociación frente a otros Estados, facilitando la interacción y su influencia en la organización de la agenda regional (Fawcett 30). Más allá de eso, Andrew Hurrell (2005) plantea que estas instituciones permiten constreñir la libertad de los países más poderosos a través de procedimientos y reglas establecidas (50). En sus palabras, “el objetivo fundamental consiste en atar a Gulliver en tantas formas como sea posible, incluso a pesar de lo delgados que sean los hilos individuales institucionales” (Ibíd.). No es involuntario el complemento que hace Hurrell al agregar el calificativo “delgados”: los países poderosos tampoco estarán dispuestos a constreñir su potencial con hilos institucionales vigorosos.

En definitiva, sean grandes o pequeños, fuertes o débiles, antiguos o nuevos, los Estados en general hacen una evaluación sumamente prudente y calculadora antes de decidir su adhesión o no a una organización internacional gubernamental. La tesis que Ruggie (1972) plantea al respecto es que “la propensión a la organización internacional está determinada por la interacción entre la necesidad de depender de otros para la realización de tareas específicas y el deseo general de mantener esta dependencia al nivel mínimo necesario” (877-882). Su argumento resume en buena parte la conjetura a la que se enfrenta la clase política nacional de turno para discernir qué es lo que más le conviene. Werner J. Feld, Robert S. Jordan y Leon Hurwitz (1994) agregan otra consideración a esta propensión:

Existe una relación inversa entre la cantidad de tareas asignadas a nivel internacional y nacional, y el nivel total de los recursos nacionales que un Estado posee. En otras palabras, desde la perspectiva del Estado, mientras mayores sean los recursos que posee, menor será el número y alcance de las tareas que asigna a las organizaciones intergubernamentales, ya que más de sus recursos serán asignados al desempeño de esas tareas en el espacio nacional (41).

En definitiva, las OIG constituirían una alternativa interesante para que los países logren sus objetivos nacionales a través del trabajo cooperativo intergubernamental. Desde luego, no hay que pasar por alto el protagonismo que los Estados se aferran mantener al involucrarse en un proyecto de este tipo:

Definitivamente, no quieren caer en la posición del Aprendiz de Brujo de Goethe, que después de haber transformado por arte de magia una escoba vieja en un transportista eficiente de agua, pierde el control total sobre su creación y es incapaz de detener sus actividades perseverantes e incansables (Ibíd., 181).

La analogía introducida por nuestros autores es ilustrativa y manifiesta. El diseño de la organización internacional gubernamental ha de ser minuciosamente analizado para no permitir tales escenarios.

### **1.3. Las Organizaciones Internacionales Gubernamentales**

Aún si un análisis uniforme sobre las organizaciones internacionales gubernamentales es sumamente difícil, vistos su creciente número y sus diferentes formas, esta sección pretende ilustrar de manera general algunos de sus rasgos básicos, que son más la norma que la excepción. Se organiza en torno a cuatro ejes principales: características constitutivas, estructura organizativa, sistemas de toma de decisiones, y mecanismos de implementación de decisiones en las OIG. Especial énfasis se dará a la estructura organizativa, describiendo las principales instancias que suelen presentarse en la arquitectura institucional de estas entidades: Asamblea Plenaria, Presidencia Rotativa, Dirección Ejecutiva, y Staff institucional. Este estudio facilitará la comprensión de los rasgos institucionales de la UNASUR, tema central de nuestro análisis que se apreciará en los capítulos siguientes.

#### **1.3.1. Características constitutivas de las OIG**

Al avanzar en el estudio de las OIG, es pertinente puntualizar *grosso modo* algunas de las características que éstas poseen.

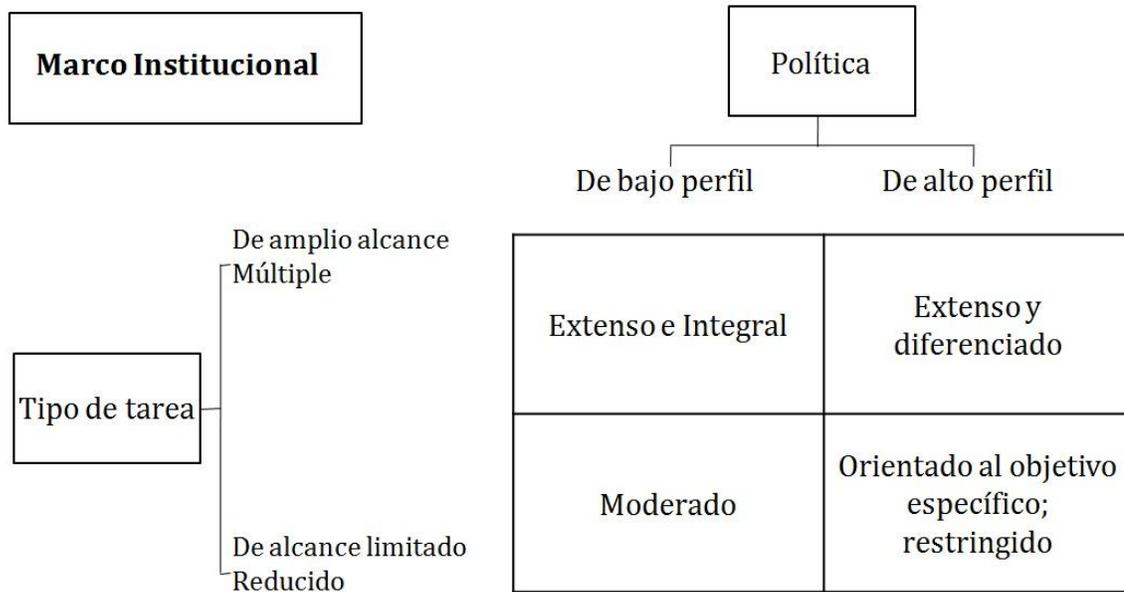
1. Los fines y objetivos perseguidos por las organizaciones intergubernamentales reflejan los intereses nacionales comunes o convergentes de los Estados miembros y, por lo tanto, su naturaleza es normalmente de largo plazo.
2. El logro de las metas de la OIG teóricamente se lleva a cabo con la participación equitativa de todos los Estados, aunque en la práctica éste no suele ser el caso...
3. La característica más distintiva de una organización intergubernamental es su marco institucional. Este marco puede ser muy simple, consistiendo en nada más que un ligero secretariado con personal ..., o puede ser complejo y global, aproximándose a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de un gobierno nacional...

4. Las OIG siempre se establecen por un tratado internacional multilateral... En él se estipula la competencia de los órganos intergubernamentales o burocráticos de la OIG y las interrelaciones entre ellos, y se establecen las normas y principios básicos de funcionamiento de la organización.

5. Se considera que las OIG tienen una personalidad jurídica internacional, lo que significa que, en virtud del derecho internacional, pueden actuar de alguna manera similar a un estado; algunas ... están legitimadas para demandar o ser demandadas en el Corte Internacional de Justicia. Pueden celebrar tratados internacionales a nombre propio (Feld *et al.* 1994, 11).

Aun si estas características no son una camisa de fuerza para una OIG, sí ilustran a breves rasgos la tendencia general. En específico, las características 3 y 4 presentan una importancia trascendental: es el tratado internacional el que define el marco institucional de la OIG, y éste último debe ajustarse con la precisión necesaria para alcanzar el cumplimiento de los objetivos planteados.

Es indispensable discutir con mayor detenimiento los detalles de una OIG, de manera que el análisis empírico posterior tenga una base cognitiva sólida sobre la cual trabajar. Felt, Jordan y Hurwitz (1994) hacen especial hincapié en la negociación previa a la firma del Tratado Constitutivo, Carta Fundacional o Tratado Multilateral: el resultado de esta negociación definirá en buena parte el éxito o el fracaso de la OIG que los Estados firmarán. En palabras de los autores, dos aspectos son trascendentales: por un lado, el alcance y la complejidad de las tareas a realizar, y por otro, el tipo de política involucrado en la operación de la OIG: política de bajo o alto perfil.



**Figura 1: Marco Institucional (Feld et al. 1994, 84)**

La figura intenta plasmar de manera didáctica las opciones que tienen los negociadores para la OIG que están creando. Como se observa, el tipo de tarea puede divergir entre un alcance amplio o limitado, o una complejidad múltiple o reducida. En el caso de las opciones de política de bajo o alto perfil, los autores dicen que el primer término “se refiere más a menudo sobre todo a asuntos económicos o sociales con problemas técnicos que los acompañan, mientras que el segundo trata de cuestiones estratégicas o de defensa, o de asuntos políticos que podrían afectar significativamente el interés nacional” (Ibíd., 84). La figura de los autores no deja de ser valiosa para el análisis, a pesar de que en la práctica la categorización de una OIG en uno de los cuadrantes del gráfico puede ser complicado, como se verá posteriormente.

Pues bien, el marco institucional lleva consigo una organización interna con diferentes niveles jerárquicos, a los cuales los gobiernos les delegan atribuciones y obligaciones. La vitalidad de la organización internacional gubernamental depende, no tanto de las obligaciones, sino de las atribuciones que los Estados miembros le confieren a cada nivel organizativo. Resulta fantástico observar cómo el dilema de la soberanía llega a estos puntos aparentemente tan exigüos, pero tan significativos a la vez.

¿Qué tipo de funciones debe desarrollar la institucionalidad de una OIG? Para Feld *et al.*, “la misión fundamental de las organizaciones internacionales gubernamentales es la administración de la cooperación en varias áreas,” incluyendo la búsqueda de compromisos en situaciones conflictivas, para lo cual deberían existir “las facilidades físicas necesarias para deliberación, consulta y negociaciones dentro y entre las instituciones y entre los gobiernos de los Estados miembros y las instituciones, así como soporte logístico para sus operaciones” (85-87). Andrew Hurrell (2005) coincide en esta función preponderante de una OIG, al afirmar que estas instituciones afectan el comportamiento del Estado al hacer racional la cooperación, mediante la reducción de los costos de transacción, la identificación de puntos focales para un comportamiento coordinado, y la existencia de un marco para una vinculación productiva de los problemas (46-47). Todas estas facilidades tienden a crear un espacio propicio para la cooperación intergubernamental, la cual sería inexistente o intermitente sin la presencia de la OIG.

Sin perjuicio de la función antes citada, las organizaciones internacionales gubernamentales cumplen algunas otras misiones. Feld, Jordan y Hurwitz (1994) las resumen en (a) la formulación e implementación de políticas pertinentes, (b) la recolección y disseminación de información en las áreas pertinentes, (c) el monitoreo de la implementación de las políticas, y (d) la capacidad de emitir su opinión respecto a situaciones ambiguas (85-87). John T. Rourke añade la función de cumplir el papel de actor internacional en la esfera mundial (Rourke 2007, 198). Muchas de estas funciones varían enormemente de una OIG a otra; algunas de ellas ni siquiera son consideradas entre las funciones de determinada organización.

### 1.3.2. Estructura organizativa de las OIG

Estos roles están asignados a los diferentes niveles estructurales de la institución, con variaciones entre ellos por su jerarquía o *raison d'être*. Lo que los Estados miembros encarguen al Secretario General diferirá de lo que asignen al Consejo Ministerial, por ejemplo. En ese sentido, conviene hacer una revisión sucinta de la estructura elemental de una OIG.

### *1.3.2.1. Asambleas Plenarias*

Al estar conformadas por Estados, las organizaciones internacionales gubernamentales reservan indispensablemente un papel central para sus miembros. Estas plenarias, en las cuales todos los Estados-miembros están representados, pueden adquirir diversos nombres tales como Asamblea, Consejo, Conferencia, entre otros. Los temas discutidos van desde deliberaciones en asuntos políticos generales, recomendaciones a los Estados miembros, lineamientos para la burocracia de la OIG, hasta revisiones del trabajo hecho por los múltiples comités o las responsabilidades asignadas a la cabeza ejecutiva de la organización (Feld *et al.* 1994, 87-88). En muchos casos, esta plenaria tiene la última palabra para despejar ambigüedades, aprobar propuestas, o denegarlas. Puede reunirse cuantas veces quiera, y está normalmente liderado por el representante del poder Ejecutivo de cada Estado miembro –aunque esto último dependerá de la esencia misma de la OIG–. En definitiva, el protagonismo de este nivel organizacional es indiscutible, ya que marca la pauta de la evolución –o involución– de la institución.

### *1.3.2.2. Presidencia Rotativa*

El liderazgo de estas reuniones plenarias es un tema de discusión tanto en la academia como en el ámbito profesional. En el campo empírico, varias son las organizaciones que, en aras de mantener el carácter intergubernamental del proceso, delegan este liderazgo a un Estado Miembro, con carácter temporal y rotativo. Llámese Presidencia a secas, Presidencia rotativa, o Presidencia Pro Tempore, se trata de una figura cuya trascendencia suele ser infravalorada en los estudios de las organizaciones internacionales. En vista de ello, la escasa literatura académica existente hace referencia a la Presidencia rotativa del Consejo de la Unión Europea (Schout 2008; Everts 2011; Thomson 2008), que comparte características básicas con otras Presidencias temporales de organismos internacionales. En los diferentes organigramas institucionales, esta instancia está presente en casi todas las plenarias o consejos deliberativos, pero al mismo tiempo se abstrae y no se le ubica como un organismo central en la arquitectura institucional; diríamos que su naturaleza es más bien transversal a todo el sistema de la organización. Probablemente esa transversalidad es la que dificulta su ubicación en el

entramado institucional, a lo que se suma su carácter temporal y constantemente cambiante. No obstante, su relevancia no debe ser subestimada. Al respecto, el catedrático europeo Adriaan Schout (2008) destaca tres cuestiones que suelen discutirse alrededor de esta instancia: a) si la Presidencia tiene o no tiene poder, b) si su influencia constituye una contribución o un obstáculo para el avance de la organización; y c) si esa influencia es preferente que sea administrada por una Presidencia prudente, o por una más agresiva (269). En definitiva, qué tanta significancia tiene esta instancia en la institucionalidad de la organización.

La definición de la importancia de la Presidencia temporal partirá, sin duda, de las funciones que le haya conferido la carta fundacional de la organización. Tres autores resumen de manera similar estas funciones. Steven Everts (2001), por ejemplo, las resume en tres ejes básicos: preparación de las agendas, presidencia de las reuniones, y representación de la organización externamente. Por su parte, el académico Robert Thomson (2008) describe cuatro funciones básicas, las cuales se detallan a continuación:

En primer lugar, los presidentes llevan a cabo tareas administrativas mediante la organización de reuniones, la distribución de documentos y la revisión de los borradores en concordancia con reuniones previas. En segundo lugar, los presidentes establecen las prioridades políticas. Al comenzar su mandato, los presidentes comunican los programas que delinear sus prioridades y lo que pretenden lograr. Tercero, los presidentes median entre los Estados miembros para resolver controversias. Los presidentes cargan con la responsabilidad de lograr progresos políticos en forma de decisiones sobre temas controvertidos. Cuarto, los presidentes representan al Consejo externamente (594).

Desde su punto de vista, Adriaan Schout (2008) también establece tres funciones básicas de la Presidencia temporal: organizador, agente, y líder político. Tomando a Gary Yukl como referencia, Schout adapta sus teorías de liderazgo en torno a tres áreas: liderazgo orientado a tareas, liderazgo orientado al grupo, y liderazgo transformacional (272). El resultado de esta adaptación es el siguiente:

	<b>Organizador</b>	<b>Intermediario</b>	<b>Liderazgo político</b>
	Liderazgo orientado a las tareas	Liderazgo orientado al grupo	Liderazgo transformacional
<b>Tareas</b>	<i>Planear</i>  <i>Representar</i>  <i>Hacer</i> un esbozo de las agendas de las reuniones (listado de los items de la agenda) <i>Presidir</i> (i.e. organizar los debates) <i>Preparar</i> documentos <i>Indagar</i> aspectos del tema <i>Formular</i> estrategias para avanzar Estudios básicos	<i>Sondear</i>  <i>Crear</i> un buen ambiente  <i>Crear</i> marcos de entendimiento para los problemas de cada uno  <i>Identificar</i> las corrientes prevalecientes <i>Identificar</i> negociaciones y concesiones <i>Formular</i> compromisos <i>Servir</i> a los procesos de grupo	<i>Poner</i> las discusiones actuales en una perspectiva a largo plazo de los desafíos de la UE  <i>Conducir</i> el debate en direcciones específicas  <i>Convencer</i> a las delegaciones de mirar más allá de intereses limitados o de corto plazo  <i>Reducir</i> las fricciones al replantear el debate en una perspectiva a largo plazo
<b>Enfoque</b>	Eficiencia	Justicia en la búsqueda de una posición común (preservación de confianza)	Objetivos a largo plazo

**Figura 2: Características de los liderazgos en una organización (Schout 2008, 274)**

Al respecto, uno puede deducir que la primera categoría “Organizador” o “Liderazgo orientado a las tareas,” es elemental, intrínseca a la *raison d’être* de la Presidencia, ya que sin esa función la gestión de la organización durante su período sería caótica. Se trata de “presidir de manera eficiente” las reuniones; y solo es visible si algo sale mal, ya que lo “usual” sería que esto se cumpla a raja tabla, por ejemplo, “si los documentos están atrasados”, esto causaría “una gran frustración,” pero si están a tiempo, la reunión continuaría sin levantar comentarios a favor o en contra de la Presidencia. En un tono parecido se ubica la función de “Intermediario” o “Liderazgo orientado al grupo,” aunque ésta ya requiere de habilidades que van más allá de lo meramente administrativo. Para Schout, esta categoría implica “sondear posiciones y encontrar un terreno común” entre los participantes. Si la primera, “Organizador,” está enfocada en la eficiencia de las tareas, la segunda, “Intermediario,” se enfoca más en la búsqueda de una posición común y justa para todos los participantes, generando confianza entre ellos. Diríamos que la primera categoría requiere destrezas administrativas/organizativas, mientras que la segunda requiere destrezas mediadoras/negociadoras.

Ahora bien, la tercera categoría es la que imprime la marca de la Presidencia que se encuentra ocupando el cargo en ese período. Llámese “Liderazgo político” o “Liderazgo transformacional,” ésta se enfoca en incidir en el largo plazo, “y tiene como objetivo la búsqueda de nuevas soluciones”. Para Schout, “implica añadir temas en la agenda, o solucionar negociaciones desde una perspectiva diferente,” aspectos en los cuales los gobiernos aprovechan para “llamar la atención sobre sus problemas nacionales y sus pretensiones” para la organización (273). Esta función implica mayor riesgo, requiriendo destrezas diplomáticas/estratégicas/políticas para alcanzar sus objetivos. En el caso de la Unión Europea, por ejemplo, esta categoría es la que diferenció a algunas de sus Presidencias rotativas: Holanda movió “gran parte de Schengen al primer pilar<sup>1</sup>,” mientras que España buscó sensibilizar relaciones entre la región mediterránea (Schout 273; Everts 2001). Esta función transformacional permite a los Estados Miembros sentir que su voz tenga eco en el proceso. Hablando del caso europeo, Schout argumenta que la Presidencia rotativa permitió la “europeización de la administración” (Schout 275).

El análisis previo respecto a las funciones de la Presidencia, permite esclarecer las dudas de Adriaan Schout, que giran en torno al grado de influencia que tiene esta instancia y si esa influencia es una contribución o un obstáculo para el avance de la

---

<sup>1</sup> El Tratado de Maastricht (1992) introdujo una nueva estructura institucional que se ha mantenido hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Dicha estructura institucional estaba compuesta por tres «pilares»:

- el pilar comunitario, que correspondía a las tres comunidades: la Comunidad Europea, la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) y la antigua Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) (primer pilar);
- el pilar correspondiente a la política exterior y de seguridad común, que estaba regulada en el título V del Tratado de la Unión Europea (segundo pilar);
- el pilar correspondiente a la cooperación policial y judicial en materia penal, cubierta por el título VI del Tratado de la Unión Europea (tercer pilar).

El Tratado de Ámsterdam transfirió una parte de las competencias del tercer pilar al primero (libre circulación de personas).

Estos tres pilares funcionaban siguiendo procedimientos de decisión diferentes: procedimiento comunitario para el primer pilar y procedimiento intergubernamental para los otros dos.

El Tratado de Lisboa elimina esta estructura de pilares en beneficio de la creación de la Unión Europea (UE). En la UE, las decisiones se adoptan con arreglo a un procedimiento de Derecho común denominado «procedimiento legislativo ordinario». Sin embargo, el método intergubernamental sigue aplicándose a la política exterior y de seguridad común. Por otra parte, aunque las cuestiones relativas a justicia e interior se encuentran “comunitarizadas”, algunas de ellas, en especial relacionadas con la cooperación policial y judicial en materia penal, siguen sujetas a procedimientos especiales en los cuales los Estados miembros conservan poderes importantes. [Fuente: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/eu\\_pillars\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/eu_pillars_es.htm), accedido el 14 de septiembre de 2013]

organización. Si bien ciertos sectores ven con escepticismo esa influencia, para otros ésta es innegable. Schout (2008) afirma que

esta influencia va más allá de posicionar un tema arriba o abajo en la agenda, o de añadir uno nuevo. Es importante destacar que muchas presidencias han redirigido el enfoque de las negociaciones hacia sus resultados preferidos. La presidencia influencia el tono de las negociaciones, establece los alcances, y construye puentes (275).

Thomson (2008) profundiza mucho más en el análisis, recurriendo a lo investigado por otros autores. Así, afirma que “varios investigadores sugieren que el país en la Presidencia del Consejo puede defender con éxito sus intereses nacionales usando el poder de la Presidencia” (595). Refiriéndose a Kollman, cuenta que sus estudios evidenciarían que la Presidencia permite a los titulares influir en el tiempo y el contenido de las decisiones resultantes. Y parafrasea a Tallberg para evidenciar con más claridad esta discutida influencia:

Los presidentes tienen un acceso privilegiado a la información sobre las preferencias políticas de otros Estados miembros y de las decisiones que estarían dispuestos a aceptar el fin de evitar el bloqueo. La Secretaría del Consejo, que apoya a la presidencia, es una fuente importante de información al respecto. Los Presidentes también obtienen dicha información a través de contactos bilaterales con las representaciones de otros Estados miembros.... Esta información permite a los presidentes formular propuestas que sean aceptables para los Estados miembros. Por otra parte, permite a los presidentes alcanzar decisiones que estén lo más cerca posible de sus posiciones políticas propias. Los Presidentes también pueden influir en el ritmo de la toma de decisiones mediante el ajuste de los niveles de prioridad de los temas y la introducción de propuestas de compromisos. Al igual que con un acceso privilegiado a la información, esto da a los presidentes un recurso que podría ser utilizado para influir en las decisiones de acuerdo con sus propias posiciones privilegiadas (Thomson 2008, 597).

En cuanto a la influencia en el tiempo, los Presidentes tienen la opción de “dar prioridad a una propuesta ... y asegurar la adopción dentro de su período presidencial, o posponer la adopción a una futura presidencia” (Ibíd., 598). Y, en cuanto a la influencia en el contenido, esto dependerá del sistema de toma de decisiones, ya que en una votación por mayoría calificada, “el presidente puede ser capaz de forjar una mayoría suficiente en apoyo de una decisión cercana a su posición. En este caso, la coalición ganadora puede excluir a los Estados miembros con preferencias de políticas más alejadas de las de la presidencia,” mientras que bajo la regla de unanimidad, “las preferencias de todos los Estados miembros, incluso de aquellos más alejados de la Presidencia, tienen que ser acomodadas” para alcanzar el consenso (Ibíd., 599). Es decir, en un sistema de

unanimidad, la capacidad de influencia de la Presidencia en el contenido es mucho menor que en un sistema con votación diferenciada.

Esta instancia de la organización, la Presidencia rotativa, puede también implicar ciertos riesgos para el avance del proceso. Este mecanismo puede llevar a que una participación activa y comprometida de un Estado Miembro se dé solamente cuando ocupa la Presidencia rotativa, cayendo en lo que Everts (2001) llama una participación episódica, que se vería empeorada por la distancia en el número de años que deben pasar para que el país vuelva a ocupar esa posición. Además de estos dos problemas, Schout (2008) introduce otros cinco: discontinuidad de las agendas, carga de trabajo debido a la creciente agenda y al aumento de países miembros, agendas demasiado ambiciosas y fijaciones/obsesiones con ciertos temas, dudas sobre la capacidad de los nuevos países, y altos costos (275). Refiriéndose al caso europeo, Schout recuerda que, en representación de los países pequeños, los primeros ministros de Holanda y Bélgica “señalaron que [la Presidencia] ... implica demasiado trabajo” (Ibíd., 270). Everts (2001), que en su análisis hace más relevancia a la función de representación exterior, afirma que la existencia de una Presidencia rotativa ocasiona tres problemas: una falta de continuidad, una mala comunicación externa y una credibilidad inadecuada; y cita al entonces Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, Javier Solana, en su crítica a la “tendencia de cada presidencia a desarrollar un nuevo programa de trabajo” en cada período. Para Everts, el asunto de la credibilidad de la Presidencia rotativa como representante de la organización en la comunidad internacional es preocupante, “sobre todo cuando un país pequeño, con limitada influencia diplomática, ejerce la Presidencia” (Ibíd.). Esta preocupación de los países pequeños no debe confundirse con una tendencia de su parte hacia favorecer la eliminación de esta instancia; por el contrario, esta instancia les da una oportunidad única de ocupar una posición estelar en el proyecto (Thomson, 2008; Everts, 2001). En fin, las debilidades que se han discutido deberían ser tomadas en cuenta a la hora de establecer una instancia de este tipo en una organización.

En definitiva, la idea de establecer una Presidencia rotativa tiene ciertos fundamentos conceptuales. A criterio de quien escribe, este arreglo institucional es característico de sistemas intergubernamentales en los que los Estados quieren sentir que manejan el destino de la organización. Desde luego, esto dependerá del poder que se le confiera, asunto en el que entra en conflicto con los poderes que se le den a la administración central de la institución –Dirección Ejecutiva, Secretaría General, etc.–, que a menudo tienden a discutirse en torno a la idea de supranacionalidad. Antes de avanzar hacia este tema, considero importante recalcar un principio que suele desatenderse, y se refiere al supuesto de que el país que ocupa la Presidencia rotativa del organismo debe asumir una posición neutral y “reprimir sus intereses nacionales” (Thomson, 595) cuando se haga cargo de esa responsabilidad. Según Thomson, la principal tarea de la Presidencia es alcanzar decisiones sobre asuntos de importancia, proceso en el cual “puede tener que dejar de lado sus propios intereses” (Ibíd.). En efecto, priorizar abiertamente los intereses nacionales en el proceso internacional puede “dar lugar a la crítica y a medidas retaliatorias de otros Estados Miembros” (Ibíd.), por lo que los presidentes que asumen este mecanismo rotatorio suelen anteponer, en sus discursos, “el interés de la comunidad por encima del interés nacional” (Kirchner 1992, 114). Esta característica de neutralidad es frecuentemente obviada por la prensa y por la opinión pública en general. La Presidencia rotativa es, pues, una instancia que ha de tratarse con detenimiento en cualquier análisis de una organización que cuente con algo parecido.

### *1.3.2.3. Dirección Ejecutiva*

Existe entre los Estados un reconocimiento tácito de que los objetivos para los cuales crearon la OIG serían lejanamente posibles sin la administración de un órgano central e imparcial, que generalmente es liderado por el Director Ejecutivo de la institución. Rourke afirma que “es difícil para cualquier organización funcionar sin siquiera un líder administrativo” (Rourke 215). Llámese Director Ejecutivo o Secretario General, este nivel organizacional es esencial para administrar la cooperación que comprometen los gobiernos para el cumplimiento de las metas. Además de una mera función de administración, esta figura “a menudo también tiene capacidad de iniciativa,

así como funciones ejecutivas y reactivas” (Feld *et al.*, 109). En palabras de los expertos, el correcto cumplimiento de las tareas de la OIG radica en buena parte en la calidad de liderazgo del Secretario General. Como apreciación personal, es necesario anotar que ese liderazgo puede ser constreñido por la misma Carta Constitutiva de la organización; es decir, no basta contar con un líder hábil y ejecutivo que intente guiar a la OIG hacia el cumplimiento de sus metas, sino que ese liderazgo debe estar acompañado de una serie de facultades y atribuciones que le permitan efectivamente fungir como guía de la organización. En ocasiones, “los elaboradores del documento [fundacional] anticipan un rol restringido, limitado, mayormente administrativo” (Rourke 216) para la cabeza de la organización. Del Secretario General se espera que actúe como mediador o consejero, y que incluso tenga la capacidad de “alterar las políticas de los Estados miembros de manera que tengan mayor conformidad con las decisiones y los intereses de la OIG” (Feld *et al.*, 122, 123); aunque, según Rourke, su rango de posibilidades van desde un papel “activista hasta uno más cauto” (Rourke 216), lo cual explica que en muchas ocasiones los Estados prefieran candidatos dóciles o timoratos. Kofi Annan, ex Secretario General de Naciones Unidas, lo pone claro: él y sus predecesores han cumplido con sus labores tradicionales como jefes administrativos, pero también han asumido otro rol alternativo, convirtiéndose en “un instrumento de interés más amplio, que va más allá de las rivalidades nacionales” (Ibíd. 218). Como se evidencia, la figura del Secretario General es clave para el funcionamiento de la organización, en tanto es depositario de la confianza de todos los Estados miembros a fin de velar por los intereses de la institución.

#### *1.3.2.4. Staff institucional*

La existencia de una Dirección Ejecutiva o Secretaría General es impensable sin el acompañamiento de un equipo humano al servicio de la organización. El *staff* de la OIG –o cuerpo internacional de servicio civil– está pensado para apoyar al Director Ejecutivo en sus funciones, y facilitar así la administración de la OIG. Para nuestros autores, cuatro principios son los que rigen a esta categoría de servidores: lealtad, imparcialidad, independencia y mérito. En cuanto al primero, se espera que los empleados cedan sus lealtades nacionales y consideren únicamente los intereses de la

OIG en el cumplimiento de su trabajo; en lo que se refiere a imparcialidad, es importante que los servidores actúen como administradores, mas no como políticos: “su función consiste en implementar conscientemente las decisiones y evitar verse envueltos en las controversias que a menudo rodean la toma de decisiones de la OIG” (Feld *et al.*, 109-110). Además de hacer caso omiso a la presión política desde cualquier Estado miembro, el principio de independencia supone que el empleado goce de una estabilidad laboral que impida que su labor sea juzgada por razones políticas. El cuarto y último principio se refiere a la lógica de que el mérito debe ser el principal componente a la hora de evaluar la contratación del servidor; no obstante, Feld *et al.* agregan que además de ello, “es reconocido que una cierta proporción de representación o distribución geográfica es también un prerrequisito” (109-110). Rourke coincide en el criterio geográfico, pero añade uno más: el género, con el cual se pretende garantizar la presencia de las mujeres en las OIG (Rourke 218). A menudo, los políticos expresan su descontento con esta burocracia internacional, por lo que es importante un apoyo irrestricto a la Dirección en el cumplimiento de sus tareas, y, a la vez, es necesario un liderazgo inteligente que sepa guiar al equipo y corregir sus acciones cuando éstas sean defectuosas.

Los niveles estructurales que hasta el momento se han analizado –Plenaria, Dirección Ejecutiva y Staff– no son uniformes para toda OIG: si bien prácticamente todas cuentan con estas tres instancias, cada organización diseña de manera diferente su arquitectura institucional, creando agencias o comités que se especialicen en ciertos aspectos prioritarios de la OIG. Esto dependerá de la voluntad que tengan los Estados para ampliar la cuota burocrática de la institución, y, además, de su capacidad financiera. Toda membresía a una OIG implica el pago de ciertas obligaciones económicas que permitan mantener el ritmo de trabajo destinado al cumplimiento de las metas. Por lo tanto, queda a discreción de los Estados miembros la arquitectura institucional que sostendrá a su organización.

### 1.3.3. Sistemas de Toma de Decisiones de las OIG

Comprendido esto, es ineludible tratar el tema de los sistemas de toma de decisiones que rigen en las organizaciones internacionales gubernamentales. Feld,

Jordan y Hurwitz hacen una observación importante, al dejar claro que si bien los altos ejecutivos que forman parte del staff de las OIG tienen un rol importante en la toma de decisiones, a la final “son los delegados de los gobiernos ... los que tienen la responsabilidad principal en el proceso de toma de decisiones” (Feld *et al.*, 135-136). Antes de avanzar en un análisis detallado de los sistemas de votación, es sustancial comprender que “mientras más técnicas (o, tal vez, de política de bajo perfil) sean las áreas de los problemas por los cuales la OIG está preocupada, mayores serán los chances de que se empleen mayorías simples para llegar a decisiones” (Ibíd.). Por otra parte, “mientras más política de alto perfil en temas de seguridad o económicos esté envuelta en la toma de decisiones ..., mayor será la tendencia a insistir en unanimidad. Así se percibe que los intereses vitales de los Estados miembros no serán afectados adversamente” (Ibíd.). No son éstas las únicas opciones que tienen los Estados al definir el sistema de toma de decisiones de la organización.

En efecto, John T. Rourke (2005) hace un análisis comparativo de los diferentes métodos usados en las OIG, a saber: “voto por mayoría,” “voto según el peso,” y “voto unánime”. A continuación se detalla con mayor precisión cada uno de estos métodos.

En el primer caso, que se refiere a “voto por mayoría,” el autor afirma que esta es la fórmula más común. Añade que

tiene dos componentes principales: (1) cada miembro posee un voto igual basándose en el concepto de igualdad soberana, y (2) la cuestión es aprobada por mayoría simple (50% más uno), reflejando la noción democrática de que la mayoría debería prevalecer (Rourke 2005, 213).

En la misma línea, una opción adicional “es el voto por súper-mayoría,” o mayoría calificada, “que requiere más que una mayoría simple para aprobar medidas. El voto de dos tercios es el más común, y algunas otras fórmulas de súper-mayoría ... pueden ser bastante complejas” (Ibíd.). Coincidimos con Rourke en la reflexión que hace cuando compara el voto de San Marino, de una población de miles, con el voto de China, de una población de más de un billón de personas: ¿se justifica esta desproporción?

El segundo caso, denominado “voto según el peso”, “asigna un poder desigual de voto basándose en una fórmula. Dos posibles criterios son la población y la riqueza”

(Rourke 2005, 214). Como ejemplo se propone el caso del Parlamento Europeo –para población– y del FMI –para riqueza–, en los cuales los países cuyo número es mayor en uno de los dos criterios, tiene un voto que pesa más que los países con menor población o riqueza. En específico, “este voto según riqueza es especialmente ofensivo para los países menos desarrollados, los cuales arguyen que esto perpetúa el sistema de dominación imperial por los países industrializados” (Ibíd.). Los países con población mínima harían una crítica parecida frente a la “hegemonía” en caso de que se les propusiese algo parecido.

Por último, el “voto unánime” supone “el consentimiento unánime, aunque algunas veces una abstención no signifique bloquear un acuerdo.... La unanimidad preserva el concepto de soberanía pero puede llevar fácilmente a la paralización” (Ibíd.). Rourke llega a esta conclusión de manera fundamentada. En la práctica, el voto unánime otorga a los Estados miembros el poder de vetar cualquier propuesta por cualquier razón, lo que a menudo puede irritar a los socios y desencadenar en un uso indiscriminado de este derecho, o frenar el avance de la agenda de la organización. La adopción de decisiones por unanimidad, en consonancia con el riesgo de paralización expresado por Rourke, se enfrenta tanto a (1) las vicisitudes originadas en los cambios políticos que protagonizan sus Estados miembros, como a (2) las discrepancias entre los socios, ocasionadas por posturas ideológicas, problemas limítrofes, recursos naturales, litigios judiciales, enemistad histórica, etcétera. Adicionalmente, un sistema de toma de decisiones basado en la unanimidad obliga a que los ambiciosos objetivos se traduzcan en agendas más bien modestas; a veces modestas en extremo, o lo que se explicaría en un mínimo común denominador, según el cual los países tienen que llevar las propuestas de negociación a mínimos que sean aceptables para todos los miembros, en lugar de los máximos que podrían alcanzarse con la aprobación de la mayoría: en la regla de unanimidad, lo común es que dominen los mínimos. Además, en palabras de un diplomático venezolano, el veto es “una práctica antidemocrática ... [y] no está en concordancia con el principio de la igualdad de los Estados” (Ibíd). Para Feld, Jordan y Hurwitz (1994), la regla del consenso es riesgosa porque “una vez que [el consenso]

empieza a desmoronarse, el proceso de toma de decisiones tiende a ser fatalmente herido” (167-168). El voto por unanimidad, por lo tanto, debe ser ampliamente analizado al incluirlo en la Carta Fundacional.

Es importante comprender que una OIG puede combinar varias modalidades de votación en sus sistemas de toma de decisiones, i.e. reservando el voto unánime para aspectos trascendentales, y dejando las cuestiones técnicas para ser decididas por mayoría.

#### 1.3.4. Mecanismos de implementación de decisiones en las OIG

Finalmente, es necesario insistir en las medidas que la OIG disponga para implementar verdaderamente las decisiones acordadas y, no menos importante, el monitoreo de esta implementación. Ya se ha hablado previamente de este tema, al haber mencionado estas como funciones de una organización internacional gubernamental. La puesta en práctica de estas funciones dependerá en buena parte de que las decisiones, normas, o políticas decididas en la Plenaria de la OIG sean o no vinculantes; es decir, obligatorias para todos los socios. Si lo son, le correspondería al Secretariado General hacer un seguimiento del cumplimiento de estas políticas. Otro método para verificar que estas normas están siendo implementadas en un plano nacional es la rendición de informes que sean compartidos a los demás miembros, de manera que sean éstos, en la Plenaria, los que juzguen la implementación de los compromisos asumidos por el Estado en cuestión. El proceso de implementación y monitoreo de la implementación se dificulta enormemente cuando las decisiones, normas, o políticas no son vinculantes, con lo cual se deja a discreción de cada socio su implementación temprana, tardía, o del todo incumplida. El dilema de definir las decisiones como vinculantes nos lleva nuevamente a la discusión del intergubernamentalismo versus la supranacionalidad, ya que la obligatoriedad de cumplir una disposición se estrella con la potestad del Estado soberano de rechazarla; es decir, si el Estado está obligado a implementar una norma, esto quiere decir que existe un órgano superior que controla la correcta implementación, corriendo el riesgo de enfrentarse a sanciones si no lo hace. Consecuentemente, un estatus como ese sitúa a la OIG en un carácter supranacional, en el cual los Estados miembros han cedido una pequeña parte de su soberanía al ente internacional. Un

modelo intergubernamentalista no contempla esta potestad para la organización, ya que según éste, el poder radica enteramente en los países que la conforman.

#### **1.4. Conclusión del capítulo**

Habiendo recorrido este hilo de análisis teórico sobre la soberanía, la cooperación interestatal, las organizaciones internacionales gubernamentales y sus rasgos principales, y sin olvidar la unicidad de la institución que es objeto de esta investigación, el lector podrá avanzar con mayor propiedad en el estudio específico de la Unión de Naciones Suramericanas. Este primer capítulo ha sentado la pauta de lo que analizaremos en los siguientes, y provee herramientas de análisis que son necesarias para examinar detenidamente el entramado institucional y normativo creado en 2008 por los Jefes y Jefas de Estado de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela. En efecto, la descripción que sigue toma como base el Tratado Constitutivo de UNASUR, y se apoya en su Reglamento General, emitido posterior a la ratificación del citado Tratado.

## **Capítulo II**

### **El Tratado Constitutivo de UNASUR: Lectura y Descripción**

Para conocer cabalmente una institución, es preciso acudir a las fuentes primarias: los documentos fundacionales. Su revisión permite acceder a un entendimiento integral, a partir de lo cual se pueden explicar sus acciones y omisiones en el escenario real. Estos documentos fundacionales facilitan además la indagación en sus antecedentes, que tienen inevitablemente una incidencia en el resultado final.

El presente capítulo busca proveer al lector de las herramientas necesarias para comprender a UNASUR. El eje central es su Tratado Constitutivo, cuyas cláusulas preambulatorias hacen referencia a sus antecedentes históricos, los cuales serán revisados en la primera parte. Para la segunda parte, entendemos que los 27 artículos del Tratado Constitutivo describen en líneas muy generales la institución que se conforma, razón por la cual he precisado incorporar el Reglamento General de UNASUR, que traduce en términos operativos lo declarado por el TCU. El ejercicio de combinar las disposiciones del TCU con aquellas relacionadas en el Reglamento puede resultar forzoso, pero es necesario para contextualizar inequívocamente la estructura interna de la Unión de Naciones Suramericanas. Por lo tanto, esta sección se concentrará en tres elementos principales: los objetivos, la estructura, y el sistema de toma de decisiones de UNASUR, para finalizar con ciertos aspectos muy puntuales que también merecen ser descritos.

En consecuencia, el enfoque de este capítulo es descriptivo en su esencia, ya que el análisis será abordado en el tercer capítulo de esta investigación. En ese sentido, este capítulo evita hacer ponderaciones deliberadas respecto a los términos bajo los cuales UNASUR fue fundada. En relación con el capítulo preliminar, el lector podrá apreciar a continuación cómo esta Organización Internacional Gubernamental (OIG) adopta algunos patrones explicados anteriormente, así como podrá intuir la presencia del concepto de soberanía en la espina dorsal de la institución.

## **2.1. Antecedentes del Tratado Constitutivo de UNASUR**

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) nació oficialmente el 11 de marzo de 2011, con la entrada en vigor de su Tratado Constitutivo. Desde otra perspectiva, esta entrada en vigor fue el culmen de alrededor de una década de conversaciones en torno a una idea de cooperación entre los 12 países de la América del Sur. Sus Jefes de Estado, luego de haber encargado a un grupo de políticos e intelectuales el diseño de una organización que englobe los intereses de esta docena de naciones, firmaron en mayo del 2008 el documento que quedaría a la espera del visto bueno de las instancias internas de los países miembros. Como se ha dicho, es éste, el Tratado Constitutivo de UNASUR (TCU), aquel que legitimó la existencia de la organización y la convirtió en un nuevo actor de la política regional e internacional.

Por lo tanto, el 11 de marzo de 2011 marcó tanto el fin de un proceso, como el inicio de uno nuevo. Dicha fecha sentenció lo que UNASUR es y lo que no será. Su Tratado Constitutivo la empodera y la limita, convirtiéndola en lo que la clase política sudamericana quiso que sea. La redacción de una receta de nacimiento, y su posterior aprobación, no es asunto que pueda pasar desapercibido: es, sin duda alguna, el alumbramiento de un acuerdo de 12 voluntades, cuyas líneas están concienzudamente trazadas, sugiriendo un comportamiento previsible. El TCU es, por tanto, acta de nacimiento y hoja de ruta a la vez.

Por consiguiente, la existencia del Tratado Constitutivo de UNASUR permite dos cosas: explorar sus raíces históricas y ensayar una previsión de su comportamiento futuro. Ambos ejercicios no escapan de la subjetividad de quien escribe, la cual en ocasiones estará justificada en la ambigüedad de los fundadores de la organización, expresada en la redacción del TCU. Parafraseando al filósofo francés, Auguste Comte, en las creaciones humanas “sólo hay una máxima absoluta, y es que no hay nada absoluto”. El TCU no escapa de este axioma.

No fue fácil definir qué sería y qué alcance tendría la hoy conocida como Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR. Sin que el propósito sea hacer un recorrido

histórico desde sus inicios, el ejercicio de averiguar el pasado de la Unión resulta de gran utilidad para conocer cuáles fueron sus raíces y cómo éstas evolucionaron, o involucionaron, hasta convertirse en lo que el TCU define en su Artículo 2:

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.<sup>2</sup>

No siempre fue ése el objetivo de UNASUR.

Las reuniones y los esfuerzos que inspiraron a los Estados miembros a constituir esta organización “dotada de personalidad jurídica internacional”, citadas en las frases preambulatorias del Tratado, hacen referencia a las Declaraciones de Cusco (8 de diciembre de 2004), Brasilia (30 de septiembre de 2005) y Cochabamba (9 de diciembre de 2006). La más antigua de ellas, la Declaración de Cusco, resume a su vez lo reiteradamente discutido por los 12 países suramericanos desde inicios del milenio, cuando en septiembre del 2000 el entonces presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso convocó a Brasilia a la 1ª Reunión de Presidentes de América del Sur. Este detalle, el hecho de que la iniciativa haya nacido en el país más grande del subcontinente, no pasaría desapercibido en las reuniones posteriores.

La iniciativa de Cardoso fue histórica en todo el sentido de la palabra. Por primera vez, América del Sur se pensaba como un espacio común, un espacio apropiado para la discusión de temas ‘comunes’, muchos de los cuales fueron introducidos por el anfitrión. Así, los temas que inicialmente se plantearon para un debate suramericano fueron la democracia, el comercio, la paz, los derechos humanos, la infraestructura, la energía, las drogas ilícitas y delitos conexos, y la información, el conocimiento y la tecnología.

---

<sup>2</sup> “Tratado Constitutivo de UNASUR,” 23 de mayo de 2008, art. 2.

Empero, no escapan de nuestro análisis las alusiones reiteradas que los países hacen a la liberación del comercio en el subcontinente; para nombrar dos de ellas: “Los Presidentes, en su conjunto, enfatizaron la importancia del proceso de liberalización de mercados en América del Sur”<sup>3</sup>, ó

las negociaciones con vistas a la firma de un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina ... representarán un impulso decisivo hacia la meta compartida de formación de un espacio económico-comercial ampliado en América del Sur, con la participación de Chile, Guyana y Surinam, basado en la progresiva liberalización del intercambio de mercancías y servicios, en la facilitación de las inversiones y en la creación de la infraestructura necesaria para alcanzar dicho objetivo.<sup>4</sup>

Que este análisis preste mayor atención puntual a esta temática comercial en relación a las mencionadas en el párrafo anterior, no es un hecho fortuito. En plena época de cándidos debates acerca de la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), impulsada por Estados Unidos y débilmente apreciada por las fuerzas progresistas de la región, Brasil prefirió asumir el liderazgo de su zona de influencia y replantear el tema para la parte sur del continente. La 1ª Reunión de Presidentes de América del Sur, que fue el primer paso para la interacción de los 12 países y su posterior convergencia en torno a UNASUR, tuvo, por tanto, una agenda con énfasis en lo comercial.

La 2ª Reunión de Presidentes de América del Sur, celebrada en julio de 2002 en Guayaquil, Ecuador, evidenciaría un punto de quiebre respecto a la 1ª. Venezuela, con un gobierno cuya proyección regional ya era indiscutible (fundamentada en parte por su poderío económico basado en las exportaciones petroleras), se planteó potenciar su rol y extrapolar su ideología política al nascente espacio suramericano. Su tajante posición respecto al libre comercio y su desdén hacia los proyectos de integración comercial existentes en la región llevó a un replanteo de la agenda suramericana. En efecto, el “Consenso de Guayaquil”, firmado por los 12 países asistentes, relegó los temas

---

<sup>3</sup> Comunicado de Brasilia, 2000, art. 31, [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/di1-9-00.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm) (accedido el 3 de febrero de 2012).

<sup>4</sup> *Ibíd.*, art. 32.

comerciales a un último plano, casi sin siquiera mencionarlos<sup>5</sup>. Mantuvo, eso sí, temas como la democracia, la paz, los derechos humanos, la infraestructura y la energía, e incluyó la cuestión de la pobreza y exclusión social, la migración, y el medio ambiente. La cumbre en Guayaquil sería la última que se llevase de manera ocasional.

Le siguió Cusco, Perú, aquella reunión donde los presidentes firmaron la Declaración a la que hace referencia el Tratado Constitutivo de la UNASUR. No obstante, la organización no adoptaría aún esa denominación. Reunidos en diciembre de 2004, los Jefes de los 12 Estados del subcontinente decidieron conformar la Comunidad Suramericana de Naciones, conocida como CASA o CSN<sup>6</sup>. En la cristalización de esta nueva institución, los temas no se modificaron con respecto al Consenso de Guayaquil, manifestándose como objetivo central de la CSN

impulsar la concertación y coordinación política y diplomática y desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que le otorgase a la región una mayor gravitación y representación en los foros internacionales, desplazando progresivamente la prioridad de los temas comerciales en la agenda regional (Serbin 2010, 8). Serbin no olvida que “el eje inicial de la conformación de la CSN estaba asociado a la articulación de un acuerdo de libre comercio entre la CAN y el Mercosur” (Ibíd.). Los liderazgos de Brasil y Venezuela, al tiempo que divergentes en aspectos específicos como la liberación comercial, fueron también determinantes en la definición de los objetivos del organismo.

La CSN, vale aclararlo, no estaba construida en base a una Carta Fundacional, lo cual denotaba hasta cierto punto su carácter informal. Carácter que, por cierto, tampoco fue producto fortuito. En Perú los presidentes insistieron en incluir como punto de la Declaración que la CSN trabajará “sobre la base de la institucionalidad existente [CAN, MERCOSUR], evitando la duplicación y superposición de esfuerzos y sin que implique

---

<sup>5</sup> Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo, 2002, [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/Consenso\\_guayaquil.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm) (accedido el 3 de febrero de 2012).

<sup>6</sup> No existe acuerdo entre los escritores respecto a las siglas que representaron a la Comunidad Sudamericana de Naciones. Si bien predominan las siglas CSN, algunos autores se referirán a ella como CASA.

nuevos gastos financieros”<sup>7</sup>. La CSN era, por tanto, una declaración de objetivos sumamente amplios sin medios institucionales para alcanzarlos. Vista así, ¿a qué país le molestaría ser parte de una organización que no compromete ni gastos ni medios?

Para 2005, la cohesión surgida en torno al espacio común sudamericano empezaba a rendir sus frutos. Una institución sin institucionalidad, como lo era la CSN, no era suficiente para alcanzar los objetivos planteados, ni estaba a la altura del momento político suramericano, favorable en su discurso a una mayor integración. Era el momento, asimismo, de un declive en la notabilidad de los otros dos entes regionales que habían acaparado el espacio de América del Sur hasta entonces: la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y el Mercado Común Suramericano (MERCOSUR). Así, los países miembros encomendaron a sus Cancillerías la creación de una Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano, constituida por Altos Representantes de los 12 Estados, con el deber de “elaborar propuestas con el propósito de impulsar el proceso de integración sudamericano, en todos sus aspectos (político, económico, comercial social, cultural, energía e infraestructura, entre otros)”<sup>8</sup>.

Previamente, los presidentes se habían reunido en Brasilia, el 30 de septiembre de 2005, donde fueron enfáticos en la anhelada convergencia entre la CAN y el MERCOSUR, retomando como prioridad el libre comercio en el subcontinente. También la cumbre en Brasil produjo un Programa de Acción<sup>9</sup>, el cual definía con mayor precisión la ruta que seguiría la Comunidad para el cumplimiento de sus objetivos. Finalmente, los Jefes de Estado hicieron un intento por esbozar una organización estructurada, con niveles jerárquicos y puntualizaciones sobre su periodicidad de reunión, así como idearon las Reuniones Ministeriales Sectoriales, que *a posteriori* se convertirían en los Consejos de la UNASUR. Existía una troika de países

---

<sup>7</sup> Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, 2004, cap. III, [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/cusco\\_sudamerica.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm) (accedido el 3 de febrero de 2012).

<sup>8</sup> Proyecto de Decisión sobre la Creación de la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano, 2005, art. 3, [http://www.comunidadandina.org/unasur/comision\\_estrategica.pdf](http://www.comunidadandina.org/unasur/comision_estrategica.pdf) (accedido el 3 de febrero de 2012).

<sup>9</sup> Programa de Acción de la Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, 2005, [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/casa\\_2005\\_4.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_4.htm) (accedido el 3 de febrero de 2012).

que apoyarían a una Secretaría Pro Tempore, ejercida por un Estado miembro, y que sería la encargada de guiar a la CSN<sup>10</sup>. Seguramente este intento por institucionalizar una institución sin institucionalidad, por redundante que parezca, resultó sumamente complejo y/o frustrante, lo que llevó a la creación de la Comisión Estratégica de Reflexión.

En Diciembre de 2006, Cochabamba, Bolivia, fue el escenario de una de las reuniones suramericanas más trascendentales para la cristalización del proyecto regional. Además del cónclave intergubernamental, Bolivia albergó de manera paralela la Cumbre Social de Cochabamba, íntimamente ligada a la Comunidad, en la cual los movimientos sociales lanzaron la propuesta de renombrar a la CSN como Unión de Naciones Suramericanas –iniciativa que se inspiraría en las observaciones del presidente venezolano Hugo Chávez, inconforme con el apelativo de Comunidad en lugar de Unión: para él, América del Sur era una sola nación, y su nombre debería reflejar la fuerza del proyecto integrador (Briceño 2010, 111-113; Serbin 2007, 23-24). Pero este episodio adjetivo no desplazó a lo sustantivo de esta II Cumbre de Jefes de Estado: el debate instaurado a partir de la entrega del Documento Final de la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Suramericano<sup>11</sup>.

El Documento, trabajado por los 12 Altos Representantes, detallaba objetivos sumamente amplios, pero también avanzó en el diseño de una arquitectura institucional más funcional que la existente. En efecto, el documento reconoce que la mera convergencia entre los organismos existentes (CAN y MERCOSUR) “no garantizará la solidez y la rapidez necesarias para la consolidación de la Comunidad”<sup>12</sup>. Y agrega: “es imprescindible que se den pasos en materia de fortalecimiento institucional, más allá de

---

<sup>10</sup> Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria de la Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, 2005, [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/casa\\_2005\\_3.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_3.htm) (accedido el 3 de febrero de 2012).

<sup>11</sup> Documento Final de la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Suramericano, 2006, [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_reflexion.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm) (accedido el 3 de febrero de 2012).

<sup>12</sup> *Ibíd.*

las reuniones Presidenciales, Ministeriales y sectoriales”<sup>13</sup>. Lo más notorio de la propuesta institucional de la Comisión fue la sugerencia para

establecer una Comisión de Coordinación, de la que participen todos los países de la región, a través de representantes designados por sus gobiernos, así como los Secretariados del Mercosur, de la CAN y representantes del CARICOM y de ALADI, la cual garantizará la implementación de las decisiones presidenciales y ministeriales y la coordinación de las iniciativas ya existentes. La Comisión de Coordinación deberá contar con una Secretaria Permanente, con estructura reducida, para apoyar las actividades de la CSN, incluyendo los Grupos de Trabajo.<sup>14</sup>

La Comisión veía necesaria la creación de “Grupos de Trabajo permanentes, coordinados por encargados de misión de alto nivel, inicialmente para los temas de infraestructura, integración energética y políticas sociales”<sup>15</sup>. De mayor trascendencia es la sugerencia que hace la Comisión a los Presidentes:

se debe considerar la necesidad de negociación de un Tratado Fundacional y constitutivo de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que dé nueva densidad jurídica a la iniciativa y que apunte a la creación de una Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Los Presidentes ... podrán prorrogar el mandato de la presente Comisión ... para que elabore ... un proyecto de Tratado para consideración de los Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones.<sup>16</sup>

Nótese la referencia que se hace a la creación de la UNASUR y su Tratado Constitutivo. Es también de considerable importancia la propuesta de creación de una Secretaría y Grupos de Trabajo permanentes, ya que tal avance entraba en contradicción con la negativa inicial respecto a la creación de instituciones y el incremento de gastos para su mantenimiento.

El trabajo de la Comisión Estratégica de Reflexión fue acogido parcialmente. Los Jefes de Estado reunidos en Cochabamba reconocieron que la regionalización de América del Sur necesitaba un impulso propio, que vaya más allá de la convergencia entre CAN y MERCOSUR. En ese sentido, aceptaron la creación de una Comisión de Altos Funcionarios, que tendría las funciones de la Comisión de Coordinación propuesta por la Comisión de Reflexión, aunque sin contar con una Secretaría Permanente. Esta

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> *Ibíd.*

<sup>15</sup> *Ibíd.*

<sup>16</sup> *Ibíd.*

Comisión de Altos Funcionarios contaría con el “apoyo técnico de una estructura reducida” que estaría “el primer año en Río de Janeiro”, y cuyas propuestas “se aprobarán por consenso”. Finalmente, los presidentes establecieron que la Comisión de Altos Funcionarios “se abocará al estudio de los elementos de un Acuerdo Constitutivo”<sup>17</sup>. Todos estos, si bien no eran totalmente satisfactorios (la renuencia a crear una Secretaría Permanente se mantuvo), constituyeron temas clave para la profundización y el avance del proceso integrador suramericano.

Los objetivos detallados en la Declaración de Cochabamba no son menos importantes para nuestro análisis. A partir del trabajo desarrollado por la Comisión, los presidentes de la CSN establecieron, en su parte preambulatoria, que

la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones busca el desarrollo de un espacio integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y en la infraestructura. Esta integración sudamericana no es sólo necesaria para resolver los grandes flagelos que afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes, que se han transformado en los últimos años en una preocupación central de todos los gobiernos nacionales, sino que es un paso decisivo para lograr un mundo multipolar, equilibrado, justo y basado en una cultura de paz.<sup>18</sup>

Es posible determinar entonces el alcance del proyecto que deseaban construir los gobiernos de los doce países de América del Sur. Añadieron:

este nuevo modelo de integración comprende el ámbito comercial y una articulación económica y productiva más amplia, así como nuevas formas de cooperación política, social y cultural, tanto públicas y privadas, como de otras formas de organización de la sociedad civil.<sup>19</sup>

En específico, en el capítulo 4 de la Declaración, “Los objetivos de la integración”, los países firmantes proponen que la Comunidad Sudamericana de Naciones dirija sus esfuerzos hacia superar las asimetrías existentes, buscar el desarrollo social de los pueblos, integrar y aprovechar los recursos energéticos de la región, interconectarla a través de una infraestructura apropiada, cooperar económica y comercialmente para establecer un “sistema comercial transparente, equitativo y equilibrado”, fomentar el crecimiento y el desarrollo económico regional, desarrollar mecanismos de integración

---

<sup>17</sup> Declaración de Cochabamba, 2006, [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/declaracion\\_cochabamba.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm) (accedido el 3 de febrero de 2012).

<sup>18</sup> *Ibíd.*

<sup>19</sup> *Ibíd.*

financiera, impulsar acciones de integración industrial y productiva, en sectores público y privados, y con énfasis en pequeñas y medianas empresas; alcanzar una ciudadanía sudamericana mediante la eliminación de obstáculos para los nacionales de los 12 países, cooperar en temas de migración con respeto irrestricto a los derechos humanos, profundizar acciones en el ámbito de la identidad cultural de los pueblos, asegurar el desarrollo sostenible y cooperar en materia ambiental, fomentar la participación ciudadana en la formulación de políticas de la integración, y cooperar en materia de defensa<sup>20</sup>. La amplitud de estos propósitos hacía necesaria la creación de medios para lograrlos, aunque este segundo paso, mucho más comprometedor que la mera enunciación de objetivos, tardaría en consolidarse.

Tanto como el proceso iniciado en el año 2000 es imposible que sea concebido sin comprender la participación de Brasil y Venezuela, la fase que se inició en 2006 en Cochabamba tampoco se concibe sin la emergencia de nuevos actores propicios a la integración regional. Además de Luiz Inácio Lula da Silva y Hugo Chávez, las figuras de Evo Morales, Néstor Kirchner, Michelle Bachelet y Rafael Correa fueron trascendentales en la construcción del espacio político suramericano. En aquella cumbre en Bolivia, el recién electo presidente ecuatoriano inyectó nuevas energías para profundizar el proceso. Este detalle no es trivial si se toma en cuenta lo que vendría después.

Convocada por el Presidente Hugo Chávez, la Comunidad Suramericana de Naciones se reunió por última vez en la Isla Margarita, Venezuela, el 16 de abril de 2007, en el marco de la I Cumbre Energética Suramericana. Sus 12 Jefes de Estado, en un ambiente de cordialidad e informalidad, dieron pasos significativos en el camino de la integración del subcontinente. En primer lugar, los presidentes decidieron acoger la sugerencia de la Cumbre Social de Cochabamba y renombraron a la Comunidad de Suramericana de Naciones (CSN) como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En segundo lugar, acordaron crear una Secretaría Ejecutiva que funcionaría de manera permanente en aras de fortalecer el proyecto regional. En tercer lugar, dieron el visto

---

<sup>20</sup> *Ibíd.*

bueno para que dicha Secretaría Ejecutiva establezca su sede en la ciudad de Quito, Ecuador. En cuarto lugar, los presidentes resolvieron transformar la Comisión de Altos Funcionarios en el Consejo de Delegados, al cual le fue encomendada la redacción de un proyecto de Acuerdo Constitutivo de la Unión<sup>21</sup>. Y, en quinto lugar, el nombre del ex Presidente del Ecuador, Rodrigo Borja, fue propuesto con ahínco para ocupar la Secretaría Ejecutiva del organismo (Ceriotto 2007). UNASUR empezaba a tomar forma.

Desde lo dispuesto por los presidentes en Isla Margarita, este Consejo de Delegados creado por los Jefes de Estado fue convocado para redactar el Acuerdo Constitutivo en una docena de oportunidades, “durante aproximadamente un año, las cuales se efectuaron en media docena de países. La casi totalidad de las sesiones tuvo en promedio más de dos días de trabajo”, resultando de ello un texto en cuya redacción “intervinieron directamente más de 40 funcionarios y funcionarias de los países suramericanos, más el personal de apoyo en las respectivas Cancillerías, incluyendo oficinas jurídicas, de planeación, y de asuntos políticos y económicos” (Cardona 2008, 19). Por otro lado, el ex presidente ecuatoriano, Rodrigo Borja, acogió con gratitud su nominación para ocupar el cargo de Secretario General del organismo, y redactó, de manera paralela, un proyecto de Acuerdo Constitutivo de la Unión, el cual fue enviado a los Presidentes y al Consejo de Delegados. Su intención de influenciar las negociaciones del Acuerdo, de manera que éste favorezca el nacimiento de una institución con una arquitectura ambiciosa, no obtuvo el consenso de los doce (Solón 2008, 14).

Habiendo pasado poco más de un año desde la última reunión de los Jefes de Estado de América del Sur, el 23 de mayo de 2008 los líderes del subcontinente se dieron cita en Brasilia para marcar un hito en la historia del proceso regionalista iniciado años atrás. Con la notable ausencia del candidato a Secretario General, Rodrigo Borja, los Jefes de Estado inauguraron la primera reunión de la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR. Borja había declinado la propuesta de ocupar la Secretaría General en la víspera de la reunión presidencial, dado que el Tratado Constitutivo que

---

<sup>21</sup> Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno en la I Cumbre Energética Suramericana, 2007, [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/unasur17-4-07.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/unasur17-4-07.htm) (accedido el 3 de febrero de 2012).

iba a firmarse en aquella cumbre creaba, en su criterio, “un foro antes que una agrupación orgánica” (Borja 2008a). Lo expuesto por el estadista ecuatoriano no impidió que ese día los presidentes pusieran su rúbrica en el que se convertiría en el Tratado Constitutivo de la UNASUR (TCU), aunque no todos los países estuvieran totalmente satisfechos con el texto. El presidente ecuatoriano, por ejemplo, tuvo que ser “persuadido por los presidentes de Brasil, Ignacio Lula da Silva, y de Venezuela, Hugo Chávez, para suscribir el acta bajo la condición de que se puede modificar ... después con el reglamento” (AP 2008). De cualquier forma, ése día se recordará como un hito en la historia de UNASUR.

## **2.2. El Tratado Constitutivo de UNASUR**

Como ya se ha manifestado, esta sección comprenderá tres elementos esenciales: los objetivos, la estructura, y el sistema de toma de decisiones de UNASUR. En torno a ellos se esbozan los rasgos principales de la Unión, de manera que el lector pueda hacerse una imagen general de la organización.

### **2.2.1. Los objetivos de UNASUR**

El documento aprobado por los doce en Brasilia fue el resultado de todo el camino recorrido desde septiembre del 2000 hasta mayo del 2008. Como se ha visto, las metas de la *regionalización* de Suramérica se modificaron constantemente, iniciando con la intención específica de formar un área de libre comercio suramericana, hasta una definición mucho más holística de 21 objetivos, los cuales se detallan en el Artículo 3:

- a) el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional;
- b) el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región;
- c) la erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de estudios y títulos;
- d) la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región;
- e) el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables;

- f) la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros;
- g) la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático;
- h) el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa;
- i) la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana;
- j) el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud;
- k) la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas;
- l) 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 que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza;
- m) la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva;
- n) la definición e implementación de políticas y proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica, con miras a incrementar la capacidad, la sustentabilidad y el desarrollo científico y tecnológico propios;
- o) la promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades;
- p) 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;
- q) la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las 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;
- r) la promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados Miembros de UNASUR;
- s) el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa;
- t) la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, y

u) la cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación.<sup>22</sup>

De la liberación comercial el TCU no dice nada, lo que permite argüir que en ese sentido hubo una involución desde el objetivo inicial. Involución que contrastaría con la evolución de los otros objetivos, los cuales evidencian la importancia de los temas no comerciales en UNASUR.

En efecto, lo antes mencionado anticipa la amplitud y lo ambicioso de la organización que los Jefes de Estado crearon en la capital brasileña. Para el boliviano Pablo Solón, uno de los artífices del Tratado, “existía la preocupación de que un listado de 21 objetivos acabaría diluyendo aquellos que se habían acordado como prioritarios” (Solón 2008, 16), y es por eso que el Artículo 2, mencionado al inicio de este capítulo, detalla que las prioridades de UNASUR serán el “diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros”<sup>23</sup>. La enunciación de los objetivos sería anodina sin la exposición de los instrumentos que se emplearían para alcanzarlos.

Sin embargo, previo a la exposición de los instrumentos previstos en el TCU para el cumplimiento de los objetivos de la organización, considero pertinente traer a colación un hecho que influye en nuestro análisis de manera innegable. Conforme a los principios del derecho internacional y en respuesta a la necesidad de reglar las disposiciones del Tratado Constitutivo, el Consejo de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores aprobó en junio de 2012 el Reglamento General de la Unión de Naciones Suramericanas<sup>24</sup>, el cual fue amplia y arduamente negociado por los Estados miembros. Dicha negociación no habría resultado tan dificultosa de no ser por los desacuerdos que existieron al momento de firmar el TCU, plasmados en la negativa ecuatoriana en la víspera de la rúbrica. El Reglamento permitiría relativizar algunos puntos del Tratado, aprovechando las ambigüedades que éste presentaba. De esta manera, sin necesariamente ir más allá de lo que el TCU permitía, los Delegados

---

<sup>22</sup> “Tratado Constitutivo de UNASUR,” 23 de mayo de 2008, art. 3.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, art. 2

<sup>24</sup> UNASUR, *Reglamento General*, 2012.

tuvieron un margen de maniobra estrecho pero que admitió interpretaciones que a la postre sirvieron para fortalecer ciertas instancias de la institución, como se podrá apreciar más adelante.

### 2.2.2. Estructura de UNASUR

Esta sección está organizada en torno a seis subcapítulos que cubren minuciosamente la mayoría de instancias que tiene UNASUR: los cuatro órganos centrales (el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo de Delegadas y Delegados, la Secretaría General y su Staff), y las dos instancias adicionales de la Unión (los Consejos Ministeriales y la Presidencia Pro Tempore). Si bien estas dos últimas no constan como ‘órganos’ de UNASUR, el Tratado Constitutivo les otorga un papel cardinal que las hace imprescindibles para la consecución de los objetivos de la organización, razón por la cual se explicarán al inicio de esta sección.

Se ha dicho ya que el TCU define cuatro órganos esenciales para su funcionamiento, a saber:

1. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
2. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
3. El Consejo de Delegadas y Delegados;
4. La Secretaría General.<sup>25</sup>

Como se verá, el orden de listado evidencia la jerarquía que posee cada uno de estos órganos, lo cual permite inferir la naturaleza misma de la Unión. Tomando en cuenta los antecedentes expuestos en su momento, es notable cierta evolución institucional de UNASUR si se compara con la arquitectura de la CSN. En opinión de los Delegados que prepararon el texto, lograr esa evolución no fue fácil: de hecho, “los debates [en torno al Consejo de Delegados y a la Secretaría General] se prolongaron hasta la firma del Tratado” (Solón 2008, 16). Seguramente la divergencia de opiniones entre una docena de países no fue fácil concertar. Para propósitos de redacción, en adelante nos referiremos a estos cuatro órganos como ‘instancias orgánicas’, de las cuales tres se denominarán “Consejos centrales”.

---

<sup>25</sup> “Tratado Constitutivo de UNASUR,” 23 de mayo de 2008, art. 4.

### *2.2.2.1. Los Consejos Ministeriales*

Adicional a estos órganos centrales de UNASUR, el Tratado Constitutivo facilita según su Artículo 5 el establecimiento de Reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial y/o Grupos de Trabajo, los cuales tendrán como función el “dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes”<sup>26</sup>, estos son, los Consejos de Delegados, Ministros de Relaciones Exteriores, y Jefes de Estado. En ese sentido, el TCU acoge, de cierta forma, el modelo de Grupos de Trabajo propuesto por la Comisión Estratégica de Reflexión en la Cumbre de Cochabamba, aunque en el caso de UNASUR éstos no tienen necesariamente el carácter de permanente (aunque no niega esa posibilidad), ni tampoco tienen temas de trabajo definidos por el Tratado.

Esta interacción entre los que llamaremos Consejos Ministeriales y los Consejos centrales de UNASUR fue pensada para permitir que la agenda sectorial suramericana avance a ritmo propio, de manera que la consecución de los objetivos de la Unión no dependa enteramente del trabajo del Consejo de Delegados. En palabras del colombiano Cardona, “ello permite mantener la motivación y autonomía relativa de los sectores, pero al mismo tiempo le da coherencia política al proceso” (Cardona 2008, 20). Tal modelo supone que, en la praxis, los Consejos Ministeriales se reunirán independientemente de las reuniones del Consejo de Delegados, al cual informarán periódicamente sobre los acuerdos alcanzados; éste, a su vez, informará según corresponda a las siguientes instancias de la Unión, a saber, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y el Consejo de Jefes de Estado. La gestión apropiada de estos Consejos Ministeriales recae parcialmente en quien los preside, esto es, la Presidencia Pro Tempore de UNASUR. Las funciones y atribuciones de esta instancia se describirán posteriormente.

El Reglamento de la Unión describe con mayor detenimiento el funcionamiento y las responsabilidades que tienen los Consejos Ministeriales. Por un lado, el Artículo 6

---

<sup>26</sup> “Tratado Constitutivo de UNASUR,” 23 de mayo de 2008, art. 5.

afirma que estos Consejos y otras instancias permanentes “deberán elaborar sus Planes de Acción que estarán enmarcados en los lineamientos políticos de UNASUR, establecidos por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno”<sup>27</sup>. Por otro, el Reglamento dispone en el Artículo 10 que los Consejos Ministeriales “deberán elaborar desde la fecha de su creación, un proyecto de Estatuto que establezca sus reglas de funcionamiento, respetando los principios previstos en el Tratado Constitutivo y en el ... Reglamento”<sup>28</sup>. Dicho Estatuto “deberá definir sus objetivos [y] prever la realización de al menos una reunión anual de sus máximas autoridades”<sup>29</sup>. Un mecanismo como este permitiría la apropiación a nivel nacional del proyecto regional, adecuando las agendas en torno al cumplimiento de los objetivos suramericanos.

#### 2.2.2.2. *El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno*

Por supuesto, cada uno de los cuatro órganos centrales tiene una serie de atribuciones y responsabilidades que le permite actuar dentro de la organización. Insistiendo en la jerarquía que sugiere el TCU, vale analizar en primer lugar el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, al cual hemos llamado simplemente “Consejo de Jefes de Estado”.

El Consejo de Jefes de Estado, descrito en el Artículo 6 del TCU, es “el órgano máximo de UNASUR”<sup>30</sup>. No fue difícil acordar esta naturaleza protagónica del Consejo; al respecto, “prácticamente no hubo discusión” (Solón 2008, 16). Entre sus atribuciones se encuentran:

- a) establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación;
- b) convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial;
- c) decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- d) adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> UNASUR, *Reglamento General*, 2012, art. 6.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, art. 10.

<sup>29</sup> *Ibíd.*

<sup>30</sup> “Tratado Constitutivo de UNASUR,” 23 de mayo de 2008, art. 6.

<sup>31</sup> *Ibíd.*

Adicionalmente, el Artículo 10 le confiere al Consejo de Jefes de Estado la atribución de designar al Secretario General de la Unión previa propuesta del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores<sup>32</sup>; el Secretario General responde de su accionar al Consejo de Jefes de Estado a través del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores<sup>33</sup>. El TCU también indica que los acuerdos a los que llegue el Consejo de Jefes de Estado se llamarán “Decisiones”. Además, el TCU dispone que el Consejo de Jefes de Estado se reúna, con carácter ordinario, al menos una vez al año. Para reuniones extraordinarias, los Estados miembros deberán aprobar por consenso la iniciativa de un Estado miembro, canalizada a través de la Presidencia Pro Tempore<sup>34</sup>.

### 2.2.2.3. *La Presidencia Pro Tempore*

Tocamos entonces el tema de la Presidencia Pro Tempore. Aún si ésta no es propiamente un ‘órgano’ de UNASUR, su papel es sumamente importante para conducir el vagón de la integración. Este rol es ejercido en periodicidad anual por cada uno de los Estados Miembros, sucesivamente y en orden alfabético. Aparte de atender la solicitud consensuada para convocar a reuniones extraordinarias del Consejo de Jefes de Estado, como se vio en el párrafo anterior, las atribuciones ordinarias de la Presidencia Pro Tempore son:

- a) preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de UNASUR;
- b) presentar para su consideración al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y al Consejo de Delegadas y 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;
- c) representar a UNASUR en eventos internacionales, previa delegación aprobada por los Estados Miembros;
- d) asumir compromisos y firmar Declaraciones con terceros, previo consentimiento de los órganos correspondientes de UNASUR.<sup>35</sup>

Sin embargo, como se explicó anteriormente, el Reglamento de UNASUR surgió como una idea-oportunidad para interpretar el Tratado de manera que éste se ajuste a las exigencias planteadas por algunas delegaciones. Es así que en su Artículo 40, el

---

<sup>32</sup> “Tratado Constitutivo de UNASUR,” 23 de mayo de 2008, art. 10.

<sup>33</sup> UNASUR, *Reglamento General*, 2012, art. 18.

<sup>34</sup> “Tratado Constitutivo de UNASUR,” 23 de mayo de 2008, art. 6.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, art. 7.

Reglamento renueva y/o añade algunas atribuciones de la Presidencia Pro Tempore, para dejarlas así:

- b) Ejercerá la representación de UNASUR, particularmente en las relaciones con terceros y en eventos internacionales, así como la Secretaría General, de conformidad con el Artículo 10 del Tratado Constitutivo, ejerce representación, en ambos casos, por delegación expresa de los Estados Miembros.
- c) Coordinará con la Secretaría General, las acciones para el cumplimiento de los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración establecidos por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.
- d) Llevará a cabo las gestiones que le sean encomendadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.<sup>36</sup>

Se infiere entonces que el propósito de los artífices del Reglamento era fortalecer el rol de la Secretaría General, la cual acompañará con mayor apego la labor de la Presidencia Pro Tempore. El citado artículo es novedoso en tanto hace alusión a las atribuciones asignadas a la Secretaría General en el Artículo 10 del Tratado, en el cual no se menciona la posibilidad de que ésta ejerza la representación de UNASUR en eventos internacionales ni en las relaciones con terceros, salvo que éstas sean “otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe”<sup>37</sup>. Las atribuciones de la Secretaría General serán analizadas posteriormente.

Complementando lo dispuesto por el Tratado para la Presidencia Pro Tempore, el Reglamento de UNASUR añade que “la Presidencia de [los Consejos Ministeriales], Grupos de Trabajo y demás instancias de UNASUR, corresponderá al Estado Miembro que ocupe la Presidencia Pro Tempore”<sup>38</sup>, a menos que el Estado en cuestión proponga y logre el consenso respectivo para que se asigne a otro país dicha responsabilidad. Esta Presidencia va acompañada por una serie de responsabilidades como son la elaboración de un programa de actividades para presentarlo al Consejo de Delegados (coordinando con la Secretaría General)<sup>39</sup>, la numeración, registro, archivo y circulación de las convocatorias a reuniones de los órganos y demás instancias de UNASUR<sup>40</sup>; la provisión (en caso de que Secretaría General no lo pudiese hacer) de apoyo logístico para la organización y desarrollo de reuniones de UNASUR, incluyendo la preparación y

---

<sup>36</sup> UNASUR, *Reglamento General*, 2012, art. 40.

<sup>37</sup> “Tratado Constitutivo de UNASUR,” 23 de mayo de 2008, art. 10, acápite h.

<sup>38</sup> UNASUR, *Reglamento General*, 2012, art. 5.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, art. 6.

<sup>40</sup> *Ibíd.*, art. 53.

circulación de documentos<sup>41</sup>; la financiación de reuniones que se celebren en su territorio durante su periodo, tomando en cuenta que la celebración de éstas debe procurarse en su país, a menos que éste acepte el ofrecimiento de realizarse en otro Estado Miembro<sup>42</sup>; y la recepción y posterior envío al Consejo de Delegados de las comunicaciones oficiales circuladas entre los órganos y demás instancias permanentes y temporales de UNASUR (comunicaciones que deben enviarse con copia a la Secretaría General)<sup>43</sup>. En definitiva, buena parte de la organización y el desarrollo de las reuniones recae en el país que ocupa la Presidencia Pro Tempore de la Unión, cuya labor deberá ser coordinada permanentemente con la Secretaría General.

Como se ha podido observar, la interacción entre la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General no es el resultado de una mera coincidencia. Para Cardona, esta dinámica está prevista como un “sistema bicéfalo: por un lado la Presidencia Pro Tempore, rotativa por año ... y por otra parte, la Secretaría General, estable y con la magnitud y presupuesto que los países le asignen” (Cardona 2008, 20). Así, se podría augurar que el avance y la gestión de UNASUR depende en buena parte del liderazgo interino de la Presidencia Pro Tempore, mientras que la continuidad y la conservación de los intereses de la región son garantizados por el carácter permanente de la Secretaría General.

No se ha de descuidar el traspaso de la Presidencia Pro Tempore entre Estados miembros, una vez que haya concluido el periodo vigente. Para tal efecto, el Reglamento dispone en su Artículo 8 que la “Presidencia Pro Tempore saliente coordinará con la Presidencia Pro Tempore entrante, con el apoyo de la Secretaría General, la formulación de una propuesta de Programa Anual de actividades para el año”, la cual “deberá ser sometida a consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores” y luego transmitida al Consejo de Jefes de Estado, “para su respectiva aprobación”<sup>44</sup>. Esta propuesta transmitida a los Jefes de Estado debe especificar “fechas

---

<sup>41</sup> *Ibíd.*, art. 59.

<sup>42</sup> UNASUR, *Reglamento General*, 2012, art. 60.

<sup>43</sup> *Ibíd.*, art. 68.

<sup>44</sup> *Ibíd.*, art. 8.

y sedes de las reuniones de los órganos de UNASUR, así como de los Consejos Ministeriales”<sup>45</sup>. Una adecuada coordinación entre Estados miembros resultará en la continuidad de las labores del Presidente Pro Tempore entrante y el saliente.

#### *2.2.2.4. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores*

Una vez que se ha advertido la relevancia de la Presidencia Pro Tempore de UNASUR, es prudente avanzar hacia el análisis del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, al cual llamaremos en adelante “Consejo de Cancilleres”. Tanto como el Consejo de Jefes de Estado, este Consejo de Cancilleres no suscitó mayores discusiones entre las delegaciones, ya que su existencia se daba por sentada. El Tratado Constitutivo establece que el Consejo se reunirá de manera ordinaria dos veces al año, con una periodicidad semestral; la convocatoria a reuniones extraordinarias sigue el mismo procedimiento que el dictado para el Consejo de Jefes de Estado, con la diferencia que para reunir a los doce Cancilleres se requiere solo la aprobación de la mitad de ellos<sup>46</sup>. Las atribuciones que le otorga el TCU al Consejo de Cancilleres son:

- a) adoptar Resoluciones para implementar las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
- b) proponer proyectos de Decisiones y preparar las reuniones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
- c) coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana;
- d) desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional;
- e) realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto;
- f) aprobar el Programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de UNASUR;
- g) aprobar el financiamiento de las iniciativas comunes de UNASUR;
- r) implementar los lineamientos políticos en las relaciones con terceros;
- h) aprobar resoluciones y reglamentos de carácter institucional o sobre otros temas que sean de su competencia;
- j) crear Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades fijadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.<sup>47</sup>

Dadas sus atribuciones, el Consejo de Cancilleres cumple un papel gravitante en el proceso de integración suramericano. Vale decirlo, los acuerdos a los que éste llega se llaman “Resoluciones”. No obstante, adicional a las facultades asignadas por el Tratado,

---

<sup>45</sup> *Ibíd.*

<sup>46</sup> “Tratado Constitutivo de UNASUR,” 23 de mayo de 2008, art. 8.

<sup>47</sup> *Ibíd.*

el Reglamento le confiere a este Consejo algunas otras responsabilidades en el marco de la Unión.

Entre las facultades adicionales del Consejo de Cancilleres se pueden mencionar la conformidad que éste debe dar a los informes semestrales de los Consejos Ministeriales presentados por la Secretaría General con intermediación del Consejo de Delegados<sup>48</sup>; el visto bueno para que la propuesta de Programa Anual de actividades para el año, elaborada por la Presidencia Pro Tempore saliente y entrante y con el apoyo de la Secretaría General, ascienda al Consejo de Jefes de Estado para su aprobación<sup>49</sup>; y la propuesta a este último de un nombre para que ocupe la Secretaría General de UNASUR, el cual, una vez designado, responderá al Consejo de Jefes de Estado a través del Consejo de Cancilleres<sup>50</sup>.

El relacionamiento entre el Consejo de Cancilleres y la Secretaría General es esencial a partir de lo escrito en el Reglamento. En efecto, corresponde a este Consejo aprobar “las propuestas de estructura orgánica funcional, Reglamento, funcionamiento y manuales de normas y procedimientos”, y el reglamento interno, elaborados por Secretaría<sup>51</sup>; dar conformidad a la propuesta de Secretaría General respecto a la “cantidad de personal discriminado en una estructura de cargos relativa al apoyo especializado, técnico y administrativo de la Secretaría General, así como su nombramiento y remoción”<sup>52</sup>; y dar el visto bueno a la memoria anual de la gestión de la Secretaría General y a la rendición de cuentas administrativa y financiera de UNASUR, elaborada por Secretaría<sup>53</sup>. Incluso el Consejo de Cancilleres puede sugerir al Consejo de Jefes de Estado que se declare vacante el cargo del Secretario General en casos específicos; así como también puede considerar la adopción de medidas en caso de incumplimiento del pago de los aportes superior a un año por parte de alguno de los Estados miembros, previo informe de Secretaría General e intermediación del Consejo

---

<sup>48</sup> UNASUR, *Reglamento General*, 2012, art. 6.

<sup>49</sup> *Ibíd.*, art. 8.

<sup>50</sup> *Ibíd.*, art. 18, art. 29.

<sup>51</sup> *Ibíd.*, art. 31, art. 39.

<sup>52</sup> *Ibíd.*, art. 31.

<sup>53</sup> *Ibíd.*

de Delegados<sup>54</sup>. Dicho esto, es comprensible que la magnitud de las atribuciones que tienen los doce Cancilleres sea tal, considerando que éstos se reúnen con mayor frecuencia que el Consejo de Presidentes, además de que su propia *raison d'être* consiste en atender las relaciones internacionales de los países a los que representan<sup>55</sup>.

#### 2.2.2.5. *El Consejo de Delegadas y Delegados*

Seguidamente, el Tratado Constitutivo de UNASUR nos introduce al Consejo de Delegadas y Delegados, al cual hemos llamado “Consejo de Delegados”. Compuesto por 12 representantes acreditados por cada Estado miembro, el Consejo de Delegados debe reunirse con una periodicidad “preferentemente bimestral, en el territorio del Estado que ejerce la Presidencia Pro Tempore u otro lugar que se acuerde”<sup>56</sup>. Dos observaciones emanan de estas disposiciones: la primera consiste en que se deja vía libre para que en cada Estado, el representante se designe ya sea directamente por el Presidente o por la Cancillería; y la segunda se refiere a que el Tratado no impide que las reuniones sean con mayor frecuencia, ya que 6 veces al año podría resultar muy limitante para avanzar en el proceso. En su Artículo 11, el TCU llama “Disposiciones” a los acuerdos a los que llegue esta instancia. A diferencia del Consejo de Jefes de Estado y del Consejo de Cancilleres, el Consejo de Delegados sí implicó mayor debate, más aun si se toma en cuenta que éste fue instaurado recién en la cumbre de Isla Margarita, en 2007. El Reglamento de UNASUR expresa con claridad la naturaleza de este Consejo, al mencionar que “actuará como instancia de coordinación general del proceso de integración, teniendo como especial responsabilidad velar por el cumplimiento de sus propias Disposiciones, así como de las Decisiones del Consejo de [Jefes de Estado] y de las Resoluciones del Consejo de [Cancilleres]”<sup>57</sup>.

En ese sentido, el acuerdo al que llegaron los 12 países de UNASUR fue en dar las siguientes atribuciones al Consejo de Delegados, definidas en el Artículo 9:

- a) implementar mediante la adopción de las Disposiciones pertinentes, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las

---

<sup>54</sup> *Ibíd.*, art. 51.

<sup>55</sup> *Ibíd.*

<sup>56</sup> “Tratado Constitutivo de UNASUR,” 23 de mayo de 2008, art. 9.

<sup>57</sup> UNASUR, *Reglamento General*, 2012, art. 41.

- Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General;
- b) preparar las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
  - c) elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y Reglamentos para la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
  - d) compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos;
  - e) conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo;
  - f) dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre temas de interés regional e internacional;
  - g) promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana;
  - h) proponer al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento para su consideración y aprobación.<sup>58</sup>

El Consejo de Delegados, pues, está inmediatamente después del Consejo de Cancilleres, siguiendo la jerarquía pensada en el Tratado.

El Reglamento de UNASUR alimenta de manera más profunda todas las labores que debe cumplir este Consejo. En lo que respecta al relacionamiento con terceros, el Reglamento afirma que el Consejo de Delegados es responsable del “desarrollo y seguimiento de las relaciones que UNASUR establezca con terceros, acorde con los lineamientos políticos que sobre el particular defina el Consejo de Jefes [de Estado]”<sup>59</sup>. Y añade que para ello, este Consejo “deberá conocer, las propuestas de pronunciamientos y agendas de relacionamiento con terceros, que se promuevan desde los órganos y todas las instancias de UNASUR”<sup>60</sup>. En ese sentido, el Artículo 21 prevé que el Consejo de Delegados consienta un programa de trabajo semestral presentado por Secretaría General para, “en apoyo al cumplimiento de las atribuciones de este órgano [el Consejo de Delegados], ... compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes”<sup>61</sup>. Asimismo, el Reglamento dispone que toda intención de la Secretaría General para reunirse con otras organizaciones regionales de integración y cooperación, organismos internacionales y

---

<sup>58</sup> “Tratado Constitutivo de UNASUR,” 23 de mayo de 2008, art. 9.

<sup>59</sup> UNASUR, *Reglamento General*, 2012, art. 41.

<sup>60</sup> *Ibíd.*

<sup>61</sup> *Ibíd.*, art. 21.

otras encomendadas por los órganos, deberán ser notificadas al Consejo de Delegados. E insiste que el Consejo de Delegados “deberá conocer y considerar las posiciones que sustentará UNASUR en su relacionamiento con terceros”<sup>62</sup>.

Otras atribuciones interesantes que el Reglamento confiere al Consejo de Delegados se refieren al relacionamiento con la Secretaría General, al fomento de la participación ciudadana, y al enlace con los Consejos Ministeriales. En lo que se refiere al primer punto, el Artículo 18 manda a la Secretaría General a desarrollar y fortalecer las “relaciones de coordinación y apoyo institucional con el Consejo de Delegadas y Delegados”<sup>63</sup>, de manera que no se minimice el rol que el Consejo cumple en UNASUR y se preserve así la interacción que deberían tener ambos órganos. Para incluir a los actores sociales en el proceso de integración suramericano, el Consejo de Delegados “elaborará un proyecto de las Directrices que deberán definir la participación de los diversos actores sociales en el proceso de integración”, considerando, eso sí, que esa participación se establecerá “con criterios de flexibilidad y gradualidad”<sup>64</sup>. Por último, como se mencionó anteriormente, el informe semestral de los Consejos Ministeriales, elaborado por la Secretaría General, será recibido por el Consejo de Delegados para que éste lo ponga a consideración del Consejo de Cancilleres<sup>65</sup>.

Dada esa proximidad prevista entre la Secretaría General y el Consejo de Delegados, el Reglamento menciona una serie de actividades que deben ejecutarse en conjunto, la mayoría de ellas de carácter operativo. La elaboración, ejecución y seguimiento del presupuesto de UNASUR es quizá el caso más demostrativo de este lazo entre ambos órganos. Así, si bien la elaboración del mismo es responsabilidad de la Secretaría General, ésta tiene que presentarlo al Consejo de Delegados hasta el 31 de diciembre de cada año, para examinarlo y elevarlo al Consejo de Cancilleres<sup>66</sup>. En el proceso de análisis del proyecto de presupuesto elaborado por Secretaría General, el Consejo deberá convocar un Comité Técnico en materia Presupuestaria para el debido

---

<sup>62</sup> *Ibíd.*

<sup>63</sup> *Ibíd.*, art. 18.

<sup>64</sup> *Ibíd.*, art. 15.

<sup>65</sup> *Ibíd.*, art. 6.

<sup>66</sup> *Ibíd.*, art. 31, art. 45.

asesoramiento; este Comité también ayudará en la revisión de la ejecución del presupuesto y en su balance final<sup>67</sup>. Asimismo, el Consejo de Delegados deberá recibir el informe periódico de la situación del pago de los aportes correspondientes a cada Estado miembro, elaborado por Secretaría General; y, de existir incumplimiento del pago de los aportes superior a un año, deberá informar al Consejo de Cancilleres para que se adopten las medidas necesarias<sup>68</sup>. En materia presupuestaria, por lo tanto, la coordinación entre Secretaría General y Consejo de Delegados es indispensable.

En el marco de esa relación existente entre ambos órganos, caben algunas otras funciones delegadas por el Reglamento. Es ése el caso de la contratación de consultores y expertos para ejecutar trabajos y estudios técnicos que contribuyan al proceso de integración, la cual debe ser autorizada por el Consejo de Delegados, “así como los servicios especiales u ocasionales de personas naturales o jurídicas”<sup>69</sup>. O, en otra situación, la publicación de los documentos emanados de los órganos de UNASUR, así como de los Consejos Ministeriales y otras instancias, podrá ser realizada por Secretaría General solamente cuando el Consejo de Delegados así lo haya autorizado<sup>70</sup>. La Secretaría también debe acordar con el Consejo de Delegados la designación y remoción de los Directores (cargo que se verá más adelante)<sup>71</sup>. Finalmente, y como ya se ha observado, el Consejo de Delegados hace de intermediario entre la Secretaría General y el Consejo de Cancilleres en una serie de temas, como por ejemplo la transmisión de las propuestas de estructura orgánica funcional, Reglamento, funcionamiento y manuales de normas y procedimientos, o la propuesta de “la cantidad de personal discriminado en una estructura de cargos relativa al apoyo especializado, técnico y administrativo de la Secretaría General, así como su nombramiento y remoción cuando corresponda”<sup>72</sup>.

#### *2.2.2.6. La Secretaría General*

---

<sup>67</sup> *Ibíd.*, art. 46.

<sup>68</sup> *Ibíd.*, art. 50, art. 51.

<sup>69</sup> *Ibíd.*, art. 31.

<sup>70</sup> *Ibíd.*, art. 23.

<sup>71</sup> *Ibíd.*, art. 31.

<sup>72</sup> *Ibíd.*

En base a lo que se ha visto hasta el momento, la Secretaría General de UNASUR es un órgano que tiene una relación cercana con todos los demás estamentos de la Unión. Se ha visto, por ejemplo, que es el Consejo de Jefes de Estado el que designa al Secretario General del organismo, previa propuesta del Consejo de Cancilleres. Por otra parte, se evidenció que la Secretaría General comparte una parte de sus actividades con la Presidencia Pro Tempore, como es la representación de UNASUR en las relaciones con terceros y en eventos internacionales, la coordinación de acciones para cumplir con lo que el Consejo de Jefes de Estado establece como hoja de ruta para el proceso de integración, la elaboración de un programa de actividades de los Consejos Ministeriales y otras instancias permanentes de la Unión, o la formulación de un Plan Anual de actividades de UNASUR. En el caso del Consejo de Cancilleres, se pudo ver que éste da su visto bueno a varias de las acciones que ejecuta la Secretaría, como sus informes semestrales de los Consejos Ministeriales, la propuesta de su estructura orgánica funcional, reglamento interno, funcionamiento y manuales de normas y procedimientos, la propuesta del número de personal necesario para el cumplimiento de sus funciones, la memoria anual de su gestión y la rendición de cuentas administrativa y financiera de UNASUR, y su informe de incumplimiento de pago de aportes de los Estados miembros, en caso de que existiese. Finalmente, el Consejo de Delegados debe dar su consentimiento respecto de algunas actividades de Secretaría General, como son la elaboración de un programa de agenda semestral de encuentros con organismos regionales de integración y cooperación, así como con organismos internacionales y otras entidades que le encomienden los órganos, la elaboración de un proyecto de presupuesto anual de funcionamiento de UNASUR, la publicación de los documentos emanados de los órganos de UNASUR, así como de los Consejos Ministeriales y otras instancias, y las propuestas de contratación de consultores y expertos para ejecutar trabajos y estudios técnicos que contribuyan al proceso de integración, así como los servicios especiales u ocasionales de personas naturales o jurídicas.

No obstante, no son esas las únicas actividades asignadas a la Secretaría General de la Unión de Naciones Suramericanas. Vale recordar que recién en la cumbre de Isla Margarita se llegó a un acuerdo para crear esta instancia, la cual ya se había sugerido en

Cochabamba en 2006, sin obtener el visto bueno hasta entonces. Por lo tanto, y como lo recuerda Solón, los debates en torno a las atribuciones que tendría la Secretaría General se extendieron hasta la firma del Tratado (Solón 2008, 16). A partir de lo que se ha podido apreciar, bien se puede afirmar que el debate sobre el alcance de la Secretaría General se ha prolongado incluso hasta después de haberse firmado el TCU, lo que ha resultado en una “revigorización” de esta instancia a través del Reglamento de UNASUR.

Estamos, por lo tanto, ante un órgano que es el resultado de intensas negociaciones entre los países que “preferían una Secretaría amplia, con muchas funciones, con un perfil más ejecutivo, que permitiera avanzar muy rápidamente con el proceso suramericano ... con funciones ejecutivas más altas”, y con “un modelo mucho más fuerte y activo que el de cualquiera de las Secretarías actuales”, y aquellos países que, por el contrario, “querían una secretaría pequeña, de carácter operacional, más en la perspectiva de la intermediación entre los países, con presupuesto y personal muy reducidos”, que permita coordinar intergubernamentalmente y que posea incluso menos funciones que las Secretarías existentes (Cardona 2008, 23). Inclusive estuvo sobre la mesa la propuesta de la Comisión Estratégica de Reflexión, que sugería que la Secretaría General incluya a representantes de los organismos ya existentes (CAN, MERCOSUR), pero este planteamiento no fue aceptado (Ibíd., 24). De esta manera, es importante comprender cuáles son las demás atribuciones y, sobre todo, qué alcance tiene la Secretaría General de la Unión, considerando que es el único órgano permanente de la organización.

Por consiguiente, es primordial analizar qué dice el Tratado Constitutivo de UNASUR sobre la Secretaría General. Su Artículo 10 afirma que éste es “el órgano que, bajo la conducción del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos”, y “tiene su sede en Quito, Ecuador”<sup>73</sup>. Entre sus atribuciones se encuentran:

---

<sup>73</sup> “Tratado Constitutivo de UNASUR,” 23 de mayo de 2008, art. 10.

- a) apoyar al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, al Consejo de Delegadas y Delegados y a la Presidencia Pro Tempore, en el cumplimiento de sus funciones;
- b) proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de UNASUR;
- c) participar con derecho a voz y ejercer la función de secretaría en las reuniones de los órganos de UNASUR;
- d) preparar y presentar la Memoria Anual y los informes respectivos a los órganos correspondientes de UNASUR;
- e) servir como depositaria de los Acuerdos en el ámbito de UNASUR y disponer su publicación correspondiente;
- f) preparar el proyecto de presupuesto anual para la consideración del Consejo de Delegadas y Delegados y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución;
- g) preparar los proyectos de Reglamento para el funcionamiento de la Secretaría General, y someterlos a la consideración y aprobación de los órganos correspondientes;
- h) coordinar con otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe para el desarrollo de las actividades que le encomienden los órganos de UNASUR;
- i) celebrar, de acuerdo con los reglamentos, todos los actos jurídicos necesarios para la buena administración y gestión de la Secretaría General.<sup>74</sup>

El TCU añade que el Secretario General se mantendrá en sus funciones por un período de dos años, “renovable por una sola vez”, y la persona que le suceda no podrá ser de la misma nacionalidad. En el Tratado también se indica que el “Secretario General y los funcionarios de la Secretaría tendrán dedicación exclusiva, no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno, ni entidad ajena a UNASUR”; estos funcionarios se escogerán considerando “una representación equitativa entre los Estados Miembros, tomando en cuenta, en lo posible, criterios de género, idiomas, étnicos y otros”<sup>75</sup>.

Habiendo revisado las atribuciones que el TCU le otorga a la Secretaría General, conviene preguntarse cuáles son las potestades que el Tratado no le confiere. Este ejercicio comparativo permitirá notar con más claridad cuáles fueron las novedades sustanciales que introdujo el Reglamento para la Secretaría. En primer lugar, el TCU no le otorga a la Secretaría General la atribución de ejercer la representación de UNASUR en las relaciones con terceros, ni con organismos internacionales, ni con otras entidades, ni en eventos internacionales; tan solo permite la coordinación de actividades con otras

---

<sup>74</sup> *Ibíd.*

<sup>75</sup> *Ibíd.*

entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe. En segundo, el TCU no contempla que la Secretaría General emita comunicados ni que proponga reuniones extraordinarias de los órganos e instancias de UNASUR. En tercer lugar, el TCU no prevé que Secretaría General pueda reunirse con organismos nacionales de los Estados miembros. Y finalmente, el Tratado de UNASUR tampoco especifica dónde deberá residir el Secretario General. Estos, entre otros detalles, son consideraciones que fueron introducidas luego de la entrada en vigor del TCU.

En efecto, el Reglamento de UNASUR incorpora características importantísimas para la Secretaría General. Es necesario recordar que, luego de la firma del TCU, el presidente Rafael Correa declaró que para dar su rúbrica a ese documento, fue persuadido por los presidentes de Brasil y Venezuela bajo la condición de que luego se podría modificar la normativa con el Reglamento, con el fin ulterior de fortalecer a la Secretaría General. En ese escenario, cabe un recorrido por las diferentes atribuciones, deberes y obligaciones asignadas a este órgano.

En primer lugar, una reinterpretación del Tratado es visible en el Reglamento, específicamente en lo que se refiere a relacionamiento con terceros. Como ya se dijo, el TCU impone ciertas restricciones a la Secretaría General en lo que respecta a este tema; restricciones que son sorteadas por el Reglamento. Así, mientras el TCU no habla de otorgar a la Secretaría General la atribución de ejercer la representación de UNASUR en las relaciones con terceros, ni con organismos internacionales, ni con otras entidades, ni en eventos internacionales, el Reglamento sí incluye estas características. En su Artículo 40, al hablar de las atribuciones de la Presidencia Pro Tempore, afirma que ésta última

ejerce la representación de UNASUR, particularmente en las relaciones con terceros y en eventos internacionales, así como la Secretaría General, de conformidad con el Artículo 10 del Tratado Constitutivo, ejerce representación, en ambos casos, por delegación expresa de los Estados Miembros.<sup>76</sup>

Lo curioso es que el Artículo 10 del TCU no habla de que Secretaría General pueda ejercer representación en ninguno de los casos. En el mismo sentido, el Artículo 21 del Reglamento afirma que

---

<sup>76</sup> UNASUR, *Reglamento General*, 2012, art. 40.

la Secretaría General podrá, por iniciativa propia o por invitación, y mediante la presentación de una agenda semestral de encuentros, reunirse con las demás organizaciones regionales de integración y cooperación, así como con organismos internacionales y otras entidades que le encomienden los órganos.<sup>77</sup> Si bien el Artículo 10 del TCU sí permite a Secretaría General reunirse con organizaciones regionales de integración y cooperación, no habla de que pueda hacerlo con organismos internacionales u otras entidades. La interpretación que hace el Reglamento con respecto al TCU no deja de ser novedosa.

En segundo lugar, el Reglamento añade otras características especiales a la Secretaría General, las cuales no estaban contempladas originalmente en el Tratado Constitutivo. Por un lado, su Artículo 80 le faculta para emitir comunicados conjuntos con la Presidencia Pro Tempore, “cuando las circunstancias lo ameriten”<sup>78</sup>. Por otra parte, el Artículo 18 permite a la Secretaría reunirse con organismos nacionales “con competencia en las áreas de atención de UNASUR”, “previa coordinación con los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros”<sup>79</sup>. Finalmente, el Reglamento ordena al Secretario General a que resida en la ciudad sede de la Secretaría General”<sup>80</sup>. Esta última novedad puede deberse a la particularidad que se dio cuando el ex presidente argentino, Néstor Kirchner, asumió la Secretaría General del organismo. Durante su periodo, si bien aplaudido por muchos, Kirchner rara vez visitó Quito como ciudad establecida para la Secretaría General, lo que pudo haber tenido cierta repercusión en la consolidación institucional de este órgano recién creado.

Adicional a lo ya mencionado en cuanto a las atribuciones y responsabilidades de Secretaría General, el Reglamento especifica en su Artículo 31 las siguientes. Se han omitido algunas ya tratadas anteriormente, en aras de evitar redundar:

- a) Dirigir la Secretaría General y ejercer su representación legal;
- b) Dictar y hacer aplicar las disposiciones de carácter administrativo necesarias para el buen funcionamiento de la Secretaría General;
- d) Designar y remover, cuando corresponda, a los Directores, con acuerdo del Consejo de Delegadas y Delegados;

---

<sup>77</sup> *Ibíd.*, art. 21.

<sup>78</sup> *Ibíd.*, art. 80.

<sup>79</sup> *Ibíd.*, art. 18.

<sup>80</sup> *Ibíd.*, art. 30.

- e) Realizar las designaciones y formalizar los nombramientos de las funcionarias y funcionarios de la Secretaría General que le correspondan;
- f) Remover a las funcionarias y funcionarios de acuerdo a lo establecido en la normativa que rige a la Secretaría General;
- h) Aprobar el Reglamento Interno del Personal de la Secretaría General, respetando los términos del Acuerdo de Sede y del presente Reglamento General, el cual remitirá posteriormente al Consejo de Delegadas y Delegados;
- i) Celebrar, de acuerdo con el presente Reglamento, todos los actos jurídicos necesarios para la buena administración y gestión de la Secretaría General;
- k) Designar, mediante acto administrativo, a los funcionarios que deberán representar a la Secretaría General en las reuniones de UNASUR, así como en las reuniones con organizaciones regionales de integración y cooperación y con organismos internacionales y otras entidades;
- o) Mantener una base de datos actualizada del directorio de autoridades y representantes de los Estados Miembros.<sup>81</sup>

Tal como se analizó con anterioridad, el papel de la Secretaría General en la elaboración y posterior evaluación del presupuesto es trascendental.

El Reglamento de UNASUR incluye algunas otras consideraciones que no pueden pasar desapercibidas en nuestro análisis, ya que estas refuerzan el papel de éste órgano. Así, en el ejercicio de su derecho a voz<sup>82</sup>, el Reglamento faculta a la Secretaría General para que se pronuncie en temas de interés para la Unión, “en beneficio de la consolidación del proceso de integración”<sup>83</sup>. En ese sentido, podrá incluso presentar propuestas para efectuar estudios técnicos encomendados por los órganos, que “contribuyan con el desarrollo del proceso de integración” y “asesorar ... en la preparación de los temarios y propuestas en discusión”<sup>84</sup>.

#### *2.2.2.6.1. El Staff de la Secretaría General*

La consolidación de la Secretaría General depende de la manera que ésta se organiza para cumplir con las disposiciones que le encomiendan tanto el Tratado Constitutivo como el Reglamento. Este último describe que, para el cumplimiento de sus funciones, Secretaría General “contará con el apoyo de funcionarios, personal especializado, técnico y administrativo, necesario para su gestión y el seguimiento de las

---

<sup>81</sup> *Ibíd.*, art. 31.

<sup>82</sup> *Ibíd.*, art. 22.

<sup>83</sup> *Ibíd.*, art. 19.

<sup>84</sup> *Ibíd.*, art. 22.

áreas temáticas que correspondan a la estructura institucional de UNASUR”<sup>85</sup>. En base a ello, el Artículo 38 afirma que

La Secretaría General estará integrada por Direcciones, correspondientes a la estructura y a las diversas instancias de UNASUR, agrupando la totalidad de su agenda, y cubriendo, entre otras, las áreas política, económica, social, cultural, ambiental, energética, de infraestructura, financiera, de defensa y de cooperación externa.<sup>86</sup>

Al seleccionar a los Directores, cuyo período será de tres años (renovable por una sola vez), la Secretaría General procurará una “representación equitativa de los Estados Miembros”<sup>87</sup>, criterio último que se extiende a los demás funcionarios de esta instancia. Los funcionarios, Directores y Secretario General deben abstenerse de participar en actividades políticas, y de “solicitar o aceptar instrucciones ... de algún gobierno en particular, persona o entidad ajena a la Secretaría General, debiendo desempeñar sus funciones teniendo exclusivamente en cuenta el interés y los objetivos de UNASUR”<sup>88</sup>. Como última referencia a este tema, el Artículo 34 afirma que estos funcionarios “serán escogidos en procesos transparentes y objetivos”, y señala que éstos “deberán observar la neutralidad inherente a sus funciones y velar por la confidencialidad de la documentación de UNASUR”<sup>89</sup>. Esta estructura de la Secretaría General de UNASUR está pensada para dar abasto a las necesidades que surjan de un proceso que integra a 12 países, por lo que, en teoría, poco a poco deberá afinar su proceder y pulir su estructura, en aras de convertirse en el espacio central de la integración suramericana.

### 2.2.3. El Sistema de Toma de Decisiones de UNASUR

El Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas refleja las concepciones intrínsecas que los doce tienen sobre el proceso de integración. Esta comprensión es el resultado de la experiencia acumulada en torno a los anteriores intentos de integración, en los que se probaron esquemas *sui generis* con resultados de diversa naturaleza. Previo a la revisión de los temas que nos conciernen, considero pertinente citar dos pasajes del TCU, cuya trascendencia inequívoca no puede pasar

---

<sup>85</sup> *Ibíd.*, art. 25.

<sup>86</sup> *Ibíd.*, art. 38.

<sup>87</sup> *Ibíd.*, art. 35.

<sup>88</sup> *Ibíd.*, art. 26.

<sup>89</sup> *Ibíd.*, art. 34.

desapercibida. En primer lugar, el párrafo 8 de las cláusulas preambulatorias nos ayuda a descifrar con claridad qué se espera del proceso suramericano:

CONSCIENTES de que este proceso de construcción de la integración y la unión suramericanas es ambicioso en sus objetivos estratégicos, que deberá ser flexible y gradual en su implementación, asegurando que cada Estado adquiera los compromisos según su realidad<sup>90</sup>.

Nótese la manifestación de “flexibilidad” y “gradualidad” que advierten los países firmantes respecto del proceso al cual se están comprometiendo. En segundo lugar, he optado por citar el Artículo 2 del TCU, “Objetivo”, el cual guarda otra clave para nuestro análisis:

la Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos...<sup>91</sup>

Estos dos pasajes del Tratado Constitutivo son por sí solos sugerentes al momento de especular el posible camino que tomará UNASUR en su proceso de integración: flexibilidad, gradualidad y consenso; tres de los cimientos sobre los cuales la Unión está construida.

En efecto, y como se verá posteriormente, la norma general para la aprobación de todo lo que se discute en UNASUR es el consenso. Si no hay consenso, es incluso difícil introducir un tema en la agenda. En la Unión, la posibilidad de someter una propuesta a votación es ínfima, ya que si no existe el consenso previo es impensable poner a un país miembro *contra las cuerdas* y obligarlo a vetar la propuesta discutida. Esto último porque, de hecho, la norma de consenso se traduce, en norma de “unanimidad o por lo menos no oposición” (Cardona 2008, 30), lo que implica capacidad de veto. El testimonio de primera mano brindado por uno de los artífices del TCU explica la visión de los Estados al respecto: “este es el cemento que une a todos los integrantes de UNASUR” (Solón 2008, 13). “De esta forma todos los Estados están seguros que serán tomados en cuenta a la hora de decidir”, ya que “ninguna decisión se puede tomar en contra de un Estado Miembro” (Ibíd.). En lo referente al uso de veto, añade que “es posible, pero al mismo tiempo es la garantía que tienen todos los Estados Suramericanos de incidir en el proceso de integración”. Y sentencia, sin duda alguna: “sin la fórmula

---

<sup>90</sup> “Tratado Constitutivo de UNASUR,” 23 de mayo de 2008, cláusula preambulatoria.

<sup>91</sup> Ibíd, art. 2.

del consenso no hubiera sido posible la elaboración y firma del Tratado Constitutivo de UNASUR” (Ibíd., 14). En efecto, el resultado de este consenso se evidencia en el Artículo 12 del Tratado: “toda la normativa de UNASUR se adoptará por consenso”<sup>92</sup>. Este sistema de toma de decisiones, bastante simple en su diseño, viene a complicarse cuando el Tratado habla de la “Adopción de Políticas y Creación de Instituciones, Organizaciones y Programas” en su Artículo 13<sup>93</sup>.

Ése es, justamente, el Artículo que plasma con mayor nitidez las ideas de flexibilidad y gradualidad. Complementa afirmando que

uno o más Estados Miembros podrán someter a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados una propuesta de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes para ser adoptados de manera consensuada, sobre la base de criterios flexibles y graduales de implementación.<sup>94</sup>

Estas propuestas, que deben presentarse al Consejo de Delegados y obtener el visto bueno de los doce, pasan posteriormente al Consejo de Cancilleres y luego al Consejo de Jefes de Estado, “para su aprobación por consenso”. Y continúa:

Aprobada una propuesta por la instancia máxima de UNASUR, tres o más Estados Miembros podrán iniciar su desarrollo, siempre y cuando se asegure, tanto la posibilidad de incorporación de otros Estados Miembros, como la información periódica de su avance al Consejo de Delegadas y Delegados.<sup>95</sup>

Si hasta el momento ya es posible palpar los criterios de flexibilidad y gradualidad, el párrafo que sigue añade una característica central para UNASUR:

Cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido, sin que ello impida su posterior incorporación total o parcial a la misma. En el caso de las instituciones, organizaciones o programas que se creen, cualquiera de los Estados Miembros podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente de participar por tiempo definido o indefinido.<sup>96</sup>

Es decir, aun si existió consenso para aprobar una política o crear una institución o programa, los Estados miembros no están obligados a participar de ellas. Esto evidencia que no basta el consenso de los países para implementar lo pactado: los criterios de flexibilidad y gradualidad relativizan lo acordado.

---

<sup>92</sup> Ibíd., art. 12.

<sup>93</sup> Ibíd., art. 13.

<sup>94</sup> Ibíd.

<sup>95</sup> Ibíd.

<sup>96</sup> Ibíd.

Si entre los cimientos de UNASUR están el consenso, la flexibilidad y la gradualidad, llama la atención la manera como esos elementos interactúan en la práctica. El boliviano Pablo Solón (2008) nos ayuda una vez más a comprender esta dinámica tan particular:

Si bien toda decisión es por consenso con la participación de todos los Estados Miembros, la implementación de dichas decisiones puede ser gradual y flexible. De esta forma un Estado Miembro no está en la obligación de aplicar de forma inmediata, o a la misma velocidad, todos los acuerdos, pero sí debe acordar con la existencia de dichas “políticas, instituciones, organizaciones o programas” para que éstos puedan ser considerados como iniciativas de UNASUR. Esta fórmula permite una aplicación flexible en el marco de un procedimiento de aprobación por consenso (14).

O, dicho de otra forma, el hecho de que un país dé su visto bueno para formar consenso en torno a una decisión, no significa que éste esté obligado a cumplir con la decisión que apoyó. Es decir, el consenso de los doce no obliga a estos doce a cumplir con lo consensuado: solo se necesitan tres países para que inicien el desarrollo de la propuesta aprobada; los demás pueden mantenerse al margen durante el tiempo que quieran. A eso se refiere la flexibilidad y la gradualidad.

Pero, ¿qué sucede con una propuesta sobre la cual no existe consenso entre los doce? La ausencia de consenso puede tomar dos caminos: el primero, previsto en el Artículo 13 del TCU, dice que ésta “sólo podrá ser sometida nuevamente al Consejo de Delegadas y Delegados seis meses después de su última inclusión en agenda”<sup>97</sup>. El segundo camino de una propuesta sin consenso es que ésta se materialice en un ámbito ajeno a UNASUR. Cardona (2008) trae el ejemplo del Banco del Sur, un proyecto que no pertenece a UNASUR por ausencia de consenso al respecto, lo cual no ha impedido que éste “pueda avanzar en sus propios objetivos” (27). Tal característica es otra muestra de la flexibilidad y gradualidad suramericanas.

El Reglamento, a su vez, ratifica lo expuesto en el Tratado y añade novedades puntuales. Por ejemplo, a diferencia del TCU en el cual la propuesta del Estado se pone directamente a consideración del Consejo de Delegados, en el Reglamento se especifica

---

<sup>97</sup> *Ibíd.*

que ésta tendrá que hacerse “con la colaboración de la Secretaría General, a través de la Presidencia Pro Tempore” y, sólo posteriormente, al Consejo de Delegados<sup>98</sup>. Según el Reglamento, estas propuestas deben acompañarse tanto “de una exposición de motivos, que permita evaluar su pertinencia y viabilidad de acuerdo con los objetivos del Tratado ... y los lineamientos ... de UNASUR”, así como de un proyecto de presupuesto, los cuales deben ser considerados para que se apruebe la propuesta, cuya implementación “se desarrollará bajo criterios flexibles y graduales”<sup>99</sup>. Por otra parte, si un Estado Miembro decide “eximirse de aplicar total o parcialmente una política o del desarrollo de algunos programas, instituciones u organizaciones ..., sea por tiempo definido o indefinido”, deberá “notificarlo a la Presidencia Pro Tempore, con copia a la Secretaría General, la cual informará a los demás Estados Miembros”<sup>100</sup>. Desde el otro enfoque, los Estados Miembros que sí son parte de estos programas, políticas, instituciones u organizaciones consensuados por el Consejo de Jefes de Estado, deben “informar del avance del proyecto en ejecución, a través de informes anuales” al Consejo de Delegados, “el cual lo remitirá a los demás órganos”<sup>101</sup>. En la práctica, a pesar de agregar ciertas especificidades, el Reglamento complementa cabalmente lo manifestado por el Tratado Constitutivo.

#### 2.2.4. Otros aspectos de UNASUR

Aunque tímidamente, UNASUR contempla la inclusión de los actores sociales en su proceso de integración. Tanto el Tratado Constitutivo cuanto el Reglamento dejan entrever que quienes están detrás del proyecto admiten la necesidad de acercar UNASUR a la ciudadanía, de manera que Suramérica vaya más allá de la mera coordinación intergubernamental y eche raíces en los suramericanos. Así, el Artículo 18 del TCU afirma que este proceso se dará “a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las

---

<sup>98</sup> UNASUR, *Reglamento General*, 2012, art. 9.

<sup>99</sup> *Ibíd.*

<sup>100</sup> *Ibíd.*, art. 12.

<sup>101</sup> *Ibíd.*, art. 14.

diferentes instancias de UNASUR”<sup>102</sup>, para lo cual el Artículo 15 del Reglamento afirma que se establecerán mecanismos que fomenten esta participación, “con criterios de flexibilidad y gradualidad”<sup>103</sup>. Este mismo Artículo manda a que sea el Consejo de Delegados el que elabore “un proyecto de las Directrices que deberán definir la participación de los diversos actores sociales en el proceso de integración”<sup>104</sup>.

Adicionalmente, el Tratado Constitutivo prevé “la conformación de un Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia”, aunque se limita a postergar la creación formal de esta instancia, dejándolo como “materia de un Protocolo Adicional al presente Tratado”<sup>105</sup>.

### **2.3. Conclusión del capítulo**

A lo largo de este capítulo, hemos revisado con detenimiento los antecedentes del Tratado Constitutivo de UNASUR, así como su contenido y el diseño que establece para la organización, apoyándonos en lo especificado por el Reglamento General. Nos hemos privado de analizar, reflexionar y discutir sobre los objetivos e instancias, ya que hacerlo habría resultado confuso y desordenado. A través de este capítulo principalmente descriptivo, ha sido posible evidenciar en la práctica algunos de los rasgos de las OIG’s explicados en la teoría del primer capítulo. Si la intención de este capítulo era proveer al lector de las herramientas que le permitiesen comprender la Unión de Naciones Suramericanas, el capítulo que sigue facilitará analizar la pertinencia de su diseño institucional: sus fortalezas, sus flaquezas, y su capacidad para cumplir con los objetivos para la cual fue creada.

---

<sup>102</sup> “Tratado Constitutivo de UNASUR,” 23 de mayo de 2008, art. 18.

<sup>103</sup> UNASUR, *Reglamento General*, 2012, art. 15.

<sup>104</sup> *Ibíd.*

<sup>105</sup> “Tratado Constitutivo de UNASUR,” 23 de mayo de 2008, art. 17.

## **Capítulo III**

### **El Tratado Constitutivo de UNASUR: Análisis y Aportes Empíricos**

Como ya se ha manifestado, al presente capítulo le corresponde el análisis, la reflexión y la discusión de cada una de las instancias descritas previamente, como resultado de lo establecido por el TCU y su Reglamento. El análisis que sigue va más allá de lo descriptivo, y aporta un vigoroso contenido empírico que ilustra con mayor claridad el funcionamiento real de la institución, yendo de los textos fundacionales a su puesta en práctica. Por supuesto, este ejercicio de reflexión y cuestionamiento incluye valoraciones propias de quien escribe, por lo que no se espera la coincidencia en criterios con el lector. De hecho, los asuntos que aquí se tratarán tienen una naturaleza controversial, que faculta la discusión y el intercambio de criterios, lo cual empata con el propósito de esta investigación.

Esta tercera sección de la investigación replica la organización del capítulo anterior, aunque tal vez con cambios en la secuencia. Una vez iniciada la reflexión de los objetivos y la constitución de UNASUR, procederemos a la sección más larga del capítulo: la estructura de la organización. En ella se profundizará, paso por paso, en el Consejo de Jefes de Estado, la Presidencia Pro Tempore, el Consejo de Cancilleres, el Consejo de Delegados, los Consejos Ministeriales y la Secretaría General. Especial relevancia adquiere el análisis de la Presidencia Pro Tempore, que toma como eje de razonamiento la categorización de los liderazgos: “Organizador: Liderazgo orientado a las tareas,” “Intermediario: Liderazgo orientado al grupo,” y “Liderazgo político: Liderazgo transformacional”, en cuyos casos se proveerán ejemplos de la labor de cada país que ha ejercido esa responsabilidad. Finalmente, y no menos importante, el análisis de la Norma del Consenso y los Procedimientos para la Adopción y Creación de Políticas e Instituciones es trascendental, ya que en mi opinión estas normas y procedimientos definen muy sutil, pero también muy definitivamente, el carácter de UNASUR.

En definitiva, el cuestionamiento que protagoniza este capítulo pretende provocar la yuxtaposición de conceptos que se evidencia en momentos de indefinición de su organización institucional. Como adelanto a lo que se viene posteriormente, recomiendo al lector que procure identificar el peso de lo *soberano* en el diseño de la Unión de Naciones Suramericanas.

### **3.1. Análisis de los Objetivos y la constitución de UNASUR**

La firma del Tratado Constitutivo de UNASUR mereció diversas opiniones en los sectores políticos, académicos y sociales de la región y del mundo. América del Sur, por primera vez pensada como un todo integracionista, se entusiasmaba con la idea de formar un bloque relevante en el mundo, al tiempo que trasladaba a segundo plano los grandes proyectos del siglo pasado: la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur. Si bien la opinión general sobre el propósito era favorable, la posición en torno a cómo conseguir ese propósito suscitó reacciones divididas. Es decir, no fue el objetivo sino su estrategia de consecución la que levantó el debate. El presidente Rafael Correa, por ejemplo, llegó a decir que el Tratado, tal como fue firmado, “no sirve para nada” (Correa 2008a). En el mismo tono, el ex presidente Rodrigo Borja, cuyo nombre había logrado el consenso de los *doce* para ocupar la Secretaría General de UNASUR, desertó del cargo propuesto debido a profundos desacuerdos con el proyecto tal como se lo firmó. Tomando en cuenta que la Unión de Naciones Suramericanas acababa de inaugurarse solemnemente, vale preguntarse: ¿en qué se basaron estas airadas reacciones ante el documento fundacional de UNASUR?

Como se pudo observar en el capítulo anterior, los objetivos de la integración suramericana no fueron siempre los mismos. Varias lecturas pueden darse al hecho de que la intención inicial (año 2000) de crear un área de libre comercio suramericana prácticamente desapareció como propósito de la organización cuando ésta finalmente se conformó (año 2008). Por un lado, el sector asociado al Socialismo del Siglo XXI se refiere a este hecho como una superación del paradigma neoliberal, el cual propugnaba la liberación del comercio para favorecer los intereses de las grandes compañías transnacionales. Por otro, ciertos grupos vislumbraron cómo aparentemente se

desvanecía la oportunidad de crear un gran mercado suramericano, sin aranceles destructivos, cuyos beneficiarios podrían haber sido las propias poblaciones locales al haberse dinamizado el comercio en un espectro gigantesco. Es decir, si para los primeros se evidenció una evolución desde una perspectiva reducida del desarrollo, limitada a la liberación comercial e ignorante de los demás componentes sociales e históricos de los pueblos, para los segundos esa dinámica significó una incontestable involución, dado que se abandonaba la posibilidad de comerciar libremente en un mercado amplísimo. UNASUR, dominada por una corriente de gobiernos progresistas y de izquierda, descartó el camino de la liberación comercial y optó por el que quedaba.

Esta elección no fue fruto de la coincidencia, desde luego. La propia María Emma Mejía, segunda Secretaria General de UNASUR, dejó claro que la integración económica es un tema “más espinoso, porque hay más diferencias”, lo que ha llevado a lo que ella define como un “plan de acción realista” (Mejía 2011b). De nuestro análisis podemos inferir que ese realismo se plasma en objetivos mucho menos espinosos, como son la integración social, cultural, educativa, o, en otras palabras, objetivos mucho menos comerciales y marcadamente más políticos. “Hay que recordar que eminentemente somos un órgano político que está para prevenir amenazas y dificultades políticas en la región”, sentencia Mejía en otra entrevista, intentando marcar una diferencia con el modelo de integración comercial y económica de la Unión Europea (Mejía 2012b). En la misma línea se encuadran las declaraciones del ex Canciller de Perú, José Antonio García Belaúnde, quien también fue uno de los líderes del proceso de firma del Tratado Constitutivo en 2008. En una entrevista luego de dejar su cargo, se sabe que García Belaúnde reconoció que “desde sus inicios, sus miembros cayeron en cuenta de las dificultades por alcanzar una integración económica y comercial” (García 2013), por lo que decidieron dotar a UNASUR de un carácter más político. Esto concuerda con lo manifestado por Andrés Serbin, para quien hay un “desplazamiento de los temas comerciales y económicos”, expresado en un “‘retorno de la política’ en las relaciones exteriores y el desarrollo”, observado en una “marcada politización de la agenda regional” (Serbin 2010, 17).

La definición de UNASUR provista por Rafael Follonier, uno de los asesores del difunto Néstor Kirchner en la Secretaría General del organismo, no deja espacio para dudas: “Es un buró político de integración. Que después baje a la economía, a las finanzas, a la infraestructura, a la defensa, bienvenido sea, no como en otra época en que mandaba lo económico, o la defensa o los pactos de seguridad continental. Ahora, la política manda sobre lo demás” (Follonier 2011a). “Su propósito inicial es ... político”, destaca el profesor argentino, Mario Rapoport (2008), mientras que su coterráneo Facundo Nejamkis, también asesor de Kirchner, reconoce las ausencias de otras áreas, recalando sin embargo que “como foro político es muy eficiente ..., muy potente, en el cual los países de la región logran resolver sus conflictos de intereses” (Nejamkis 2010). Para Sanahuja, el TCU “deja claro el carácter eminentemente político de la organización y la importancia que se otorga a la adopción de políticas comunes y a la cooperación que pueda establecerse en áreas no comerciales” (Sanahuja 2011, 128-129). Estas aproximaciones son útiles para darnos una noción de la naturaleza de la organización, y para marcar una diferencia respecto a las otras existentes.

La pregunta surge en torno a ese modelo de integración elegido. Sin ánimo de parecer redundante, el Artículo 2 del TCU define a UNASUR como “un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos”, con prioridad en el “diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente”, objetivos que tienen un propósito ulterior: “eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías”. Todo esto, desde luego, “en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”<sup>106</sup>. O sea, el camino alternativo escogido por UNASUR consiste en la persecución de un objetivo general sumamente ambicioso, que se amplía en una lista de 21 objetivos específicos de gran calado. El trazado de unas metas tan ambiciosas no solamente es legítimo, sino también es ineludible e impostergable, sobre todo si se toma en cuenta la situación actual de gobernanza en el mundo.

---

<sup>106</sup> “Tratado Constitutivo de UNASUR,” 23 de mayo de 2008, art. 2.

La declaración de objetivos de UNASUR denota un enfoque holístico para la consecución de la integración suramericana. Este enfoque de gran amplitud y de largo alcance, que se hace presente desde el nacimiento de la organización, difiere notoriamente de otros procesos de regionalismo en el mundo, cuyos objetivos iniciales han sido mucho más específicos y que, en algunos casos, incluso han previsto plazos para cumplirlos. En esos casos, la consolidación de los primeros objetivos ha llevado a los dirigentes a explorar la posibilidad de ampliarlos, partiendo de un proceso gradual de la integración regional. UNASUR, si bien tiene definidas 7 prioridades (el diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente), tiene también 21 objetivos que se desagregan a su vez en múltiples áreas, copando un espectro de acción de amplitud tal que, hoy por hoy, se sabe que UNASUR tiene planes que van desde el establecimiento de una Agencia Espacial Suramericana hasta la creación de un Mercado Cinematográfico Suramericano. Esto demuestra el deseo de la Unión por acaparar una lista de áreas extensa, que son conducidas por al menos 12 Consejos Ministeriales y un número mayor de grupos de trabajo. En ese sentido, la Unión Suramericana se diferencia de otros procesos de integración más específicos, al nacer con una agenda bastante integral.

Esta amplitud, no obstante, constituye para muchos el mayor riesgo para la consolidación y el éxito de UNASUR. La falta de un enfoque específico que sirva para orientar los esfuerzos, el tiempo y los recursos, de manera que se evite que *el barco pierda su rumbo*, puede resultar en una súper producción de iniciativas que difuminen el sentido del proyecto, y que además dificulten observar con claridad la ruta pensada en un inicio. Este problema puede profundizarse aún más, como veremos más adelante, dado que la *capitanía del barco* recae casi exclusivamente en los presidentes de los países miembros. Varias son las personalidades que advierten las dificultades respecto a la definición de una agenda demasiado amplia. Es ése el caso del profesor venezolano José Briceño Ruiz, quien, en un panel realizado en la Universidad de Buenos Aires sobre cómo construir UNASUR, advirtió sobre los riesgos de caer en una agenda de objetivos "ambiciosísimos" (Briceño 2011). En el mismo debate, el economista argentino Aldo Ferrer, ex Ministro de Economía de su país, recomendó a UNASUR "evitar fijarse metas

inalcanzables, integrar la diversidad y aplicar reglas de integración administradas” (Ferrer 2011). Por otra parte, el académico Alberto Cimadamore hace manifiesta, con mucha claridad, la conexión entre objetivos e instrumentos, lo cual nos ayuda sobremanera a encauzar nuestro análisis. Cimadamore, además de advertir sobre el planteamiento de objetivos demasiado ambiciosos, expresa sus dudas respecto a los instrumentos que se crean para alcanzarlos, y lamenta que éstos respondan a “una estrategia que privilegia de manera incontrastable los tiempos y la multiplicidad de intereses nacionales por sobre los regionales” (Cimadamore 2010, 26). Este holismo en los objetivos no deja de ser objeto de preocupación a la hora de plantearse su instrumentalización.

Dado que conocemos con amplitud que el proceso de negociación para acordar el texto del documento fundacional fue arduo y concienzudo, no es erróneo concluir que cada palabra de este texto fue meticulosamente analizada de manera que no comprometa más de lo que cada Estado miembro está dispuesto a comprometer. El artículo que acabamos de analizar esconde el concepto más fiel de lo que es UNASUR, pero al mismo tiempo es el detonante de las dudas más agudas que surgen sobre la naturaleza de esta organización: “un espacio de integración y unión ... en el marco de la soberanía e independencia de los Estados”. Es decir, UNASUR se plantea que los doce integrantes se integren y se unan pero sin la remota posibilidad de que esto implique que estos doce cedan una mínima parte de su soberanía nacional ni que comprometan su independencia para lograr esa integración y unión. Surge entonces una gran cuestión: ¿cómo integrar y unir a los doce sin que ellos dejen de ser Estados soberanos e independientes? ¿se puede llamar “espacio de integración y unión” a un esquema de Estados soberanos e independientes? O, en otras palabras, ¿es posible una Unión de Naciones Suramericanas Independientes y Soberanas? Pues bien, la dificultad de encontrar una respuesta a tales cuestiones nace en el preciso momento en el que los signatarios del documento fundacional combinan las palabras *integración*, *unión*, *soberanía* e *independencia* en una misma frase.

El dilema en el que nos sitúan los firmantes del documento puede hacer meollo entre académicos y politólogos, pero parece no afectar a los políticos y dirigentes. En ese sentido, puede parecer exagerada la insistencia en el análisis discursivo del tratado; no obstante, tal ejercicio no es descabellado. La ambigüedad y el juego de palabras que se hace manifiesta en la redacción del artículo más importante, del documento más importante de UNASUR, puede llevar a la formulación de juicios de valoración arriesgados, aunque no del todo injustificados.

El debate sobre la conceptualización de la Unión de Naciones Suramericanas toma fuerza si se incluye entre sus antecedentes la propuesta de documento fundacional redactada por el ex presidente Rodrigo Borja. En los meses que siguieron a la cumbre de Isla Margarita, en 2007, el entonces Secretario General *ad-hoc* sugirió una conceptualización ambiciosa del proyecto, que iba acorde con los objetivos planteados. En el Artículo 2 de su proyecto de Tratado, Borja escribía:

La autoridad y competencias de UNASUR están dadas por la voluntad soberana de los Estados Miembros que, a cambio de las ventajas económicas, políticas y geopolíticas que la supeditación a un orden comunitario les puede ofrecer, acuerdan autolimitar algunas de sus potestades soberanas y formar la Unión con órganos comunitarios de decisión y acción multinacionales (Borja en Solón 2008, 14).

Tal definición distaba mucho de lo que los líderes suramericanos estaban dispuestos a aceptar. Es más, luego de haber revisado cómo quedó finalmente el Artículo 2 en el TCU firmado en 2008, no es equivocado afirmar que la propuesta de Borja reunía justamente todos los conceptos que los líderes suramericanos no querían incluir en UNASUR: soberanía compartida, autolimitación de potestades, supeditación a un orden comunitario, órganos comunitarios de decisión y acción multinacionales. Nada de eso es UNASUR; Borja no fue Secretario General.

### **3.2. Análisis de la Estructura de UNASUR**

Ahora bien, al momento nuestro análisis nos presenta un escenario que merece atención: por un lado, una certeza indiscutible de que los objetivos de UNASUR son ambiciosos, amplios, desafiantes; y, por otro, una incertidumbre respecto al modelo escogido por los dirigentes para alcanzar esas metas. Dicha incertidumbre responde a

que el Tratado Constitutivo define de manera muy ambigua a la organización, tal como lo vimos anteriormente. A su vez, esta renuencia a definiciones concretas se refleja en la arquitectura institucional de UNASUR, en la cual es visible la cautela al momento de atribuir responsabilidades y competencias. ¿Fue ése el modelo más acertado que pudo haber adoptado UNASUR? Esta sección justamente busca reflexionar sobre esta cuestión, a través de un análisis y cuestionamiento de la institucionalidad de la Unión

El modelo de integración escogido para UNASUR crea una arquitectura institucional y un marco normativo, los cuales están pensados para operativizar la consecución de los objetivos de la organización. En otras palabras, si los objetivos constituyen la materia gris de UNASUR, la institucionalidad y su normativa vienen a ser el cuerpo que facilita la realización de las metas.

Sin embargo, es importante considerar las particularidades que envuelven a la creación de la institucionalidad de la Unión. Luego de los desencantos no solamente con los procesos subregionales sino también con ciertos organismos multilaterales más amplios, la sensación que prevalece en la región es de una marcada aversión a las burocracias internacionales. El politólogo español recuerda que en las “cancillerías latinoamericanas se dice a menudo ‘no queremos una burocracia como la de Bruselas’”, lo cual incide en el diseño de proyectos nuevos como UNASUR (Sanahuja 2008, 19). Esta sensación de aversión parece guardar un concepto de negativo de la palabra “institucionalidad”, equiparándola con “ineficiencia”, como si los magros resultados de otras organizaciones se debieran a una arquitectura institucional vigorosa. En virtud de ello, personajes como el presidente chileno Sebastián Piñera ha manifestado que en la región "hay muchas instituciones, mucha burocracia y a veces lo que se requiere es verdadera voluntad y no tenerles miedo a la libertad y a la integración" (Piñera 2011). El argentino Follonier ha reiterado que “en Unasur las burocracias tienen poco peso y la política es audaz, veloz [y] creativa”, logrando que no dependa “de una burocracia internacional, como en otros casos”, sino de “la voluntad y de la decisión política de las Presidentas y los Presidentes” (Follonier 2011b, Follonier 2011c). El boliviano Solón (2008), uno de los autores del documento fundacional de UNASUR, alega que “antes

que estructuras rígidas, el Tratado plantea el desarrollo de mecanismos, espacios y canales de ‘información, consulta y seguimiento’” (17), lo cual parece plasmar las recomendaciones del catedrático francés Olivier Dabène: “el desafío para el futuro es trabajar [los temas de la integración suramericana] de manera eficiente ..., sin mucha institucionalidad” (Dabène 2011a). La propia Secretaría General, a través de su titular, María Emma Mejía, manifestaba que espera que UNASUR “no se burocratice”, a fin de mantener su dinamismo (Mejía 2011c). El dilema partiría entonces al momento de discernir qué tanto es *mucha institucionalidad*.

A partir de la lectura del Tratado, podemos identificar que la arquitectura institucional de UNASUR presenta 6 instancias vitales: el Consejo de Jefes de Estado, el Consejo de Cancilleres, los Consejos Ministeriales, el Consejo de Delegados, la Presidencia Pro Tempore, y la Secretaría General. Del TCU también se pueden inferir los principios esenciales sobre los cuales está construida esta institucionalidad: soberanía, intergubernamentalismo, consenso, flexibilidad y gradualidad. A su vez, estos principios se reflejan en la normativa de la Unión. Esta amalgama de conceptos e instrumentos hace sumamente complejo un análisis individual de cada uno de ellos, por lo que asumiremos el riesgo de tratarlos en colectivo cuando sea necesario recurrir a los mismos.

### 3.2.1. Análisis del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno

El Consejo de Jefes de Estado es el órgano medular de la Unión de Naciones Suramericanas. Su instalación es requerida solamente una vez al año, a pesar de que casi la totalidad de asuntos sustanciales del proceso regionalista de UNASUR dependen de su visto bueno para convertirse en realidad. En efecto, ése es el caso de las propuestas de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes, las cuales necesitan la aprobación consensuada de este Consejo. Si entendemos que un organismo de integración tiene como propósito fundamental adoptar políticas o programas comunes que tengan un impacto positivo en los pueblos, queda claro que en el caso de UNASUR esta facultad exclusiva del Consejo de Jefes de Estado concentra las funciones cardinales de la institución. No es ésta la única atribución de este Consejo,

desde luego. Le corresponde aprobar el Programa Anual de Actividades, asunto trascendental para el funcionamiento de toda la organización, ya que al reunirse con carácter ordinario sólo una vez al año, ésa reunión es una oportunidad invaluable para planificar los progresos que se hagan en torno a la integración del subcontinente. Esta centralidad del Consejo de Jefes de Estado responde a una característica típica de los sistemas políticos de los países de la región, que muchos acertadamente llaman “presidencialismo”.

Este presidencialismo es revelador al momento de entender la naturaleza del proyecto suramericano, ya que está intrínsecamente relacionado con las concepciones de soberanía, independencia e intergubernamentalismo – al punto que algunos sectores califican al proceso de interpresidencialista. En eso coinciden Sanahuja (2008, 36) y Serbin (2010, 6), quienes explican este modelo en base a las concepciones del intergubernamentalismo y el papel estelar del Estado, precautelado por el principio de la soberanía. El francés Dabène agrega que esta característica es riesgosa por cuanto lleva a que el proceso dependa “mucho de la relación que existe entre los presidentes” (Dabène 2011b), lo que le lleva a conclusiones similares a las de Bruno Dalponte, Matías Döring, y Mercedes Hoffay: “La tendencia a privilegiar la diplomacia presidencial, así como la fuerte polarización política, redundan también en la baja institucionalización de los organismos de integración, ya que un organismo puede perder efectividad por el simple hecho de que cambien los gobiernos” (Dalponte *et al.* 2010, 145). Esta diplomacia presidencial de la que hablan Dalponte *et al.*, es denominada “Diplomacia de Cumbres” por Francisco Rojas Aravena, quien añade que este modelo genera “una sostenida falta de coordinación”, la cual se empeora por “la multiplicidad de procesos en los que [los presidentes] están involucrados”, generando a su vez “una gran presión para las agendas de los mandatarios” (Rojas 2009; Mellado 2010, 593). En efecto, las demás organizaciones regionales (ALBA, MERCOSUR, CAN, CELAC) también concentran importantes responsabilidades en los presidentes, lo que ratifica este carácter presidencialista de los órganos de integración de la región.

No solamente se toca el tema del presidencialismo en los ámbitos académicos. Recurrimos nuevamente a quien fuere asesor de la Secretaría General del organismo, el argentino Rafael Follonier. “La UNASUR es un organismo político, con un centro de decisiones absolutamente presidencial. Las Jefas, los Jefes de Estado son los que deciden en la UNASUR”, manifestó Follonier, al tiempo que definía a este Consejo como “una selección suramericana” de presidentes, lo que hace de éste un proceso “audaz, veloz”, que no precisa de mayor institucionalidad (Follonier 2011a, Follonier 2011b). María Emma Mejía, ex Secretaria General, agregaba que en este proceso “los presidentes resuelven sus conflictos de forma inmediata”, reconociendo implícitamente que la política exterior suramericana depende en parte de la calidad de relaciones que tengan los presidentes. Al ser preguntada sobre el desafío de UNASUR a futuro, Mejía respondió: “Mantener ese dinamismo y esa agilidad”, tal vez a sabiendas de que ese buen ambiente político puede ser coyuntural (Mejía 2011c). El ex Presidente uruguayo, Tabaré Vázquez (2011), aseguró al dejar la presidencia que hay "demasiadas cumbres" y "demasiadas fotos entre los presidentes", pero los "pueblos no viven" los beneficios de la integración. Vázquez, sin embargo, fue uno de los firmantes del TCU en 2008.

Este análisis nos permite entender con mayor precisión la naturaleza del proyecto suramericano. Sin embargo, y a pesar de la discusión que se ha planteado, vale recordar que en el capítulo anterior mencionábamos que prácticamente no hubo debate en torno a esta centralidad del Consejo de Jefes de Estado de UNASUR. Hasta lo que se ha analizado, no es insensato afirmar que el proyecto de integración se mueve al ritmo de los presidentes, centralizando de esta manera al proceso en los poderes Ejecutivos de los países miembros, sin mencionar aún el papel que puedan cumplir los sectores Legislativos, Judiciales, o Ciudadanos. El hecho de que el mecanismo principal de trabajo de este Consejo sea a través de Cumbres Presidenciales que deben instalarse una vez al año (las llamadas *Reuniones Ordinarias*), ratifica el concepto de “Diplomacia de Cumbres”, en las que se firman decenas de documentos cuyo seguimiento e implementación es complicado, y que además pierden vigencia con cada nueva cumbre que se instala y los documentos nuevos que se producen.

De cualquier forma, es así como el Tratado Constitutivo de UNASUR organiza su institucionalidad, la cual, como se ha visto, consta de otras 5 instancias que se analizan a continuación. En cuanto a la jerarquía de estas instancias, queda claro que el Consejo de Jefes de Estado ocupa el rango máximo; no obstante, los siguientes rangos pueden provocar cierta discusión, mas aun si se considera que el Reglamento de UNASUR re-interpreta ciertas disposiciones del TCU.

### 3.2.2. Análisis de la Presidencia Pro Tempore

La Presidencia Pro Tempore (PPT), por ejemplo, es una instancia que debe tratarse con una consideración particular. En efecto, la PPT no se considera un órgano de la *columna vertebral* de UNASUR; al contrario, podría decirse que ésta es una instancia transversal a toda esta columna vertebral. Por ello, si bien no es un órgano central, eso no la hace menos importante. Como se explicó en el capítulo anterior, podría decirse que la evolución del proceso regionalista es una responsabilidad que recae en buena parte en las gestiones de cada país que ocupa la Presidencia Pro Tempore. Tal es así que, al finalizar el año de gestión de cada PPT, el discurso del Presidente saliente expone los logros de la gestión de su país al frente de la Unión. En efecto, la responsabilidad de preparar, convocar y presidir todas las instancias de UNASUR (a excepción de la Secretaría General) recae en el país Presidente Pro Tempore, que además acoge en su país durante todo ese año las reuniones de los consejos. Esto incluye el Consejo de Jefes de Estado, el Consejo de Cancilleres, los Consejos Ministeriales (aproximadamente 12), y el Consejo de Delegados; por eso no es equívoco decir que esta instancia es transversal en toda la arquitectura de la Unión.

La gestión de la Presidencia Pro Tempore, por supuesto, no puede limitarse a preparar, convocar y presidir todas las instancias de UNASUR. En su calidad de país líder de la Unión, la PPT puede hacer uso de este liderazgo para priorizar ciertas áreas, sugerir alternativas, influir en Decisiones, Resoluciones y Disposiciones, y hasta proyectar algo de su política exterior en la agenda suramericana. Además, esta instancia posee una atribución distintiva, y es que sólo de ella se menciona que puede asumir compromisos y firmar Declaraciones con terceros, obviamente, luego de haberlo

consultado con los órganos correspondientes de la organización. Esta instancia de liderazgo rotativo es característica de buena parte de los organismos multilaterales existentes, aunque su importancia varía de uno a otro organismo. Por supuesto, los países miembros de UNASUR se cuidaron de no otorgarle atribuciones independientes a la PPT, de manera que prácticamente todo lo que se hace tiene consentimiento previo de los doce.

De la revisión de las atribuciones de la PPT, es notable una particularidad sobre el relacionamiento con terceros. Mientras el Tratado le otorgaba un papel protagónico, al ser la única instancia que podía representar a UNASUR en eventos internacionales, el Reglamento hizo que comparta esta característica con la Secretaría General, así como la potestad para relacionarse con terceros, aunque solamente cuando los Estados miembros deleguen expresamente esa responsabilidad a la Secretaría. El Reglamento incluso otorga a la Secretaría General la atribución de reunirse con las demás organizaciones regionales de integración, organismos internacionales y otras entidades que le encomienden los órganos (el TCU solo le permitía coordinar el desarrollo de actividades con otras entidades de integración de América Latina y el Caribe). Esta ambigüedad, que no logra sino confundir y dar lugar a interpretaciones, evidencia la presión ejercida por ciertos gobiernos para darle un papel más relevante a la Secretaría General, que en el TCU quedaba minimizada con acciones meramente administrativas. Para alimentar aun más esa ambigüedad, en noviembre de 2012 el Consejo de Jefes de Estado aprobó el documento “Lineamientos Políticos de UNASUR para las Relaciones con Terceros”<sup>107</sup>, cumpliendo con lo que establecía el TCU en su artículo 6, referente a las atribuciones de dicho Consejo. La redacción del artículo 4.1. del citado documento parece darle nuevamente a la Presidencia Pro Tempore la facultad exclusiva de representar a la UNASUR en eventos internacionales, *previo consentimiento de los órganos correspondientes*, mientras a la Secretaría General le deja la posibilidad de “representar a UNASUR”, sin especificar en qué casos, así como la participación en foros y organismos internacionales, tan solo *cuando los Estados miembros le hayan delegado dicha función*. La diferenciación entre “*previo consentimiento de los órganos*

---

<sup>107</sup> UNASUR, *Decisión N°6*, 2012, art. 4.1.

*correspondientes*” y “*cuando los Estados miembros le hayan delegado*” parecería ser un intento para despejar las dudas respecto de cuál de las dos instancias actuará en representación de UNASUR: si los Estados miembros no han delegado expresamente a la Secretaría General para que lo haga, es asumible que esta atribución le queda reservada a la Presidencia Pro Tempore, siempre y cuando obtenga el consentimiento de los órganos correspondientes.

Todo este embrollo complica enormemente el objetivo de posicionamiento geopolítico de la Unión, ya que no establece reglas claras para representarla en la comunidad internacional. Aunque pareciera que los tres documentos (TCU, Reglamento y Lineamientos Políticos de UNASUR para las Relaciones con Terceros) otorgan mayor importancia a la Presidencia Pro Tempore al momento de relacionarse con terceros, el hecho de que la Secretaría General también pueda hacerlo en casi los mismos casos no contribuye a que la comunidad internacional reconozca a un interlocutor claro con UNASUR. Si lo que intentaba el Reglamento y el Documento de los Lineamientos Políticos, era fortalecer a la Secretaría General con unas atribuciones que no le estaban delegadas en el Tratado Constitutivo, en la práctica será muy difícil que la Secretaría logre posicionarse como el interlocutor al que la comunidad internacional se dirija para relacionarse con la Unión. A modo de reflexión solamente, vale recordar uno de los episodios más claros que existen hasta el momento en lo que se refiere a relacionamiento con terceros: aunque aun no existían ni el Reglamento ni los Lineamientos Políticos, en junio de 2010 la Secretaria de Estado norteamericana, Hillary Clinton, visitó al Presidente Pro Tempore de UNASUR, Rafael Correa, quien había solicitado explicaciones con respecto al acuerdo suscrito entre Estados Unidos y Colombia para el uso de bases colombianas por parte de las fuerzas armadas estadounidenses. Previamente, Clinton le había expresado el “interés por comenzar acercamientos con este organismo” (Clinton 2010), acercamiento que lo hizo con Correa como Presidente Pro Tempore de UNASUR, mas no con Néstor Kirchner, Secretario General del organismo.

No obstante, incluso si se considerase a la Presidencia Pro Tempore como un interlocutor indiscutible, queda por ver si se logra articular una agenda estratégica de política exterior conjunta a nivel suramericano. Este objetivo podría cumplirse muy esporádicamente, y en asuntos muy particulares. El ex Canciller peruano y testigo del nacimiento de UNASUR, José Antonio García Belaúnde (2013), ya lo explicó con claridad: “desde sus inicios, sus miembros cayeron en cuenta de las dificultades ... de adoptar una postura como bloque en cuanto a temas políticos”. Estos obstáculos, sin embargo, han podido franquearse en algunos casos específicos, como han sido el mensaje suramericano enviado a Gran Bretaña en sus divergencias con Argentina y Ecuador en los temas de las Islas Malvinas y la inviolabilidad de las legaciones diplomáticas, respectivamente; o las posiciones unificadas en ciertos debates de la Organización Mundial de Salud o de la Organización de Estados Americanos, a los que América del Sur ha acudido como bloque por primera vez. En los casos citados, la voz unificada del subcontinente ha sido escuchada con atención y ha alcanzado logros interesantes. A pesar de ello, éstos han sido casos muy puntuales, en los que además se ha trabajado en su mayoría a través de los Consejos de Jefes de Estado y de Cancilleres, sin mayor actuación de la Presidencia Pro Tempore ni de la Secretaría General.

De lo que se ha visto hasta el momento, la Presidencia Pro Tempore de UNASUR tiene una importancia central en el proyecto suramericano. Entre sus fortalezas se encuentra una normativa que tanto en el Tratado, como en el Reglamento, le otorga facultades que, si bien no son extensas, permiten que el país que asuma dicha instancia incida considerablemente en el camino que tome la organización. El hecho de que este nombramiento le permita al Estado en cuestión ser anfitrión de las reuniones suramericanas, ya sean de delegados, ministeriales, o presidenciales, le otorga al país una impalpable ventaja de *país dueño de casa*. La facultad de elaborar el Programa Anual de Actividades, en coordinación con la Presidencia saliente y apoyado por la Secretaría General, le imprime a esta instancia una relevancia aun mayor, ya que la gestión anual de todos los demás órganos de la Unión deberá basarse en dicho programa – desde luego, este documento necesita la aprobación del Consejo de Jefes de Estado para su realización. Muy a pesar de que el TCU, el Reglamento y el documento de los

Lineamientos Políticos de UNASUR para las Relaciones con Terceros sean bastante ambiguos, la Presidencia Pro Tempore tiene la fortaleza, aun inexplorada, de llevar la voz de todo un subcontinente hacia el exterior, a través de sus misiones diplomáticas en el extranjero y en organismos internacionales, siempre y cuando así lo dispongan los otros *once* miembros de la organización.

Desde otro ángulo, este protagonismo de la Presidencia Pro Tempore en el proyecto suramericano le supone a UNASUR considerables debilidades. Estas debilidades radican en el riesgo de que el país en el que recae esa responsabilidad no esté en capacidad de asumir el reto, no tenga como prioridad el proyecto de integración, no tenga una buena relación con el resto de países suramericanos, u otras particularidades que pudiesen surgir. Dado que, con excepción de la Secretaría General, la Presidencia Pro Tempore lidera todos los demás órganos de la UNASUR (Consejo de Jefes de Estado, Consejo de Cancilleres, Consejos Ministeriales y Consejo de Delegados), una gestión débil del país que ocupa esa responsabilidad incide inevitablemente en el avance del proceso de integración, incluso si esa no fuese la intención del país Presidente (puede darse el caso de un país que realmente quiera empujar hacia adelante el proceso, pero se le hace imposible desplegar capacidades para abarcar los múltiples frentes en los que tiene que trabajar la Presidencia; o puede suceder que definitivamente el gobierno al frente de la Presidencia no tenga como prioritaria la inversión de esfuerzos, dinero y capacidades en el proyecto regional). En la práctica, la gran responsabilidad de la Presidencia Pro Tempore en UNASUR le confiere la capacidad, voluntaria o involuntaria, de provocar un *boicot* al proyecto en cuestión.

### *3.2.2.1. La cuestión del liderazgo de la Presidencia Pro Tempore*

En aras de profundizar en el análisis, considero importante retomar las categorizaciones de liderazgo mencionadas por Schout (2008) en el primer capítulo, atribuibles en UNASUR a las Presidencias Pro Tempore del bloque. A continuación se podrá apreciar un estudio que incorpora evidencia empírica en torno a las tres categorías establecidas por Schout: “Organizador: Liderazgo orientado a las tareas,” “Intermediario: Liderazgo orientado a grupo,” y “Liderazgo político: Liderazgo transformacional”.

### 3.2.2.1.1. *Organizador: Liderazgo orientado a las tareas*

Tanto el TCU como el Reglamento le atribuyen a la Presidencia la responsabilidad de preparar, convocar y presidir las reuniones de las instancias de la Unión, así como la tarea de representar a UNASUR a nivel externo. Esto va de la mano con lo establecido por Schout en el capítulo 1.

La evidencia empírica puede ayudarnos a demostrar, a breves rasgos, cómo está funcionando esta PPT luego de que cinco países hayan asumido esa responsabilidad, que actualmente está en manos de Surinam (por lo cual se omitirá a esta última del análisis que sigue)<sup>108</sup>. Iniciando con el tema del relacionamiento externo, podemos afirmar que los resultados existentes son todavía escasos. Si bien el documento de los Lineamientos Políticos de UNASUR para las Relaciones con Terceros se aprobó recién en 2012, esto no puede considerarse obstáculo para que la PPT desarrollase acciones más relevantes en el tema.

En efecto, cuando Ecuador asumió la Presidencia Pro Tempore en 2009, su agenda incluyó acciones internacionales que incidieron en la inserción de UNASUR en el escenario internacional. Entre estas acciones se destaca el rol ejercido en la reconstrucción de Haití luego del terremoto, que se plasmó en la suscripción de la Declaración de Solidaridad de UNASUR con Haití<sup>109</sup>, que comprometió –entre otras cosas– la creación de un Fondo de \$100 millones, además de la adquisición de un crédito por \$200 millones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ambos aportes asumidos por los Estados Miembros, con el fin de apoyar a este país en su reconstrucción luego del devastador terremoto de 2010. Para tal efecto, Rafael Correa viajó a Haití en calidad de Presidente Pro Tempore de UNASUR, e inauguró la Secretaría Técnica UNASUR-Haití, la cual se encargó al argentino Rodolfo Mattarollo, y cuyo mandato concluyó el pasado 31 de marzo de 2013. Adicionalmente, la preocupación regional respecto al acuerdo colombo-estadounidense sobre el uso de bases militares para el combate al narcotráfico, se evidenció en el rol ejercido por

---

<sup>108</sup> En este punto conviene recordar que Colombia rechazó en su momento ocupar la PPT por razones propias.

<sup>109</sup> UNASUR, *Declaración de Solidaridad de UNASUR con Haití*, 2010.

Ecuador a nivel internacional. Fungiendo como interlocutor oficial de UNASUR, el Presidente Correa recibió en Quito a la Secretaria de Estado norteamericana, Hillary Clinton, con el fin de despejar las dudas sobre el citado acuerdo, lo cual de cierta manera legitimó a la Unión como actor internacional.

En 2010 asumió Guyana, liderada por el Presidente Bharrat Jagdeo, cumpliendo un papel modesto hasta 2011, cuando le transfirió la Presidencia Pro Tempore a Paraguay, encabezado por Fernando Lugo. En este punto considero pertinente agregar que estos dos Estados pertenecen a la categoría de “países con menor desarrollo relativo”<sup>110</sup> (junto con Bolivia y Surinam); aspecto que merece ser mencionado puesto que esta categorización de UNASUR ofrece un panorama más real respecto de las capacidades, sobre todo económicas, que estos países tienen en comparación con los demás Estados miembros: resultaría desatinado comparar las capacidades técnicas, políticas, económicas y logísticas de un país gigante como Brasil, con las capacidades de alguno de los cuatro países anteriormente mencionados. Este asunto no podía pasar desapercibido al momento de analizar la gestión de Guyana y Paraguay en sus respectivos períodos de Presidencia Pro Tempore de la Unión.

Aclarado esto, el período de Guyana se destacó por un logro interesante en lo que se refiere a relacionamiento externo: la gestión para que UNASUR alcance el estatus de Observador en la Asamblea General de Naciones Unidas<sup>111</sup>. Podría haberse esperado más de Guyana en cuanto al relacionamiento externo con el Caribe, por mencionar un ejemplo, dada su relación más cercana con dicha región, antes que con Suramérica. No fue así, tal vez por las limitaciones intrínsecas a su categoría como país con menor desarrollo relativo, o tal vez por la falta de confianza depositada en este país por los otros once.

---

<sup>110</sup> UNASUR, *Resolución N°32*, 2012.

<sup>111</sup> Si bien la gestión fue principalmente guyanesa, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el estatus de Observador durante el período posterior a la Presidencia Pro Tempore de dicho país; es decir, durante la Presidencia Pro Tempore de Paraguay.

La aprobación de la Asamblea General de la ONU para que UNASUR obtenga el estatus de Observador permite reflexionar con mayor detenimiento sobre el rol de la Unión en el sistema internacional, representada por la Presidencia Pro Tempore. En mi opinión, la importancia de este logro es más simbólica que práctica, ya que la coyuntura actual me permite intuir que UNASUR aún no está en capacidad de hacer uso efectivo y sistemático de ese estatus de Observador, especialmente de las manos del país que ejerza la PPT. Este análisis no es exclusivo del ámbito de Naciones Unidas: hasta el momento, la Presidencia Pro Tempore no ha podido ejercer un papel central ni siquiera en las reuniones de Suramérica con otros bloques: en efecto, las cumbres de América del Sur-Países Árabes (ASPA), y América del Sur-África (ASA), que son las primeras en las que Suramérica incursiona como región cohesionada, han otorgado mayor centralidad a los países anfitriones, antes que a los países Presidentes Pro Tempore. Más allá de la relevancia –o no– de estas cumbres, es importante reflexionar si UNASUR está discutiendo seriamente su proyección como actor importante en la comunidad internacional. A favor de esa moción podrían citarse casos como la coordinación previa de posiciones de bloque en otros organismos internacionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA), las Organizaciones Mundial y Panamericana de la Salud (OMS y OPS), la Organización de Naciones Unidas (ONU), con resultados interesantes a favor de la región. Resultados que, no obstante, no son consecuencia inherente de la gestión de la Presidencia Pro Tempore. Así, en contra de la moción previa, debe mencionarse que esta coordinación de posiciones en temas puntuales de interés suramericano no debe confundirse con una *sistematización* que se esperaría del relacionamiento externo por parte de la Presidencia Pro Tempore del bloque.

En definitiva, la idea sería, en base a la estructura planteada en los *documentos pilares*, lograr un posicionamiento tal de la organización, que los actores del mundo busquen hablar con UNASUR para diversos temas, y que cuando lo hagan, sepan que deben dirigirse a la PPT para procesar sus solicitudes. Sin una adecuada estrategia de relacionamiento externo, los logros comunes de UNASUR en el escenario mundial seguirán siendo puntuales, magros, y difícilmente atribuibles a una Presidencia Pro Tempore que trabaje esos *asuntos exteriores comunes* en base a una estrategia dada.

Retomando el hilo de esta sección, la gestión de la Presidencia de Paraguay en términos de relaciones externas también tuvo sus limitaciones: el mayor hito fue la entrega al Secretario General de Naciones Unidas de la Declaración del Consejo de Cancilleres sobre la Cuestión de las Islas Malvinas, en señal de respaldo a la postura argentina para presionar a Reino Unido a retomar las negociaciones sobre ese tema. La gestión de Paraguay al frente de UNASUR se vio definitivamente limitada por la situación particular del Presidente Lugo.

En efecto, el caso paraguayo es un caso *sui generis*. Habiendo asumido la Presidencia Pro Tempore en octubre de 2011, esta designación le duró poco menos de 8 meses, ya que el 22 de junio de 2012 los Cancilleres suramericanos decidieron suspender las funciones de Paraguay como PPT, lo cual fue ratificado unos días después por el Consejo de Jefes de Estado reunido en Argentina<sup>112</sup>. Esta suspensión se debió a que los presidentes suramericanos entendieron como un *golpe de Estado* el proceso que despojó al presidente Fernando Lugo del poder, decidido por el Congreso de ese país. Sin entrar en detalles, este hecho puede ilustrar la debilidad con la que el gobierno de Lugo asumió la Presidencia Pro Tempore de la Unión: el factor de inestabilidad política, conjugado con una capacidad limitada del Estado paraguayo para asumir el liderazgo del proyecto<sup>113</sup>, además de una opinión pública bastante decepcionada de los proyectos de integración y por ello también escéptica con UNASUR, confabularon para minar la gestión de Paraguay en la PPT del bloque regional, a pesar de la firme vocación integracionista de Fernando Lugo.

Finalmente, el relacionamiento externo durante la Presidencia Pro Tempore peruana fue bastante moderado. A mi modo de ver, tal actuación fue deliberada: la prioridad de Perú está actualmente enfocada en posicionar a la novísima Alianza del Pacífico, un esquema de integración comercial compuesto por Perú, Colombia, Chile y México, y cuya filosofía de liberalización comercial resulta tan atractiva que varios

---

<sup>112</sup> UNASUR, *Decisión N°26*, 2012.

<sup>113</sup> Paraguay es parte de la lista de países con menor desarrollo relativo.

países ajenos al ámbito suramericano han manifestado su interés de participar en ese proceso: Estados Unidos, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Indonesia, España, Costa Rica, entre otros. Aunque ése sea otro tema de estudio que aquí no se profundizará, su importancia hace imposible ignorarlo, al punto que son varios los analistas que hoy en día describen una suerte de rivalidad sutil entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: con la excepción de México, los países de ambos proyectos se reúnen bajo el paraguas de UNASUR, por lo que ésta última se ve inevitablemente influenciada por ambas corrientes. En términos puntuales, esta coyuntura se vio reflejada en la ausencia del Presidente Ollanta Humala en la reunión extraordinaria convocada en julio de 2013 para respaldar al Presidente boliviano Evo Morales por el incidente que vivió en Europa, cuando ciertos países impidieron injustificadamente que su avión presidencial sobrevuele sus territorios. Esta ausencia es significativa si se toma en cuenta que este tipo de reuniones son convocadas y presididas por el país que ocupa la Presidencia Pro Tempore del bloque; sin embargo, en este caso la convocatoria tuvo que hacerla la Secretaría General luego de que el Gobierno del Ecuador lo solicitó, ya que se conoce que no hubo consenso para convocar formalmente al Consejo de Jefes de Estado de UNASUR<sup>114</sup>, por lo cual la sesión fue presidida por el Presidente Morales<sup>115</sup>. Sin perjuicio de todo ello, y en el marco del informe de la Presidencia Pro Tempore de Perú, Ollanta Humala resaltó el pronunciamiento conjunto suramericano que contenía el “más enérgico rechazo” (2013) ante la actuación de los países europeos involucrados. Con eso, la Presidencia Pro Tempore peruana cerró un período tímido en lo que se refiere a relacionamiento externo de UNASUR.

Por último, la categoría de “Organizador: Liderazgo orientado a las tareas,” incluye también la responsabilidad de preparar, convocar y presidir las reuniones de la organización. En este punto existe una participación uniforme de los países que han ocupado la PPT, con la excepción de Guyana, cuyas limitaciones para asumir tal responsabilidad eran evidentes. En este caso, existía en UNASUR un reconocimiento

---

<sup>114</sup> El Tratado Constitutivo de UNASUR establece que las convocatorias a reuniones extraordinarias del Consejo de Jefes y Jefas de Estado requieren el consenso de todos los Estados Miembros.

<sup>115</sup> También estuvieron ausentes Dilma Rousseff (Brasil), Sebastián Piñera (Chile), Juan Manuel Santos (Colombia), y Donald Ramotar (Guyana). Paraguay no fue invitado dada su suspensión del bloque en 2012.

tácito de que este Estado no se encontraba en capacidad de solventar la carga que implicaba asumir la presidencia en tantos frentes, por lo que la presidencia y la organización de las reuniones de los diferentes órganos se distribuyeron entre los demás países de la Unión.

#### 3.2.2.1.2. *Intermediario: Liderazgo orientado al grupo*

La centralidad de la Presidencia Pro Tempore en UNASU, dada en el Tratado Constitutivo y en su Reglamento, le permite actuar de “agente intermediario” y trabajar para sondear posiciones y encontrar un terreno común entre los doce. Según lo visto en el primer capítulo, el buen desempeño en estos ámbitos radica en el manejo adecuado de destrezas mediadoras/negociadoras, e implica que el Estado que ocupa la PPT asuma una posición *neutral*, o por lo menos que aparente hacerlo. Medir este desempeño implica un reto mayor, puesto que es inevitable la subjetividad. Visto desde fuera, las PPT de UNASUR han usado de manera prudente esta posición de liderazgo, intentando fomentar un ambiente de amistad que es plausible en tiempos contemporáneos, más aun si se toma en cuenta que en épocas pasadas no era sorpresa el escuchar a los mandatarios suramericanos reviviendo las rencillas y las profundas animadversiones que mantuvieron a la región en tensiones, realzando lo nacional y ridiculizando al vecino. Podría decirse que los países que asumen la Presidencia Pro Tempore de UNASUR están conscientes de ello, y, a pesar de que son varios los conflictos regionales que no han sido aún solucionados, ya no es común escuchar discursos presidenciales hostiles hacia los países suramericanos.

La Presidencia temporal ecuatoriana es un buen ejemplo de ello. Si bien las relaciones diplomáticas entre Bogotá y Quito no llegaron a restablecerse totalmente durante el período de PPT ecuatoriano, fue clarísimo el cambio en el tono oficial del discurso del Ecuador respecto a sus diferencias con Colombia, cambio que puede atribuírsele al reconocimiento ecuatoriano de que la Presidencia Pro Tempore no puede parcializarse en detrimento de un Estado Miembro; eso sí, vale decirlo, esta actitud moderada no se vio reflejada en el restablecimiento total de relaciones diplomáticas con Colombia.

En los otros casos, Chile mantuvo un tono prudente con Perú y Bolivia, países con los que mantiene conflictos territoriales sin solución; Guyana hizo lo propio con Venezuela a pesar de las diferencias limítrofes existentes, y el Paraguay de Lugo mantuvo una posición conciliadora con Brasil y Argentina, no obstante las diferencias comerciales vigentes en MERCOSUR. Finalmente, Perú no solamente evitó que el diferendo con Chile afecte a la organización, sino que incluso promovió el fortalecimiento de la amistad binacional, asegurando que ésta se mantendrá y vigorizará cuando La Haya emita su resolución sobre la demanda que tiene interpuesta ante Santiago.

Ahora bien, puede ser engañoso evaluar solamente la capacidad de las PPT de manejarse prudentemente, ya que eso no dice todo de su función de “Intermediador” o “Líder de grupo”.

En la búsqueda de un terreno común y justo para todos los Estados Miembros, se necesita más que discursos prudentes y amistosos. La actividad de la Presidencia Pro Tempore de UNASUR al intentar “mediar” en situaciones conflictivas entre e intra Estados Miembros deja más dudas que certezas. Chile, como ya se vio, evitó a toda costa fungir como intermediador entre Colombia y Ecuador en su crisis de 2008, argumentando que el rol de la PPT debería ser más bien de *interlocución*, rol que cumplió con una cautela destacable. En Bolivia, Evo Morales acudió al organismo regional en aras de obtener apoyo externo al Estado en su conjunto, dadas las amenazas de separatismo que existían en una de las regiones del país andino. En ese caso, Chile “dejó en claro desde el inicio que su función sería la de convocar a los miembros de la organización para buscarle una salida a la crisis”, mientras que “Bachelet fue enfática en afirmar que no actuaría, ni ella ni ningún miembro de su gobierno, como mediador entre los autonomistas y el gobierno central” (Borda 2012, 19-20).

Si Chile no tuvo intención de actuar como mediador, Ecuador sí, aunque fracasó. En efecto, a partir del rompimiento de relaciones diplomáticas entre Colombia y

Venezuela en julio de 2010, Ecuador, en su calidad de Presidente Pro Tempore de la Unión, convocó a los cancilleres del bloque para buscar una salida al conflicto, pero la desconfianza y el escepticismo reinó incluso antes de instalarse la reunión, lo que se evidenció en las destacadas ausencias tanto del Secretario General de UNASUR, Néstor Kirchner, como de otros cancilleres de los países miembros, que delegaron asistencia a otros funcionarios. Realizada en Quito a pocos días del rompimiento diplomático, la reunión terminó sin la firma de compromiso alguno.

Por su parte, Perú tuvo que enfrentar durante su Presidencia Pro Tempore dos situaciones controversiales. Apenas posicionado como Presidente Pro Tempore, recibió el encargo de presidir una comisión de seguimiento de la situación de Paraguay, que luego acompañó también el proceso electoral paraguayo. A pesar de que en sus funciones esta comisión tuvo numerosos problemas por el rechazo declarado de Asunción ante el controvertido entremetimiento de UNASUR en su situación interna, Perú logró que los otros diez países aprueben la plena reincorporación de Paraguay al bloque, luego de constatar la legitimidad de las elecciones que resultaron en el ascenso de Horacio Cartes al poder. Vale decirlo, ni en éste ni en el caso que explicaremos a continuación, la Presidencia Pro Tempore fungió como mediadora oficial; he preferido calificarla como intermediadora, o incluso la llamaría ‘transaccionista’, dado que su papel fue más sutil y limitado que el que se esperaría de un debido proceso de mediación.

En efecto, algo similar ocurrió con la polémica suscitada en Venezuela tras las elecciones presidenciales que definieron el sucesor del fallecido Hugo Chávez, en las que la oposición venezolana denunció el cometimiento de un presunto fraude por parte del partido del oficialismo, lo que llevó a que numerosos ciudadanos se enfrenten violentamente en Caracas. UNASUR fue el espacio donde se discutió la situación, siendo Lima el escenario en el que los Jefes de Estado se reunieron en una sesión presidida por Perú. Si bien fue presidida por Perú, fueron los once países del Consejo de Jefes de Estado los que consensuaron una declaración que reconoció los resultados de las elecciones venezolanas y apoyó simultáneamente la auditoría de los votos exigida

por el candidato opositor venezolano Henrique Capriles. Este caso de intermediación resultó llamativo porque la declaración felicitaba al “Presidente Nicolás Maduro” y tomaba nota, simultáneamente, “de la decisión del Consejo Nacional Electoral de implementar una metodología que permita la auditoría del total de las mesas electorales”, al tiempo que instaba a que “todo reclamo, cuestionamiento o procedimiento extraordinario” sea “canalizado y resuelto dentro del ordenamiento jurídico vigente y la voluntad democrática de las partes”<sup>116</sup>. A pesar de la inaudita ambigüedad de la Declaración, la reunión de UNASUR pareció haber tenido un efecto analgésico en la crisis venezolana. Si bien Lima cumplió con su papel al haber creado el espacio para discutir la situación, la resolución consensuada no ha dejado de causar controversias.

A pesar de que en ambos casos UNASUR actuó de manera inmediata, a través de su Presidencia Pro Tempore, y que ese rol puede haber contribuido a calmar las tensiones en su punto más álgido, no es asunto menor que esas actuaciones han sido altamente cuestionadas. Resulta curioso recordar que tanto Federico Franco (el reemplazo interino de Lugo) como Henrique Capriles han afirmado que UNASUR es un “club de presidentes” dispuestos a apoyarse políticamente entre ellos y, en consecuencia, a actuar de árbitros en los conflictos internos de los países, dirimiendo a favor de sus colegas en el poder y ponderando con mayor peso las consideraciones políticas antes que los hechos reales. El caso de Venezuela, en el cual la Unión se apresuró a felicitar al “Presidente Nicolás Maduro” y simultáneamente tomó nota de la intención de auditar el 100% de los votos, ¿qué habría sucedido si la auditoría le daba la razón a Capriles? Esto nunca se sabrá, ya que a pesar de lo declarado por UNASUR, la auditoría como tal no llegó a realizarse. En ese sentido, Perú ha sido criticado por hacer caso omiso, como Presidente Pro Tempore, a las peticiones de la oposición venezolana que pide que se cumpla lo acordado por la Unión.

Este hecho trae a análisis otro episodio de características relacionadas: el conocido como el ‘30S’ en Ecuador, en 2010. Más allá de las controversias que genera

---

<sup>116</sup> UNASUR, *Declaración de Lima*, 2013.

el tema, los Jefes de Estado de UNASUR calificaron prematuramente que ese día hubo un “intento de golpe de Estado,” legitimando así dicha hipótesis. Posteriormente, el Gobierno ecuatoriano solicitó a UNASUR la conformación de una comisión que investigue los hechos, ante lo cual la Secretaria General del organismo no pudo sino ratificar que los Jefes de Estado ya habían condenado previamente el “intento de golpe de Estado” (Mejía 2011d), descartando así la propuesta. ¿Qué posibilidades habían de que UNASUR cree una comisión que determine si hubo o no intento de golpe de Estado?, ¿podría haberse conformado una comisión que eventualmente contradiga lo ratificado por los Jefes de Estado? Las respuestas a estas dudas, igualmente, son inciertas. De cualquier forma, vale decirlo, fue Ecuador el país que ejercía la Presidencia Pro Tempore durante el acontecimiento.

Con la evasión de Chile en el conflicto de Bolivia, el fracaso de Ecuador en el conflicto entre Colombia y Venezuela, y los resultados dispares en las intermediaciones de Perú en Paraguay y Venezuela, las Presidencias Pro Tempore del bloque han jugado papeles modestos de intermediación en los conflictos en la región que, dicho sea de paso, son varios y de toda índole: en 2013, la Corte de Justicia de La Haya trató los casos Ecuador vs. Colombia<sup>117</sup>, Perú vs. Chile, y Bolivia vs. Chile – estos dos últimos países no tienen relaciones diplomáticas desde 1978. Paraguay, por su parte, ha interpuesto una demanda al Tribunal Permanente de MERCOSUR para protestar por el ingreso de Venezuela sin que se haya considerado su derecho a voto; mientras tanto, Venezuela reclama buena parte del territorio guyanés como suyo. Por otro lado, Uruguay y Paraguay protestan constantemente por las trabas comerciales impuestas por Brasil y Argentina; y éste último país enfrenta protestas de sus socios por incumplir los tratados que facilitan el comercio, así como también ha anunciado su intención de llevar a La Haya a Uruguay por una controversia industrial. Así se pueden seguir enumerando una serie de disputas que mantienen un perfil bajo para no amenazar el clima de paz que se vive en la región, cuyas Presidencias Pro Tempore se resisten a asumir el riesgo de desempolvar los conflictos para encontrar una solución. El análisis nos lleva a

---

<sup>117</sup> Ecuador decidió desistir de la demanda contra Colombia en septiembre de 2013, luego de que ambos países acordaran solucionar el altercado bilateralmente.

reflexionar sobre la necesidad de establecer una instancia oficial de mediación, arbitraje, o justicia en el marco de UNASUR.

El papel de “Intermediador”, desde luego, no puede concebirse solamente para solucionar diferencias de gran calado. Las destrezas de mediación y búsqueda de terreno común pueden evidenciarse en las reuniones de los órganos de la Unión, que no dejan de producir documentos con una multiplicidad de acuerdos, lo cual demostraría que ese terreno común sí se está gestionando constantemente. Al momento, eso sí, esos acuerdos han sido solamente a nivel ejecutivo, ministerial; pero Suramérica, desde la ratificación del TCU (y la posterior firma del Protocolo Democrático) aún no ha visto el momento en el que se produzcan nuevas normas vinculantes, que toquen verdaderamente los temas sensibles y que son trascendentales para el proceso de integración suramericano. El más discutido, pero aún lejano e intangible, es el Tratado Energético Suramericano, proyecto que pone énfasis en la riqueza de recursos energéticos del subcontinente, pero que a la fecha no muestra avances sustanciales. Paraguay, durante su Presidencia Pro Tempore, reunió en marzo de 2012 al Grupo de Expertos en Energía (Andes 2012) para explorar posiciones en la materia, pero no se ha visto mayor gestión hasta la fecha de esta publicación. En fin, queda por ver si la Presidencia Pro Tempore surinamesa, y las siguientes, logran encontrar terrenos comunes para sembrar proyectos determinantes en la integración de América del Sur.

#### *3.2.2.1.3. Liderazgo político: Liderazgo transformacional*

La naturaleza de la Presidencia Pro Tempore, que carece de restricciones considerables en su ámbito de acción, le permite hacer uso de su posición para conducir el debate en direcciones específicas, formular soluciones y crear alternativas con miras en el largo plazo. Para ejercer este liderazgo, como se ha dicho en el capítulo 1, se necesitan destrezas diplomáticas/estratégicas/políticas a fin de cumplir un buen papel. Thomson afirmaba que al iniciar su mandato, los presidentes establecen las prioridades políticas y el nivel de ambición con el que quieren trabajar durante su periodo. En este punto, vale hacer una aclaración importante. Si bien la Presidencia Pro Tempore le da al Estado a cargo una posición desde la cual tiene una autoridad que le permite gestionar

sus iniciativas con mayor protagonismo, eso no quiere decir que los otros *once* no pueden introducir temas o iniciativas durante las sesiones de trabajo. Aunque tal aclaración parece obvia, nos permite entender por qué, a pesar de que el TCU y el Reglamento le facultan a la PPT para presidir prácticamente todos los órganos “*presidibles*”, hay países que siguen liderando ciertos temas o iniciativas, ejerciendo así un “Liderazgo Político” tan o más fuerte que el que ejerce la PPT, sin necesidad de ocupar esa instancia. Así por ejemplo, no ha sido necesario que Argentina sea Presidente Pro Tempore para que se posicione el tema de las Islas Malvinas en plena PPT paraguaya.

Comprendido esto, es prudente analizar a brevedad el papel que las 5 Presidencias Pro Tempore han desempeñado durante su período al frente de la UNASUR. De Chile se puede decir que ejerció una presidencia activa, con una carga de responsabilidad enorme: ser el primer país en ocupar tal cargo desde la firma del documento fundacional de la organización. Su reto, naturalmente, era consolidar el proceso iniciado años atrás, y empezar a dar forma a lo que se construyó en el Tratado, con las limitaciones naturales de una organización embrionaria.

En ese sentido, el liderazgo político de Bachelet fue impulsado por su compromiso personal con el proyecto, que yo consideraría determinante, sobre todo en un escenario político chileno dubitativo sobre la conveniencia de ratificar el TCU, al punto que a pesar de haber sido el primer país en ocupar la Presidencia Pro Tempore, fue el séptimo de ratificar su carta fundacional, más de dos años después de que Bachelet firmase el documento en Brasilia. Chile, recordemos, no asoma como miembro pleno de ninguno de los dos grandes proyectos regionales pre-existentes (CAN y MERCOSUR), lo cual no le ha impedido mantener unas relaciones cordiales con los países de la región (excepto con Bolivia, con el cual no existen relaciones diplomáticas desde 1978), ni tampoco la ha significado mayores costes comerciales, dado que su estrategia de negociación bilateral de tratados comerciales con un sinnúmero de países le ha funcionado bastante bien. El catedrático español, Joaquín Roy, explica esta actitud cauta en razón de que “Chile está satisfecha con su ‘aislamiento (productivo) espléndido’ a la

británica” (Roy 2012), razón por la cual no es espera que sus compromisos regionales menoscaben esa autonomía. No obstante, el gobierno de Santiago priorizó una visión a largo plazo, permitiendo una *cimentación* sólida de la Unión, dotándola de un carácter serio, ágil, neutral, propiciando así su estabilidad. Bachelet, como médico que es, dedicó esfuerzos especiales para la creación del Consejo de Salud Suramericano, y apoyó en la creación de otros Consejos no menos importantes. Diríamos entonces que la Presidencia Pro Tempore chilena, en ejercicio de sus funciones de “Liderazgo Político”, procuró darle el impulso inicial que UNASUR necesitaba, imprimiéndole prestigio y solidez, y garantizando que la Unión es para todos, que no responde a lineamientos políticos específicos (el recelo de ciertos países era que se convierta en instrumento del eje Chávez-Correa-Morales), con lo cual podría decirse que se encendió correctamente el motor para que la organización empiece a caminar.

Por su parte, la Presidencia Pro Tempore ecuatoriana le imprimió a UNASUR un carácter eminentemente político, enfocado en posicionar a la Unión tanto a nivel interno como a nivel externo. No son logros menores el cabildeo regional realizado para la ratificación del Tratado Constitutivo en los Parlamentos Nacionales, lo que meses después del período ecuatoriano resultó en la entrada en vigencia del TCU, convirtiéndose así UNASUR en un actor con personalidad jurídica; ni tampoco se puede minimizar la gestión interpresidencial para lograr el apoyo a la candidatura de Néstor Kirchner como Secretario General de UNASUR, especialmente si se toma en cuenta que no existía Secretario General al momento que Ecuador asumió la PPT. Como economista, el Presidente ecuatoriano, Rafael Correa, priorizó la discusión del papel de la dependencia económica del subcontinente con respecto al esquema tradicional del sistema económico mundial, manejado por Norte hegemónico. En aras de romper con esa dependencia, y blindar a la región de los embates de la crisis económica y financiera en el Norte –en plena ebullición durante el periodo ecuatoriano–, Ecuador propuso la generación de una *Nueva Arquitectura Financiera Regional*, logrando la conformación de una Comisión Técnica de Alto Nivel que ha trabajado, por ejemplo, en la creación de una nueva Banca de Desarrollo regional, en el debate sobre los Fondos de Reserva sudamericanos, en la priorización del uso de monedas nacionales en el comercio

regional, entre otros temas. Estos grupos de trabajo conducirían a que, a fines del período ecuatoriano, se cree el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, como piedra angular del proyecto regional. En su calidad de país Presidente Pro Tempore, Ecuador trabajó en la creación de nuevos consejos ministeriales, extendiendo así el marco de acción de la organización suramericana.

El toque final de la PPT ecuatoriana fue la aprobación del Protocolo Adicional sobre Compromiso con la Democracia<sup>118</sup>, herramienta pensada para impedir el rompimiento del orden democrático en los países miembros de la Unión a través de medidas como la suspensión del derecho a participar en los órganos de UNASUR, el cierre total o parcial de las fronteras terrestres incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, del tráfico aéreo y marítimo y de la provisión de energía, así como el trabajo conjunto para promover la suspensión del Estado afectado en otras instancias regionales e internacionales.

De Guyana, poco se puede mencionar sobre un “Liderazgo Transformacional”. Dirigida por el Presidente Bharrat Jagdeo, la gestión de Guyana parece haberse visto afectada tanto por las diferencias culturales como por las limitaciones propias de su condición como país pequeño. Siendo un país de habla inglesa, típicamente identificado con el Caribe antes que con América del Sur, Guyana destaca entre sus logros la ratificación del Tratado Constitutivo por parte de la totalidad de los Estados miembros, con lo cual éste entró en vigor en marzo de 2011; y el nombramiento de la colombiana Mejía como Secretaria General del organismo. La relación distante de este país con Suramérica fue evidente en la ausencia del presidente guyanés en la reunión del Consejo de Jefes de Estado realizada en Asunción, en la que Guyana entregaba la Presidencia Pro Tempore a Paraguay. La relevancia de UNASUR durante el período guyanés, yo diría, se salvó gracias al papel activo que cumplió Mejía como Secretaria General del organismo.

---

<sup>118</sup> UNASUR, *Protocolo Adicional sobre Compromiso con la Democracia*, 2010.

Paraguay, por su parte, tuvo una incidencia “transformacional” limitada, llevando a cabo un trabajo mucho más silencioso, diligente, con un enfoque principal en presidir adecuadamente las reuniones de los Consejos Ministeriales de la organización. Vale mencionar que durante el período paraguayo se logró la aprobación del Reglamento General de la UNASUR, trabajo liderado por la Secretaria General del organismo, María Emma Mejía, así como el logro no menos importante de la aprobación de los Presupuestos 2012 y 2013. Es importante mencionar que días antes de ser destituido de su cargo, Fernando Lugo, en calidad de Presidente Pro Tempore de la Unión de Naciones Suramericanas, tomó juramento al venezolano Alí Rodríguez Araque al posesionarse como Secretario General de la organización. Ésa sería una de las últimas actividades de Paraguay al frente de UNASUR, con una Presidencia Pro Tempore modesta, aunque voluntariosa, que se vio truncada por la destitución de Lugo y el ascenso de su vicepresidente, Federico Franco, a la Presidencia de la República del Paraguay. Luego del barullo generado y previo a la suspensión de Paraguay en UNASUR, Franco declaró: “Si Unasur nos echa, para mí sería un ascenso. A mí no me agita eso, ni me da taquicardia, no me seduce ese bloque”, llegando a calificarlo como un “club de presidentes” que se negó a reconocer a su gobierno (Franco 2012). A pesar de ello, Paraguay fue recientemente readmitido en UNASUR, luego de que Horacio Cartes asumiera el poder, como resultado del proceso electoral paraguayo de 2013 – condición que era exigida por la organización.

Por otro lado, del liderazgo transformacional ejercido por Perú en su período como Presidente Pro Tempore de UNASUR tal vez se esperaba más, especialmente si se considera que es un país con capacidades políticas y económicas indiscutibles. El gran aporte que dejó a la organización fue el estreno y afianzamiento del Consejo Electoral de la Unión, que participó en misiones de seguimiento, observación y acompañamiento en los procesos de Venezuela, Ecuador y Paraguay. También Perú contribuyó a consolidar el trabajo de los Consejos Ministeriales, manejando una agenda constante de reuniones y facilitando el funcionamiento interno de los mismos. Estos avances no deben minimizarse, sino reconocerse y aplaudirse. En el período peruano, el trabajo de los Consejos, iniciado un par de años atrás, empezó a hacerse visible, por lo que se espera

que a futuro arroje resultados reales. Sin embargo, no se logró mucho más que eso, tal vez por la relevancia de la Alianza del Pacífico y su renuencia a comprometerse mucho más con los países del eje ALBA/MERCOSUR. Esa dualidad existente bajo el paraguas suramericano incide inevitablemente en el ritmo de la organización.

Finalmente, y aunque este dato pueda parecer irrelevante, creo pertinente recordar que Colombia se excusó de asumir la Presidencia Pro Tempore en 2009, presumiblemente por los roces que existían con Ecuador y Venezuela – aunque se sabe que además, el entonces presidente, Álvaro Uribe, veía con escepticismo la creación de este organismo regional. En su momento, esta decisión tuvo un impacto intangible que solo será medible cuando la Presidencia rote hasta que le toque asumir a Colombia nuevamente.

En definitiva, en todos los ámbitos de su accionar, la Presidencia Pro Tempore juega un rol interesante dada su *transversalidad* en el proceso de integración suramericano. Hemos visto cómo esta instancia hace de *organizador, intermediario, y líder transformacional* de la institución, aunque con niveles de éxito diferentes, debido a su periodicidad (1 año por país) y a otros factores. En efecto, en el capítulo inicial habíamos tocado algunas de las debilidades de esta creación institucional, siendo la “participación episódica” y la “falta de continuidad” dos de ellas. En lo referente a la primera, en UNASUR se ha visto que la mayoría de países están involucrados constantemente en la proposición de ideas y fomento del debate, aunque con excepciones. En base a las 5 PPT’s que han ejercido hasta el momento, podemos decir que Guyana ha presentado una participación muy episódica antes y después de su período, lo que nos lleva a vaticinar que este involucramiento esporádico se mantendría en los próximos años (Guyana y Surinam son dos de los países que presentan repetidas ausencias en las reuniones de los órganos de UNASUR).

La experiencia general de la Presidencia Pro Tempore nos permite ahondar en el problema de “falta de continuidad” entre las Presidencias Pro Tempore. Así se ha visto que, por ejemplo, cada 12 meses el país sucesor presenta un nuevo índice de prioridades,

lo cual en ciertos casos implica un rompimiento con la gestión de su antecesor. Este “redireccionamiento” de la agenda puede deberse tanto a razones estratégicas, como a razones mucho más operativas. Nuestros autores señalaban que otras de las debilidades de la figura de la Presidencia Pro Tempore son una carga de trabajo demasiado grande, altos costos, mala comunicación externa, entre otros. Todos ellos se hacen presentes en la Unión, en especial los factores “costo” y “carga de trabajo” que tienen una incidencia indudable en el desempeño del cargo de PPT y, por consiguiente, de UNASUR.

### 3.2.3. Análisis del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores

El Consejo de Cancilleres de UNASUR es una plenaria con una gama de atribuciones que lo ubican inmediatamente después del Consejo de Jefes de Estado. Obligado a reunirse dos veces al año, este Consejo carga a las Cancillerías de los *doce* con una serie de responsabilidades que viabilizan el funcionamiento operativo de la Unión, aunque los lineamientos políticos y los vistos buenos sigan dependiendo de la reunión anual del Consejo de Jefes de Estado. Del Consejo de Cancilleres se puede decir que es un órgano facilitador, que conecta al órgano principal (Consejo de Jefes de Estado) con las otras 4 instancias de UNASUR (Presidencia Pro Tempore, Consejos Ministeriales, Secretaría General y Consejo de Delegados). En ciertos asuntos puntuales, como son la aprobación del presupuesto y del financiamiento de las iniciativas comunes, o la conformidad al informe de gestión de la Secretaría General, no es necesario pasar al Consejo de Jefes de Estado, siendo el Consejo de Cancilleres el que tiene la potestad de dar el visto bueno a algunas cuestiones.

El hecho de que este Consejo sea el que “filtra” lo que conocerá el Consejo de Jefes de Estado cuando éste se reúna, evidencia la magnitud de su rol, que lo sitúa por encima de los demás Consejos Ministeriales. Esto se debe a que sus reuniones ordinarias sirven también para elevar todos los demás temas al Consejo de Jefes de Estado, para que éste los discuta y los apruebe – si bien en ocasiones no discute todos esos temas, ya que las reuniones presidenciales no suelen durar el tiempo suficiente como para tratar todo lo que se ha acumulado durante el tiempo en el que no se había reunido. Es decir, a

*grosso modo* podría afirmarse que son las Cancillerías las verdaderas encargadas de revisar la implementación de los acuerdos que constituyen el proyecto regional, tal como lo indica el mismo Tratado Constitutivo en su Artículo 8: el Consejo de Cancilleres realizará el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto.

Ahora bien, ¿cómo se supone que los Cancilleres cumplirán con la monumental responsabilidad de realizar el seguimiento y evaluación de todo el proceso? Por un lado, es de suponer que el seguimiento se hará en base al Plan de Acción de cada Consejo Ministerial, sumado al Programa de Actividades que elabora para cada Consejo la Presidencia Pro Tempore, en coordinación con la Secretaría General. Por otra parte, el Reglamento solamente dispone que para la evaluación del proceso, la Secretaría General elabore un informe semestral de los Consejos Ministeriales, para que sea considerado por el Consejo de Cancilleres. Dado que el Consejo de Cancilleres es la instancia que tiene la potestad de evaluar el proceso, se entiende que lo hace en las cumbres ordinarias, que se dan solamente cada seis meses. En lo que se refiere al seguimiento, esta es una tarea que resultaría complicada e inútil si lo hiciera solamente el Consejo en un periodo semestral; por ello, la Secretaría General también tiene la atribución de hacer un seguimiento de las directrices que emanan de todos los órganos de la UNASUR; esto hace que, de manera informal, la actividad de seguimiento del cumplimiento de lo pactado sea una responsabilidad compartida, que aún carece de una estructuración formal que *institucionalice* este trabajo, ya que hasta el momento no se ha considerado darle a ningún órgano la potestad de hacer observaciones a los informes o de llamar la atención por el incumplimiento de algún acuerdo, ya sea por parte de un Estado o por parte de las instituciones que conforman la Unión.

En la práctica, sin embargo, las reuniones del Consejo de Cancilleres han cumplido medianamente con la responsabilidad de seguimiento y evaluación, enfocándose mucho más en actividades ejecutivas y operativas. Como se vio en el capítulo anterior, el Reglamento y el TCU le otorgan a este Consejo diversas responsabilidades que van más allá del seguimiento y evaluación. Así por ejemplo, el Consejo de Cancilleres ha aprobado los presupuestos anuales de UNASUR, ha instruido

al Consejo de Delegados para la elaboración de múltiples actividades, ha propuesto al Consejo de Jefes de Estado proyectos de Decisiones, se ha manifestado en torno a temas de relevancia tanto regional como internacional, entre muchos otros temas.

Este Consejo de Cancilleres, como se dijo, es una especie de “filtro” que clasifica lo que va a incluirse en la agenda de la reunión anual del Consejo de Jefes de Estado, por lo que ese papel de *intermediador* es el que más se destaca. En la praxis se puede observar cómo el Consejo reúne todo lo que es transmitido por las demás instancias de la Unión, como los Consejos Ministeriales, los Grupos de Trabajo, el Consejo de Delegados, entre otros, constituyéndose en una especie de “eslabón” previo a lo que se entrega a la autoridad máxima de UNASUR. Dos apreciaciones deben hacerse de este papel. Por un lado, que en realidad no es la reunión plenaria de Cancilleres la que hace todo ese trabajo: son sus delegados reunidos en días previos, quienes conforman una suerte de *Consejo de Delegados* ampliado, ya que no participa solamente cada *Delegado* acreditado por el Estado Miembro a UNASUR, sino los demás asesores y funcionarios, siendo la mayor parte de las Cancillerías de los *doce*. Estas reuniones previas dejan todo listo para la firma de los Cancilleres, con excepción de los temas que pueden ser discutidos solamente al nivel de su autoridad. La segunda consideración es que esta estructura institucional de UNASUR, que pone a este Consejo como segunda instancia de UNASUR, supone una subordinación de las demás instancias, incluyéndose las Ministeriales. Eso quiere decir, tácitamente, que en el proyecto de UNASUR, los Ministros de Relaciones Exteriores están en un nivel jerárquico algo más alto que el resto de Ministros de las demás carteras de los Estados Miembros, quienes para comunicar algo al Consejo de Jefes de Estado, deben hacerlo primero al Consejo de Cancilleres.

Como se aprecia, del Consejo de Cancilleres se puede decir que es una instancia imprescindible, vital y fundamental del proyecto de integración suramericano. Sin embargo, esa centralidad del proceso es tan riesgosa como la que se planteó en el caso del Consejo de Jefes de Estado, y radica en el hecho de que el desempeño de grandes funciones depende demasiado del Consejo de Cancilleres, que está obligado a reunirse

con carácter “ordinario” solo dos veces al año, y que a su vez depende demasiado de la armonía en las relaciones políticas entre los gobiernos de los Estados miembros. Las reuniones, además, son brevísimas y no permiten que se dé lectura y análisis de los documentos preparados por las instancias subsiguientes, sino que se los apruebe sin mayor discusión. Además debe decirse que no siempre asisten los Cancilleres, de quienes se espera que tengan poderes plenipotenciarios, sino sus delegados, sin una capacidad decisoria del nivel que demanda este Consejo. Al ser de tan alto nivel, la tarea de reunir a los doce Cancilleres no es nada fácil, menos aún si se considera que estas autoridades tienen una agenda sumamente amplia, que se evidencia en la antes explicada “Diplomacia de Cumbres”. Es decir, los Cancilleres se enfrentan al reto de abarcar el abanico amplísimo de la integración de Latinoamérica, de la integración de Suramérica, de la integración de los Pueblos de Nuestra América, de la integración andina, de la integración mercosuriana, de la integración del Pacífico, de la integración del Caribe, y de otros múltiples intentos de integración que coexisten en la región. No es difícil, por tanto, que las Cancillerías tomen un rumbo difuso, en el que se hace difícil discernir qué es lo importante y qué no lo es, y que consecuentemente se dificulte el cumplimiento de las disposiciones no solamente del TCU, sino de las cartas fundacionales de los demás organismos regionales e internacionales. El hecho de que el Tratado Constitutivo de UNASUR haya centralizado varias potestades vitales en los doce Cancilleres, que se reúnen fugazmente solo dos veces al año con carácter ordinario, refleja la paradoja que existe entre las intenciones de avanzar a grandes pasos en la integración suramericana, y los frenos que para ello impone el TCU.

Ahora bien, debe mencionarse adicionalmente que tanto el Tratado como el Reglamento prevén la posibilidad de convocar a reuniones extraordinarias, provisión que ha sido aprovechada en varias ocasiones, con las limitaciones que implican. Es así que el Consejo de Cancilleres, así como el Consejo de Jefes de Estado, se han reunido extraordinariamente en varias ocasiones, a fin de atender aspectos urgentes o simbólicos del proceso de integración de América del Sur. En 2012, por ejemplo, los Cancilleres se reunieron con carácter extraordinario en Bogotá con motivo del traspaso de la Secretaría General de manos de María Emma Mejía a Alí Rodríguez, o en Guayaquil a fin de

acordar una Declaración de apoyo al Ecuador en su *impasse* con Reino Unido, o en Asunción para atender la crisis política que desencadenó en la destitución del presidente Lugo del poder, o en Mendoza a fin de analizar la situación de Paraguay, país que fue suspendido del bloque. Esa coyuntura nos lleva a afirmar que en 2012 el Consejo de Cancilleres tuvo más reuniones extraordinarias que ordinarias, resultando en una interacción constante de los altos mandos de la política exterior de los países miembros. Tal afirmación hace suponer que quienes negociaron, redactaron y firmaron el TCU, se quedaron cortos en las previsiones de cuántas reuniones debían darse al año, y eso pone a UNASUR en una suerte de constante “extraordinariedad”, palabra que intrínseca – aunque no obligatoriamente – está ligada a una idea de “improvisación” o “informalidad”. Al ser extraordinarias, estas reuniones se convocan a fin de tratar temas urgentes como los ya explicados, aunque eso no necesariamente significa que otros temas menos puntuales no sean “despachados”, los cuales, de otra forma, deberían esperar a una de las dos reuniones ordinarias anuales de este Consejo. El mismo razonamiento aplica para las reuniones del Consejo de Jefes de Estado, con la diferencia que éste se reúne de manera ordinaria una vez al año.

#### 3.2.4. Análisis del Consejo de Delegados

Luego del Consejo de Jefes de Estado y del Consejo de Cancilleres, el Consejo de Delegados es el órgano plenario que se reúne con la mayor periodicidad de todos. Sus capacidades decisorias son más limitadas que las de los otros Consejos, ya que su razón de ser es más ejecutiva que decisoria. Su naturaleza lo pone en una condición de verdadero artífice de la integración, ya que en la jerarquía institucional de UNASUR, es el último de los órganos plenarios existentes; es decir, no tiene plenarios que le rindan cuentas, ni tiene plenarios que dependan de él. Y sin embargo, a pesar de ser el estamento plenario más básico de la Unión, el Consejo de Delegados tiene el deber de reunirse solamente cada dos meses, o sea, seis veces al año. Dadas las limitaciones que se mencionaron del Consejo de Cancilleres (nivel demasiado alto, reuniones muy breves, dificultad para discutir todo el proceso, periodicidad insuficiente de sus reuniones ordinarias, etc.), habría de esperar que el Consejo de Delegados supla esas deficiencias y sostenga con eficiencia y eficacia el proceso marcado por los Jefes de Estado y sus

Carteras de Estado. No obstante, la evidencia empírica pone en duda esta hipótesis, que coincide con algunos temores planteados oportunamente por ciertos actores del proceso de integración suramericano.

En efecto, algunas dificultades fueron advertidas oportunamente sobre el correcto funcionamiento de este Consejo de Delegados. Así, el diplomático boliviano Pablo Solón (2008) recuerda que la crítica “radicaba fundamentalmente en que dadas sus atribuciones debió haber sido un órgano de funcionamiento permanente” (16), asunto que no contó con el consenso de todos los países. La otra preocupación era el nivel que tendrían los funcionarios que formen parte de este Consejo, lo cual se manifiesta en el intento de ciertos gobiernos de que el TCU dispusiese que éstos fuesen designados directamente por los Presidentes (Ibíd.), de manera que exista una relación inmediata, dinámica, cercana, dándoles un rango ejecutivo alto y una capacidad de influencia considerable, y eliminando así la brecha burocrática que supondría que estos delegados dependan de los entramados institucionales de cada una de las doce Cancillerías. Este intento tampoco prosperó, acordando así una redacción que en la teoría no niega la posibilidad de que sea el Presidente quien designe al Delegado, pero tampoco cierra la oportunidad de que el Delegado pertenezca a la burocracia de cada Cancillería. Esto ha llevado a que en la praxis, luego de la aprobación del TCU, los Estados se decanten por la segunda opción, situación que responde a que en la realidad no es viable sentar en una misma mesa a funcionarios de altísimo nivel, con acceso directo al despacho presidencial, y a funcionarios de rango más bajo, que responden ante el despacho ministerial de asuntos exteriores. La realidad, sin embargo, ha llevado a particularidades *de facto*, como la designación de Delegados que tienen nombrado un “Delegado alterno”, y que ostentan simultáneamente el cargo de Coordinadores Nacionales de UNASUR en sus respectivos países, con el fin de coordinar las acciones de integración desde el interior de cada Estado miembro. Resulta interesante saber que los records de las reuniones de este órgano revelan que en realidad no siempre asiste el “Delegado” oficial de UNASUR, sino su alterno, y que esta coyuntura no es ocasional. A esto hay que agregar que en realidad las disposiciones del TCU no se están cumpliendo, en el sentido de que las reuniones no siempre se dan cada dos meses, sino con frecuencia se

acumulan en las vísperas de las citas de los Consejos de Cancilleres y de Jefes de Estado, para cumplir con las Resoluciones y Decisiones que esos órganos dispusieron. Recordemos que la potestad de convocatoria depende en buena parte de la Presidencia Pro Tempore del bloque, por lo que la gestión de una PPT débil o indiferente incide inevitablemente en el ritmo al que camine este Consejo. Parece ser que la subordinación a sus Cancilleres, sumado a la periodicidad de las reuniones de trabajo regional, ha llevado a que los Delegados *informalicen* el trabajo de su Consejo, incidiendo en el nivel de efectividad y eficacia en el cumplimiento de las atribuciones que le fueron conferidas.

De las funciones que le atribuye el TCU al Consejo de Delegados, destacan la dualidad entre la elaboración de proyectos de Decisiones y Resoluciones de los otros Consejos, y su posterior implementación mediante Disposiciones, trabajo que debe ser apoyado por la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General. Dado que los Cancilleres difícilmente tienen el tiempo suficiente para redactar sus propias Resoluciones y los proyectos de Decisiones, y, por lo tanto, no están en capacidad de recopilar el material proveniente de los demás órganos de la Unión (recordemos que el Consejo de Cancilleres hace de bisagra entre el Consejo de Jefes de Estado y el resto de órganos), es en realidad el Consejo de Delegados el que se encarga de esas actividades. Aun a pesar de que el Reglamento de UNASUR no establece con claridad a qué órgano deben reportar los Consejos Ministeriales y otras instancias ad-hoc de la institucionalidad de UNASUR, es de suponer que el Consejo de Delegados se encarga de servir como *administrador* de los informes de los acuerdos a los que llegan estos Consejos, incluyéndolos en la redacción de sus proyectos de Resoluciones y Decisiones de los Cancilleres y los Jefes de Estado. Esto no quita que es la Secretaría General la depositaria de estos archivos, pero en algún momento, por pragmatismo, debe ser el Consejo de Delegados el que conozca y “procese” estos datos, para que se incluyan en los documentos mencionados anteriormente. He especificado que este procedimiento debe ser “por pragmatismo”, ya que si fuere por rango jerárquico, resulta inusual que los Consejos Ministeriales no tengan contacto directo con el Consejo de Cancilleres y, por intermedio de éste, con el Consejo de Jefes de Estado. En lugar de ello, lo resuelto por los Ministros de las diferentes carteras de los Estados miembros debe pasar por el

Consejo de Delegados, para llegar al Consejo de Cancilleres, y sólo así alcanzar a la autoridad máxima, el Consejo de Jefes de Estado: ¿los delegados, es decir, funcionarios de Cancillería, están por encima que los Ministros de Estado, según la jerarquía tácita de UNASUR? Tal aseveración puede resultar exagerada, pero evidencia que existe un vacío institucional que merece reglarse y ordenarse, ya que en ninguna parte del Reglamento se especifica con claridad cuál es el mecanismo conector entre los Consejos Ministeriales y las instancias de la Unión.

Más allá de eso, dicha coyuntura demuestra con claridad el peso que tienen las Cancillerías en el proceso de integración suramericano. De las 4 instancias orgánicas de la Unión, las Cancillerías controlan dos de ellas (el Consejo de Cancilleres y el Consejo de Delegados), lo cual deja entrever que la integración social, política, económica, cultural, es todavía concebida como un asunto de política exterior. Esa dinámica regional, como mínimo, nos lleva a preguntarnos si de verdad las Cancillerías de los doce cuentan con bases logísticas y económicas lo suficientemente fuertes como para sostener no solo éste, sino los demás proyectos de integración que coexisten en la región. Este razonamiento no busca poner en duda el rol que las Cancillerías deben jugar en el proceso, a la final, su razón de ser las convierte en indispensables; sin embargo, los hechos demuestran que los Consejos Ministeriales distan de contar con una institucionalización como la del Consejo de Cancilleres, con procesos definidos con mayor claridad; por el contrario, son las Cancillerías las que concentran lo trabajado por los demás Ministerios, para luego elevarlo a la autoridad máxima de la Unión. Este protagonismo de las Cancillerías va acompañado de algunas características –o defectos– tradicionales de la institución de asuntos exteriores; no por nada, el reconocido integracionista europeo, Jean Monnet, al momento de diseñar la que hoy en día es la Unión Europea, “deliberadamente trató de excluir a las Cancillerías de la construcción de la nueva comunidad, debido a su compromiso con los intereses nacionales, la santidad de las fronteras y la protección de la soberanía estatal” (Monnet citado por Cooper, 2003, 142). Tales preceptos, sin duda alguna, constituyen frecuentemente los puntos de bloqueo en las negociaciones de temas trascendentales para la integración

regional. De cualquier forma, como se ha dicho, la experticia de las Cancillerías en el manejo de la diplomacia multilateral no puede ignorarse en el proyecto de la Unión.

No obstante, las críticas al Consejo de Delegados van más allá de su mera estructura, llegando a cuestionar su naturaleza misma. Quien fuere el primer nominado para ocupar la Secretaría General de UNASUR, el Dr. Rodrigo Borja, manifestó en su momento: “Me parece que no es adecuado que las facultades ejecutivas se confieran a un órgano colegiado que estará compuesto por delegados de cada uno de los países” (Borja 2008b). Seguramente el Dr. Borja vislumbraba una organización con una instancia ejecutiva propia, al estilo de la Comisión de la Unión Europea, con un conjunto administrativo sólido, que le confiera a la organización una fuerza propia, permanente, impulsadora del proceso de integración; en fin de cuentas, una burocracia con identidad regional antes que nacional, con capacidades ejecutivas certeras, y con un nivel jerárquico alto y visible, que lo convierta en un estamento reconocido de la integración regional. Y sin embargo, lo que se creó fue un “órgano ejecutivo de doce miembros, uno por país, que deja a la ‘Secretaría General muy pocas y reducidas competencias’” (Borja 2008a). Más allá de los cuestionamientos a la Secretaría General, que se analizarán más adelante, las preocupaciones del ex Presidente ecuatoriano emergen casi 6 años después de haber firmado el Tratado, confirmando las limitaciones de una instancia ejecutiva plasmada en un Consejo de Delegados con carácter semi-permanente –o semi-ausente–, que encuentra dificultades en el cumplimiento de las atribuciones dadas.

En efecto, más allá de la labor de elaboración de proyectos de Decisiones y Resoluciones, y de su implementación mediante Disposiciones, el Consejo de Delegados cuenta con algunas otras responsabilidades que son esenciales en el fortalecimiento de la integración suramericana, tal como se lo explicó en el segundo capítulo. Dos de ellas, relacionadas con las relaciones extra-institucionales, es decir, con otros organismos de integración regional y subregional, así como con otros “terceros”. Si bien la Presidencia Pro Tempore y, en ocasiones, la Secretaría General, son la voz de UNASUR en su relacionamiento externo, es el Consejo de Delegados el responsable del “desarrollo y seguimiento de las relaciones con terceros”, teniendo que conocer con antelación “las

propuestas de pronunciamientos y agendas de relacionamiento con terceros”<sup>119</sup>, propuestas que deben ponerse a consideración de estos doce Delegados<sup>120</sup>. ¿Es posible que UNASUR pueda desarrollar una estrategia eficaz de relacionamiento externo, posicionándose en el escenario internacional, si ello depende de las esporádicas reuniones del Consejo de Delegados? No es imposible, pero evidentemente es complicado. Eso puede evidenciarse en la escasa presencia que tiene UNASUR fuera de la región, salvo en casos puntuales como la Secretaría Técnica en Haití y otras reuniones técnicas con la CAN, MERCOSUR, y ALADI, y tal vez los pronunciamientos de apoyo de Ecuador y de Argentina frente a Gran Bretaña, estos últimos manejados por el Consejo de Cancilleres. Esta falla estructural del Consejo de Delegados debe ser considerada entre las debilidades del relacionamiento con terceros, discutidas anteriormente.

En definitiva, el cuestionamiento que surge respecto al Consejo de Delegados se plasma en un constante escepticismo sobre su naturaleza y estructura. Parece ser que una reunión cada dos meses no facilita el trabajo del órgano plenario más elemental de la Unión, al cual le fueron confiadas las tareas ejecutivas fundamentales para integrar al subcontinente en todos los ámbitos propuestos, y del cual se esperaría que supla las carencias o fallas que por su naturaleza tiene el Consejo de Cancilleres, como se explicó previamente.

### 3.2.5. Análisis de los Consejos Ministeriales

Los Consejos Ministeriales (o Consejos Sectoriales, según el lenguaje coloquial interno de UNASUR), son las instancias que, en teoría, sustentan con propuestas y acciones el proceso de integración de la Unión, planteado en los extensos objetivos discutidos oportunamente. Su existencia es vital para el proyecto, ya que las Cancillerías difícilmente podrían proponerse negociar ellas mismas los temas de integración política, social, económica, cultural, etcétera. Como ya se planteó, eso no quiere decir que estos Ministerios estén al mismo nivel de las Cancillerías en el proyecto suramericano; por el contrario, se mantiene el “centralismo” de éstas últimas en la estructura de UNASUR.

---

<sup>119</sup> UNASUR, *Reglamento General*, 2012, art. 41.

<sup>120</sup> *Ibíd.*, art. 21.

De cualquier forma, ese diseño institucional no impide que los Consejos Ministeriales se reúnan, trabajen, coordinen y propongan iniciativas, políticas o programas comunes en aras de integrar a la región, aunque, claro está, tengan que precisar de los Consejos de Delegados y de Cancilleres para que las propuestas de amplio alcance sean aprobadas por unanimidad en el Consejo de Jefes de Estado.

En efecto, los Consejos Ministeriales tienen la obligación de aprobar un Estatuto que establezca sus reglas de funcionamiento, en el que se debe “prever la realización de al menos una reunión anual de sus máximas autoridades”<sup>121</sup>. De esta manera, se entiende que el resto de reuniones de estos Consejos son de un nivel menor, siendo lo normal que la “instancia ejecutiva” de cada Consejo Ministerial esté a cargo de Viceministros o Altos Funcionarios o Delegados, que marcan las pautas para la conformación de “Grupos de Trabajo” de rango menor, que trabajan en temas específicos. De esta manera tenemos, por ejemplo, el Consejo de Economía y Finanzas de UNASUR, que en su jerarquía interna tiene primero a los Ministros de las carteras correspondientes (Economía, Hacienda, Finanzas) y a los Presidentes de los Bancos Centrales de la región. Le siguen los Viceministros u otros Altos Funcionarios o Delegados, y por último 3 Grupos de Trabajo enfocados cada uno en temas específicos: en el caso del primero, es el Grupo de Trabajo de “Manejo y Movilización de las Reservas Internacionales”, el cual está conformado por funcionarios técnicos-políticos que presentan sus resultados a las instancias superiores del Consejo Ministerial.

Cabe mencionar que es una regla tácita que todas estas reuniones estén acompañadas por un delegado de la Secretaría General de UNASUR, de manera que éste sirva de soporte al trabajo que hace el país que ocupa la Presidencia del Consejo, funcionando como secretario/a de la reunión. El Reglamento ratifica que la potestad de elaborar los proyectos de informes de las reuniones de todos los órganos, incluyéndose los de los Consejos Ministeriales, estará a cargo de la Secretaría General, la cual los enviará a la Presidencia Pro Tempore para que ésta se encargue de enviar al resto de

---

<sup>121</sup> *Ibíd.*, art. 10.

países. Estos informes sirven posteriormente como insumo que el Consejo de Delegados procesará y elevará al Consejo de Cancilleres y al de Jefes de Estado.

Actualmente UNASUR cuenta con 12 Consejos Ministeriales que abarcan una multiplicidad de áreas y que están pensados como hitos que coadyuven al logro de los objetivos planteados en el Tratado Constitutivo de la Unión. Éstos son: Consejo Suramericano de Salud, Consejo Suramericano de Desarrollo Social, Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, Consejo Suramericano de Educación, Consejo Suramericano de Cultura, Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación, Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, Consejo Suramericano de Defensa, Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, Consejo Energético Suramericano, Consejo Electoral Suramericano y Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, además de otras instancias de trabajo en áreas complementarias.

Como se ha visto, la diversidad de temas que trabaja UNASUR en sus múltiples reuniones especializadas, deja entrever que efectivamente la integración es un asunto multisectorial, que rebasa los temas de mera política exterior. No por nada se quiso profundizar en la explicación de su funcionamiento, ya que estos Consejos constituyen el motor de la integración. No obstante, los Consejos Ministeriales adolecen de algunas de las fallas explicadas sobre los otros Consejos orgánicos, como el carácter “periódico” de su trabajo, además de algunas debilidades propias de su estructura. En primer lugar, se ha mencionado ya que resulta poco eficaz esa jerarquización de UNASUR, que deja a los Ministros de Estado en un rango menor al de los Cancilleres, incluso subordinándolos tácitamente al Consejo de Delegados. En segundo, el avance del trabajo sectorial depende en buena parte del país que ocupa la Presidencia Pro Tempore del bloque, ya que éste a su vez ocupa las presidencias de los Consejos Ministeriales y Grupos de Trabajo, por lo que la capacidad en su gestión incide necesariamente en los resultados de estas instancias. En tercer lugar, el trabajo de los Consejos Ministeriales está mucho menos institucionalizado que el de los Consejos orgánicos de la Unión, ya

que, en la práctica, cada Consejo tiene su propio Estatuto, que si bien constituye norma que ha de cumplirse, no está al nivel de especificidad e institucionalización que el del Reglamento de UNASUR; además, cada Consejo tiene su propio Estatuto, existiendo actualmente al menos doce, que no necesariamente están armonizados entre sí ni con la normativa general de la Unión, alejando así la pretensión de la conformación de un cuerpo legal integral que norme el funcionamiento de todas las estructuras de UNASUR. Finalmente, y como ya se ha expresado hasta el hastío, la inexistencia de estructuras permanentes no conlleva a un trabajo constante, uniforme, que permita avanzar a mayor velocidad y con mayor cohesión y seguridad en el proceso de integración suramericano.

### 3.2.6. Análisis de la Secretaría General

En general, hemos tocado casi todas las instancias importantes de la Unión de Naciones Suramericanas, excepto una: la Secretaría General. Dos temas recurrentes han sido tratados de la mayoría de órganos de UNASUR: por un lado, las grandes atribuciones que les han sido conferidas por el TCU; y, por otro, las periódicas reuniones que dificultan un trabajo permanente y continuo en los temas de integración. Pues bien, la Secretaría General nos presenta un reto mayor, convirtiéndose en una verdadera paradoja. A *grosso modo*, la Secretaría General es el único órgano permanente de UNASUR, pero con atribuciones exageradamente limitadas, lo que constituye una antítesis de lo visto hasta el momento. En otras palabras, la Secretaría General tiene lo que les hace falta a los otros órganos, pero simultáneamente carece lo que les sobra.

Esta contradicción es probablemente la debilidad más grande del proyecto suramericano, y evidencia las discrepancias entre los países que querían una Secretaría General fuerte, con amplias capacidades ejecutivas, y los países que preferían una Secretaría General insignificante y sin mayores capacidades. Lo que acordaron es crear una instancia permanente, con las características y atribuciones que se detallaron en el Capítulo 2, las cuales permiten elucubrar sobre las ideas, preceptos y dilemas que, momentáneamente, concluyeron con la firma del Tratado Constitutivo de la Unión. Fue un “alto” momentáneo a la discusión, ni de lejos definitivo, ya que hoy en día las voces que propugnaban por una instancia más sólida y capaz, no han dejado de cuestionar la estructura que existe tal como se la acordó en 2008. En la actualidad, pocos discuten la

agilidad con la que UNASUR se desenvuelve; sin embargo, no hay como decir lo mismo de sus estructuras, siendo la Secretaría General la más controversial. No en vano, el primer candidato que lograra el consenso de los doce para ocupar tal dignidad, el Dr. Rodrigo Borja, desistió luego de conocer el texto que los presidentes firmarían en Brasilia, y que los parlamentos nacionales ratificaron en los años siguientes.

No merece simplificar el análisis a la revisión de la redacción del TCU; sin embargo, un repaso rápido puede dar una idea al lector respecto de las limitadas funciones que los Jefes de Estado decidieron darle a la Secretaría General: “apoya a los Consejos en el cumplimiento de sus funciones”, “ejerce la función de secretaria”, “prepara y presenta los informes”, “sirve como depositaria”, “prepara el presupuesto”, “coordina con otras entidades de integración”, “celebra los actos jurídicos necesarios para su administración y gestión”, “propone iniciativas y efectúa seguimiento”, y “participa con derecho a voz”. Estas dos últimas funciones son particularmente interesantes, ya que le imprimen a la Secretaría General cierta capacidad de influir en el proceso, aunque de manera muy modesta. En general, todas las demás permiten apreciar la naturaleza “recatada” de esta instancia, que en la estructura jerárquica de UNASUR se encuentra en el último estamento, porque así lo quisieron los doce.

No han sido pocas las opiniones surgidas en torno a este diseño restrictivo de la Secretaría General de UNASUR. Mientras el Dr. Rodrigo Borja, primer nombre consensuado para ocupar la jefatura de esa instancia, manifestaba que el TCU le deja a la “la Secretaría General muy pocas y reducidas competencias” (Borja 2008a), el presidente Rafael Correa declaraba que “con toda la razón del mundo Rodrigo Borja renunció a la Secretaría, porque eso era una verdadera burla”, ya que se deja “al Secretario Ejecutivo debajo de otros niveles, incluso [debajo] del de Cancilleres” (Correa 2008b). A pesar de ello, el Tratado Constitutivo se firmó tal cual, tal vez a sabiendas de que la “no-firma” habría implicado echar a la basura todo un proceso de trabajo iniciado años atrás, en el que se había invertido tiempo, dinero, y esfuerzos. Esto, a pesar de que pocos meses antes de que la redacción concluyere, el Ecuador ya había manifestado su desacuerdo y su deseo de revisar el borrador del Tratado, proponiendo

que “la Secretaría Ejecutiva tenga un papel político gravitante, con autonomía para presentar iniciativas y con capacidad de decisión, respetando la jerarquía que tiene la cumbre de mandatarios” (El Comercio 2008). Como se puede inferir a partir del texto aprobado, la propuesta ecuatoriana no tuvo éxito, llevando a que la Secretaría General se encuentre en “un cuarto nivel de jerarquía, por debajo de los presidentes, cancilleres y los delegados de los gobiernos”, quitándole “capacidad de gestión política y ejecutiva”, según lo expuesto por el diplomático Francisco Carrión Mena (Carrión 2008). Estas pocas voces no son sino una diminuta muestra de las múltiples observaciones que se hicieron al diseño de UNASUR.

Consciente de las críticas, el Embajador boliviano Pablo Solón (2008), escribió posteriormente que

la sugerencia de elevar la Secretaría General a la jerarquía de los órganos, para contar con una instancia más dinámica que trabajará directamente con los Presidentes, no logró el consenso porque la mayoría de los Estados Miembros consideran que un Secretario General por encima del Consejo de Delegados estaría casi fuera de control debido a que los Consejos de Presidentes y de Cancilleres no se reúnen sino cada año o cada seis meses (16).

La explicación de Solón sobre el rechazo al fortalecimiento de la Secretaría General no es del todo satisfactoria, ya que no se puede justificar la debilidad de este órgano basándose en la debilidad de los otros; por el contrario, su fortalecimiento habría sido un paso gigantesco hacia la integración de la que tanto se habla en América Latina, al menos en el discurso público de sus dirigentes. De cualquier forma, su testimonio como parte del equipo redactor del TCU evidencia que mayoritariamente los países se decantaron por el diseño actual de la Secretaría General, dejando a una minoría sin opción de maniobra.

En ese contexto, la elección del Secretario General del organismo resulta un trabajo, por lo menos, difícil, ya que el reto es encontrar un nombre con el suficiente reconocimiento, autoridad, y prestigio regional, que esté dispuesto a ocupar un cargo con un margen de acción excesivamente limitado, todo ello con la intención de cumplir con las disposiciones del Tratado Constitutivo de UNASUR. Ahora bien, resulta llamativa la primera experiencia oficial que vivió la Unión con su Secretaría General, y que

constituye una alternativa poco ortodoxa. Luego de que el Dr. Rodrigo Borja descartase ocupar el cargo como Secretario General, el liderazgo de UNASUR entró en un proceso reflexivo, complejo, y neurálgico; una especie de cotidianeidad anormal que tenía su raíz en la falta de consenso para nombrar a la persona que ocuparía la Secretaría General. En la víspera de cumplirse dos años de la firma del TCU en Brasilia, los doce finalmente llegaron a un acuerdo: el ex Presidente argentino, Néstor Kirchner, se convertiría en el primer Secretario General de UNASUR. Y lo hicieron a pesar de ser conscientes de que Kirchner ocupaba al momento un cargo de gran responsabilidad en su país, al tener un puesto en la Cámara de Diputados del Congreso de Argentina, además de su condición como Presidente del Partido Justicialista de ese país, con lo cual aspiraba a ser nuevamente candidato para la Presidencia de la República en las elecciones de octubre de 2011, según reportes. De cualquier forma, con el nombramiento de Kirchner los doce lograron suplir esa ausencia.

Como era de esperarse, Kirchner no renunció a sus demás cargos durante su periodo en UNASUR, lo que no impidió que su alto perfil como político reconocido en América del Sur, incida en un mayor posicionamiento de la Unión en la región. Como es sabido, Néstor Kirchner falleció en la víspera de cumplir 6 meses en el cargo regional, con lo que se vio truncada su gestión al frente del organismo. De cualquier forma, su paso por UNASUR puso en evidencia las flaquezas del Tratado Constitutivo, específicamente en lo relacionado a la Secretaría General. Así, Kirchner demostró con creces que una figura de su talla no está dispuesta a aceptar la jerarquía de un cargo que lo ubica por debajo de los Delegados de las Cancillerías, precisamente en el último estamento de la arquitectura institucional de la organización. En efecto, la labor del argentino, que es habitualmente aplaudida por la clase política de la región (en especial por su hábil labor al bajar las tensiones entre Colombia, Ecuador y Venezuela), desbarató lo que los redactores del TCU habían pensado para la Secretaría General: Kirchner caminaba a su propio ritmo, ya que la institucionalidad de UNASUR era embrionaria; nunca se dedicó con carácter exclusivo y permanente a la organización regional, y nunca abandonó sus actividades políticas en su país natal. Vale mencionar, eso sí, que Kirchner tuvo que asumir una organización cuya carta fundacional aún no

había entrado en vigencia, lo cual complicaba la gestión, al no tener validez jurídica todavía. De cualquier forma, más allá de las opiniones que se puedan verter en torno a la labor de Kirchner en UNASUR, su paso por la organización permitió aprender lecciones y obtener conclusiones que serían tomadas en cuenta *a posteriori*.

El período de vacancia ocasionado por el deceso de Néstor Kirchner duró otros 6 meses, cuando la Presidencia Pro Tempore guyanesa de UNASUR juramentó a la nueva Secretaria General, como resultado de un acuerdo muy particular. Meses atrás, cuando se buscaba el consenso en torno a una figura que ocupe el cargo, Colombia y Venezuela propusieron una fórmula que sugería que nacionales de ambos países ocupen el siguiente período de Secretaría General; es decir, si generalmente un período de Secretaría dura dos años, en este caso una colombiana ocuparía el cargo durante el primero, y un venezolano durante el segundo año. Esta fórmula —que evidentemente contradice la normativa del Tratado—, fue acogida por los otros *diez*, sobre todo porque demostraba que la crisis política entre ambas naciones había sido superada. Así, en su calidad de Presidente Pro Tempore de UNASUR, el guyanés Bharrat Jagdeo juramentó el 9 de mayo de 2011 en Georgetown a la colombiana María Emma Mejía, convirtiéndose así en la segunda Secretaria General de la Unión.

La nueva Secretaria General le imprimió a UNASUR el formalismo y el dinamismo que la organización necesitaba. Ante un panorama complejo, dicen, la mejor herramienta es el ingenio y la creatividad. María Emma Mejía recibió una institución en pañales, que adolecía de un exceso de informalidad, una falta de institucionalización, y que parecía navegar en el mundo al ritmo único de las Cumbres Presidenciales; en la práctica, un marco jurídico que no había echado raíces en el terreno de Suramérica. Consciente de ello, la colombiana se propuso combatir esas falencias, y fue evidente su dedicación absoluta al cargo que le habían confiado los doce Jefes de Estado. Su labor puede considerarse un verdadero reto, ya que habían pasado tres años desde la firma del TCU, sin que a nivel interno se hayan suscitado cambios o innovaciones sustanciales, por lo que Mejía debía enfrentarse a esa aparente normalidad y así despertar en las altas instancias la necesidad de profundizar en la construcción del proyecto regional,

transformando en hechos las palabras que estaban escritas en el Tratado, a pesar del rechazo manifiesto a la “burocratización” de la organización. Mejía era consciente de que es necesario institucionalizar el trabajo a favor de la integración, y que para ello se requieren recursos humanos, personal de trabajo que documente, asista, asesore y dé seguimiento a las decisiones tomadas por las altas instancias.

No obstante, la organización que recibió María Emma Mejía no tenía ni siquiera un presupuesto formal de funcionamiento. La labor de su antecesor, Néstor Kirchner, había sido cubierta por la Casa Rosada<sup>122</sup>, y nada estaba establecido sobre el financiamiento de los Secretarios Generales subsiguientes. La colombiana tuvo que enfrentar el reto casi en soledad, acompañada de un grupo minúsculo de cuatro funcionarios administrativos que tenían que repartirse el trabajo de documentar e institucionalizar el trabajo de todos los organismos de UNASUR, y todas sus reuniones: esos cuatro funcionarios constituyen la burocracia de la Unión (El País 2011). María Emma Mejía sabía que enfrentar todo el proceso, acompañada de cuatro personas, era una tarea imposible, y solicitó provisionalmente que cada uno de los países miembros envíe a una persona a trabajar con ella desde la sede de la organización, provista por el Ecuador en la ciudad de Quito. Por lo menos nueve países enviaron a funcionarios para que sirvan de apoyo a la gestión de la Secretaria General, aunque esta “colaboración” tiene sus limitaciones.

En efecto, el primer capítulo de esta investigación explicaba a breves rasgos las características generales de las burocracias de las organizaciones internacionales, que repiten ciertos rasgos en común. En general, sin embargo, Feld *et al.* destacan cuatro principios que deben regir a los servidores de una organización internacional, siendo éstos la lealtad, la imparcialidad, la independencia, y el mérito. La racionalidad de esos principios radica en la construcción de una burocracia que vele enteramente por los intereses de toda la región, y que sea intachable ante la población, ejerciendo una labor transparente, diferenciándose de las tradicionales burocracias nacionales enquistadas en las estructuras estatales y difícilmente asequibles a la población que las emplea. En el

---

<sup>122</sup> La Casa Rosada es la sede del Poder Ejecutivo de la República Argentina.

caso de UNASUR, no obstante, difícilmente se puede hablar de la existencia de una burocracia incuestionable. En primer lugar, los funcionarios “de apoyo” enviados por los Estados a petición de María Emma, no renunciaron a sus lealtades nacionales y por lo tanto no juraron lealtad a la organización en la cual están colaborando. En segundo, su independencia no está ni de lejos garantizada: estos funcionarios de UNASUR dependen económicamente de cada uno de sus Estados, con lo que se pone en duda también su independencia “laboral”, “intelectual” e/o “ideológica” con respecto a su empleador. Estas dos características evidencian, por sí solas, que la limitadísima burocracia de la Unión tiene debilidades preocupantes; lo curioso es que éstas no se deben a que exista una gran burocracia lenta o ineficiente, sino a que se trata de una minúscula burocracia con alto riesgo de dependencia de ciertos sectores de la región, y que siguen siendo leales al Estado del cual son ciudadanos.

El Tratado Constitutivo de UNASUR habla brevemente de los funcionarios que acompañarán al Secretario General, sin especificar mayor cosa en lo relacionado a la estructura interna de esta instancia. María Emma Mejía sabía que esa institucionalización de la Secretaría General debía hacerse a través de la aprobación del Reglamento de la Unión, tarea en la cual enfocó sus mayores esfuerzos. “Según ex colaboradores de Mejía, en promedio ella despachaba tres días por semana en Quito. Sus principales viajes eran a Paraguay, que por entonces ejercía la [Presidencia] Pro Témpore del bloque” (Zeas 2013), logrando un nivel de trabajo constante que coadyuvó a generar el consenso necesario para la aprobación del Reglamento, en junio de 2012<sup>123</sup>, mes en el que dejó el cargo a favor de su sucesor. No obstante, no es menor cosa analizar que el Reglamento especifica con mucho mayor detalle esta estructura interna de la Secretaría General de UNASUR, en la que existirán Direcciones temáticas que cubren la totalidad de la agenda y la mayoría de los objetivos que la Unión se plantea<sup>124</sup>. Además de estos Directores, serán necesarios funcionarios “especializados, técnicos y administrativos”<sup>125</sup>, que “serán escogidos en procesos transparentes y objetivos”, que “deberán observar la neutralidad inherente a sus funciones y velar por la

---

<sup>123</sup> UNASUR, *Resolución N°16*, 2012.

<sup>124</sup> UNASUR, *Reglamento General*, 2012, art. 38.

<sup>125</sup> *Ibíd.*, art. 25.

confidencialidad de la documentación de UNASUR”<sup>126</sup>, y que se abstendrán de “solicitar o aceptar instrucciones respecto al cumplimiento de sus funciones de algún gobierno en particular, persona o entidad ajena a la Secretaría General, debiendo desempeñar sus funciones teniendo exclusivamente en cuenta el interés y los objetivos de UNASUR”<sup>127</sup>. Consideraciones que se apegan muchísimo a los criterios y principios explicados sobre el *staff* de Secretaría General en el primer capítulo. A pesar de que estos criterios están lejos de cumplirse respecto a la burocracia existente en Secretaría General, el logro de Mejía fue sentar un precedente para que en algún momento, cuando exista la voluntad de hacerlo, esta instancia cuente con una burocracia integral, que abarque, sostenga, y profundice el proceso de integración de Suramérica.

También fue logro de Mejía la aprobación de los presupuestos de UNASUR, por primera vez en su historia. Gracias a su gestión, “la aprobación de un nada despreciable presupuesto de 19 millones de dólares, vigente hasta el 2013” (El Tiempo 2012), significó un hito en el proceso, ya que dio lugar a que se establezcan cuotas diferenciadas según la capacidad económica de cada uno de los doce países suramericanos. Esta superación de la retórica hacia la práctica, no obstante, se verá conforme los países vayan desembolsando puntual e íntegramente las cuotas aceptadas por consenso. En el caso del presupuesto de 2013, estas cuotas están distribuidas de la siguiente manera:

---

<sup>126</sup> *Ibíd.*, art. 34.

<sup>127</sup> *Ibíd.*, art. 26.

<b>Distribución de cuotas del Presupuesto de UNASUR 2013</b>				
<b>Cuota diferenciada por país</b>	<b>País</b>	<b>Aporte condensado por grupo</b>		
39%	<i>Brasil</i>	39%	77,40%	
16%	Argentina	38,40%		
12,40%	Venezuela			
10%	Perú			
8%	<i>Colombia</i>	19,00%	22,60%	
7%	<i>Chile</i>			
4%	<i>Ecuador</i>			
1,60%	<i>Paraguay</i>	3,60%		
1%	<i>Uruguay</i>			
0,80%	<i>Bolivia</i>			
0,10%	<i>Guyana</i>			
0,10%	<i>Surinam</i>			
Fuente: UNASUR/CMRE/RESOLUCIÓN N° 21/2012 <sup>128</sup>				

El cuadro presentado permite deducir algunas conclusiones interesantes:

a. Una tercera parte del presupuesto de UNASUR es financiada por Brasil. Esto lo sitúa como el país que más aporta (39%); ni siquiera Argentina, Venezuela y Perú juntos (38,4%) igualan el aporte brasileño.

b. Los 4 países que más aportan suman en conjunto el 77,4% del presupuesto, dejando el 22,6% para los otros 8 países de la región.

c. Los 5 países que menos aportan (Paraguay, Uruguay, Bolivia, Guyana y Surinam) suponen el 3,6% del presupuesto; es decir, Ecuador (4%) aporta más que esos 5 países juntos.

Estas conclusiones evidencian las disparidades entre los países miembros de UNASUR, pero al mismo tiempo ejemplifican la solidaridad de los países más fuertes con los más débiles, cargando los primeros el mayor peso en el presupuesto de la organización. La labor de la Secretaria General colombiana fue clave en la negociación de este presupuesto, que incluye un apartado de “Iniciativas Comunes”, que se diferencia del presupuesto específico de Secretaría General (Personal, Funcionamiento y Actividades) y se enfoca en el financiamiento de las actividades y proyectos de los Consejos

<sup>128</sup> UNASUR, *Resolución N°16*, 2012.

Ministeriales<sup>129</sup>. Estos fondos, desembolsados, asegurarán el avance en el cumplimiento de las metas de la integración.

En definitiva, tanto el Reglamento como los Presupuestos 2011, 2012 y 2013, fueron los mayores logros tangibles de la labor de María Emma Mejía, aunque no los únicos. A pesar de las limitaciones impuestas por el TCU, la colombiana desarrolló un papel sumamente activo, destacando la presencia e importancia de UNASUR en prácticamente todo lugar que visitó. Como Comunicadora profesional, la entonces Secretaria General supo manejar prolijamente la imagen y las relaciones públicas de la Unión, posicionándola en la prensa y en la opinión pública suramericana. Otro logro, no tan intangible como el primero, fue el orden que imprimió a la gestión interna de la Secretaría, institucionalizándola y fortaleciéndola, dejando un buró muy distinto al que recibió en 2011. Su labor fue amplia y unánimemente reconocida, y pasará a la historia como la mujer con la que UNASUR pasó de ser una organización en pañales, a una organización mucho más madura, seria, y real.

De acuerdo con la fórmula acordada por los doce, Mejía cedió su puesto al venezolano Alí Rodríguez Araque, convirtiéndose este último en el tercer Secretario General de UNASUR. Dado que este trabajo de investigación se redacta durante el período del Dr. Rodríguez, resulta difícil llegar a conclusiones absolutas sobre su gestión; sin embargo, algunas apreciaciones bien pueden hacerse respecto de lo observado durante estos meses.

Rodríguez Araque asumió el cargo el 11 de junio de 2012, en Bogotá, Colombia, juramentado frente al entonces Presidente Pro Tempore de UNASUR, el paraguayo Fernando Lugo. Siendo hombre de confianza del entonces Presidente Chávez, Rodríguez Araque tomó el reto de mantener o superar la gestión de su antecesora, y de esta manera definió las prioridades en las que se enfocaría en su período, siendo una de ellas la integración energética. Vista su experiencia como Ministro de Energía en su país, Secretario General de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), y

---

<sup>129</sup> UNASUR, *Resolución N°22*, 2012.

Presidente de Petróleos de Venezuela (PDVSA), Rodríguez Araque tiene un amplio conocimiento de los temas energéticos, y sobre todo del potencial de América del Sur en lo que a recursos naturales se refiere. Para el venezolano, éstos últimos deben constituir la base de la integración regional, partiendo de que ésta es su mayor fortaleza conjunta. En un ejercicio comparativo con la integración europea, Rodríguez recuerda que en “Europa todo comenzó con dos recursos naturales” (Rodríguez 2012a), por lo que América del Sur podría aprovechar conjuntamente “ese inmenso reservorio de recursos naturales ... en cantidades descomunales ... para resolver no solo las necesidades propias y superar la pobreza de millones de seres, sino, para contribuir a resolver muchos problemas en otras regiones” (Rodríguez 2013a). Así, Rodríguez llega a la conclusión de que, para que el proceso de integración sea irreversible, deben tocarse aspectos sustanciales, siendo el manejo común de los recursos naturales, uno de los aspectos más promisorio, y simultáneamente, más delicado de la integración regional (Rodríguez 2013b). Es de conocimiento general que buena parte del sustento de las economías suramericanas se basa en la extracción y exportación de materia prima, que se usa para ser industrializada en otras regiones del mundo, por lo que Rodríguez ve ahí una oportunidad impostergable de “unir” definitivamente a las naciones de la región y lograr los objetivos de esta integración.

En ese sentido, se sabe que el Secretario General de UNASUR está enfocando su gestión en un proyecto que tiene como propósito el diseño de estrategias conjuntas de aprovechamiento de los recursos naturales con los que cuenta el subcontinente. Si bien no existe información oficial al respecto, se conoce por entrevistas y reportajes que la idea de Rodríguez es hacer un diagnóstico completo de todos los recursos naturales de Suramérica, donde según él “está depositada prácticamente toda la tabla periódica de Mendeliev” (Ibíd.). Esto se plasmaría en un

mapa regional donde queden geo referenciados los recursos energéticos, minerales fósiles y no fósiles, reservas de agua dulce, bosques, biodiversidad y ecosistemas, potenciales agrícolas, reservas forestales y los recursos existentes en las áreas marítimas exclusivas<sup>130</sup>,

---

<sup>130</sup> Polo Democrático, “UNASUR y el impulso de su estrategia de defensa de los recursos naturales como eje de integración,” Polo Democrático, [http://www.polodemocratico.net/index.php?option=com\\_content](http://www.polodemocratico.net/index.php?option=com_content)

lo que llevaría a desarrollar “una política regional de industrialización de las materias primas, de desarrollo tecnológico, de financiamiento con sus respectivos instrumentos”<sup>131</sup>.

Adicionalmente, Rodríguez Araque se ha propuesto integrar más eficazmente a la región a través del intercambio ágil de información. De esta manera, la Secretaría General del organismo inauguró un Centro de Comunicaciones e Información, “Proyecto Bandera” del Alí Rodríguez, que pretende “interrelacionar la estructura organizacional de UNASUR en tiempo real” (Rodríguez 2012b), lo que permitirá una “actividad de enlace e información entre todos los miembros”, así como organizar adecuadamente el “archivo, documentación y seguimiento de todas las decisiones y acuerdos” (Rodríguez 2013a). Con esto, el Secretario General buscaría agilizar el trabajo de la organización, evitando la dispersión de esfuerzos y la incomunicación, y articulando las políticas sectoriales que emanan de los distintos Consejos. De lograrse, esta iniciativa del funcionario venezolano impactaría positivamente en la gestión diaria de UNASUR, con resultados palpables a corto, mediano, y largo plazo.

A pesar de las iniciativas de Alí Rodríguez, su labor dista de ser placentera para varios sectores de la región. Estos cuestionamientos no tocan a sus ideas en sí, sino a la forma como está ejerciendo el cargo al frente de la Secretaría General de la Unión. En efecto, es notorio un “bajón” de la presencia de UNASUR en los medios de comunicación, lo cual puede ser consecuencia natural de la salida de María Emma Mejía, una comunicadora que se mantuvo casi omnipresente en el escenario público regional. Tal situación no resulta sorprendente si se toma en cuenta que Alí Rodríguez trabaja rara vez en Quito, donde está ubicada la sede de la Secretaría General de la organización (Zeas 2013), y donde la persona que ostenta el cargo de Secretario General debe residir, según reza el Artículo 30 del Reglamento. Por su parte, el argentino Rafael Follonier (quien asesoró a Néstor Kirchner cuando asumió la Secretaría General), manifiesta que “hace falta un líder carismático” (Follonier 2013), añorando tal vez a

---

&view=article&id=4370:unasur-y-el-impulso-de-su-estrategia-de-defensa-de-los-recursos-naturales-como-eje-de-integracion&catid=47:internacionales&Itemid=49 (accedido el 13 de junio de 2013)

<sup>131</sup> *Ibíd.*

Kirchner o incluso a la colombiana Mejía, e inevitablemente cuestionando la actitud un tanto lejana o fría que Rodríguez transmite. Esta “ausencia de UNASUR” (Sandoval 2013) puede deberse a la avanzada edad del político venezolano (76 años), que podría estar acompañado de una serie de malestares en su salud. De cualquier forma, los Jefes de Estado conocían de esta particularidad previo a su designación como Secretario General, ya que en enero de 2011 el Dr. Rodríguez tuvo que renunciar a su cargo de Ministro de Energía Eléctrica de Venezuela, debido a complicaciones en su salud (Zeas 2013). En definitiva, la coyuntura incide inevitablemente en la gestión de la organización, y en el cumplimiento de los mandatos del Tratado Constitutivo de la Unión.

### **3.3. Análisis de la Norma del Consenso y los Procedimientos para la Adopción y Creación de Políticas e Instituciones**

Además de la institucionalidad que debe construirse para lograr las metas del proyecto regional, debe tomarse en cuenta el sistema de toma de decisiones, el cual inevitablemente condiciona el proceso. En este caso específico, UNASUR decide en consenso. La elección de este sistema de consenso no es casual, y repite el patrón de la preponderancia de las soberanías nacionales, protegiendo a cada Estado en relación al colectivo de Estados. En efecto, la lógica de esta regla de consenso busca evitar que cualquier Estado Miembro se vea obligado a aceptar lo que la mayoría de la comunidad de Estados propugne, ya que lo contrario implicaría, en el pensamiento neorrealista, una imposición que sacude las bases de lo que se concibe como soberanía estatal. En el proceso suramericano, el riesgo de que el Estado soberano se vea obligado a acatar lo que la mayoría de Estados cree, no fue asumido.

Por otra parte, los artífices del Tratado Constitutivo sustentan la defensa de esta norma basándose en un planteamiento que no deja de ser válido, y que supone que el consenso es una “garantía que tienen todos los Estados Suramericanos de incidir en el proceso de integración” (Solón 2008, 14), de manera que se pueda crear un ambiente amistoso y solidario, que evite que algún Estado Miembro, en la persona de sus autoridades o su misma población, sienta que su opinión es inválida o que la mayoría lo

está acorralando. Esta práctica es característica no solamente de UNASUR, sino de otros organismos internacionales, que en aras de mantener la armonía entre los Estados, priorizan la búsqueda de consensos antes de iniciar un proceso de votación. Ése es el caso del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (CSONU), el cual propicia el establecimiento de intensas negociaciones que alejen la posibilidad de votos en contra, y que ofrezcan a la comunidad internacional una decisión consensuada, que tome en cuenta la diversidad de opiniones en lugar de censurarlas. Eso sí, la diferencia entre el CSONU y UNASUR es que el primero no obliga al consenso; por el contrario, en caso de éste no se consiguiese, existe la posibilidad de que los Estados se abstengan de votar, o voten en contra, lo cual ayuda a desbloquear las propuestas que no han alcanzado el consenso de todos (aunque si un miembro permanente vota en contra, la resolución no pasa). El sistema de toma de decisiones de la Unión de Naciones Suramericanas no contempla esta posibilidad de voto diferenciado; es más, la idea misma de someter a votación una propuesta resulta impensable, ya que si las negociaciones no resultan en acuerdos consensuados, un proceso de votación en pleno resultaría poco más que inútil.

En la discusión sobre la norma de consenso, son varias las percepciones que se ponen sobre la mesa. En algunos casos, los detractores arguyen que una norma de este tipo supone la existencia de unanimidad, es decir, que todos están de acuerdo y aprueban el postulado discutido. Así, una posición disonante echa al fracaso el postulado mayoritariamente aceptado, o, lo que es lo mismo, un Estado que no acepte lo que la mayoría propone, puede vetar esa propuesta. Ese derecho de veto, intrínseco a la regla de unanimidad, es fuertemente criticado no solamente en UNASUR, sino en distintos foros internacionales, ya que obstruye la toma de decisiones y tiende a estancar los procesos. En referencia a la Unión Europea, por ejemplo, el catedrático Federico Mayor Mayor, se pregunta: ¿puede imaginarse algo menos democrático e ineficaz que tener que adoptar ... las decisiones por unanimidad? (Mayor 2012). Por su parte, en una entrevista sobre un asunto interno de su país, el presidente ecuatoriano Rafael Correa respondía: “la democracia de unanimidad, ¿usted sabe lo que eso significa? ¡el poder de veto! ... Es imposible manejar un país por la norma de la unanimidad, porque eso da derecho a veto”

(Correa 2012). Ya no solamente hablando de un país, sino precisamente de los procesos de integración regional, Noemí B. Mellado sentencia:

los mecanismos de toma de decisión siguen el procedimiento del consenso, la unanimidad o mayoría calificada rigidizando los procesos de toma de decisiones y posibilitando vetos cruzados que impiden un avance efectivo. Así, la integración queda relegada al voluntarismo autolimitante del interés nacional, renovado constantemente y sujeto a los vaivenes de los cambios de gobiernos, realizada y revisada individualmente por cada miembro (Mellado 2010, 593).

Y en el caso específico de UNASUR, José Antonio Sanahuja (2008) agrega que “el texto del Tratado ... deja claro que en última instancia la confianza en Unasur y en sus procesos decisorios sigue descansando en el derecho de veto, dado que se consagra la regla de la unanimidad” (36).

Quienes favorecen esta norma relativizan estos impactos negativos sobre los cuales tanto se discute, y emplean otro análisis al momento de debatir el consenso. Así, el colombiano Diego Cardona Cardona (2008) habla de que el consenso no necesariamente requiere que todos estén de acuerdo y aprueben el postulado; es decir, para él, el consenso no presupone necesariamente la existencia de unanimidad, sino de “no oposición” (30) de las partes hacia la propuesta que se encuentra en la mesa. Pablo Solón (2008) va más allá y aduce que un sistema de votación diferenciado sería atentatorio para los integrantes, afirmando que gracias a la norma del consenso, “ninguna decisión se puede tomar en contra de un Estado Miembro” (13-14); tesis con la cual discrepo. No es inverosímil pensar que una norma de este tipo no solamente condiciona sobremanera el proceso de integración regional, sino que además lo pone en riesgo de parálisis, más aún si se toma en cuenta que la institucionalidad es todavía incipiente y que el proyecto, tal cual, está a merced de la voluntad presidencial y, por ende, a la calidad de las relaciones interpresidenciales.

Resulta interesante encontrar en la región, como fruto de las conversaciones en UNASUR, entidades que rechazan la norma del consenso y que plantean sistemas de toma de decisiones diferentes. Traigo a colación el Banco del Sur, creado en 2009, por ser un proyecto emblemático de Suramérica, y que ilustra a perfección las paradojas de las relaciones regionales, y las particularidades del Tratado Constitutivo de la Unión. El

Banco del Sur, según reza su Convenio Constitutivo, “tiene por objeto financiar el desarrollo económico, social y ambiental de los ‘Países Miembros’, en forma equilibrada y estable ...; fortalecer la integración; reducir las asimetrías y promover la equitativa distribución de las inversiones entre los Países Miembros”<sup>132</sup> (Convenio Constitutivo del Banco del Sur), y está conformado por 7 países suramericanos: Brasil, Argentina, Venezuela, Uruguay, Ecuador, Paraguay y Bolivia.

Refirámonos al sistema de toma de decisiones del Banco del Sur. Para empezar, éste no precisa del consenso para buena parte de sus resoluciones; por el contrario, entre sus órganos (Consejo de Administración, Directorio Ejecutivo, etc.) se diferencian modelos de votación que requieren Mayorías Absolutas y Mayorías Simples, pero no necesariamente consensos. Incluso, especifica que en caso de que “las operaciones ... previstas ... involucren montos superiores a US\$70 millones ..., se requerirá el voto afirmativo de las 2/3 partes de los Directores que representen ... más del 66% del capital”<sup>133</sup>. Dado que solamente Brasil, Argentina y Venezuela pueden sumar juntos más del 66% del capital del Banco, ya que aportaron mucho más que los otros cuatro países, eso quiere decir que para aprobar proyectos que superen los US\$70 millones, se necesitará que al menos dos de estos tres grandes aportantes emitan un voto favorable. Aunque complejo, este sistema de votación diferenciado está pensado justamente para permitir el funcionamiento del Banco, sin una norma de consenso que bloquee el avance y el cumplimiento de sus objetivos.<sup>134</sup>

Un proceso de integración regional no echa raíces si no convierte sus discursos en verdaderas políticas y programas comunes, para lo cual precisa de instituciones y organizaciones. Tal vez conscientes de que la norma del consenso es restrictiva en

---

<sup>132</sup> “Convenio Constitutivo del Banco del Sur,” 26 de septiembre de 2009.

<sup>133</sup> *Ibíd.*

<sup>134</sup> El ejemplo del Banco del Sur es interesante ya que funciona como muestra del entramado normativo que el Tratado Constitutivo de UNASUR establece para los proyectos que emanen de este organismo regional. El lector se preguntará el por qué del nexo entre UNASUR y el Banco del Sur, si este último tiene tan solo 7 miembros, dejando al margen a Colombia, Chile, Perú, Guyana y Surinam. Por otro lado, si el Banco del Sur nace como iniciativa planteada en UNASUR, ¿por qué el Banco no es parte de la Unión, si entre sus objetos está el ‘fortalecer la integración’? La respuesta a estas preguntas está en el Artículo 13 del TCU, denominado “Adopción de Políticas y Creación de Instituciones, Organizaciones y Programas”.

exceso, los artífices del Tratado Constitutivo de la Unión idearon un mecanismo cuya naturaleza no deja de ser bizarra e inefable, aunque teóricamente supera las limitaciones de la ‘unanimidad o no oposición’. De esta manera, dentro de UNASUR puede existir un consenso para que una política se adopte, o un programa o institución se cree; pero ese consenso no significa que los doce estén dispuestos a adoptar la política o crear la institución o programa propuestos. Efectivamente, el TCU no obliga a los Estados Miembros a acatar lo que aprobaron, lo cual supone una incoherencia evidente que nos obliga a cuestionarnos la utilidad de toda la normativa, institucionalidad y reglamentación revisadas hasta el momento sobre la Unión de Naciones Suramericanas. El ejercicio de imaginarnos que un país brinde su apoyo a una iniciativa que no piensa acatar resulta, como mínimo, extraño; aunque, en la realidad de UNASUR, con un sistema de decisiones basado en el consenso, esta extrañeza parece adquirir cierta lógica de la cual aún no tenemos evidencia empírica, tal vez por su peculiaridad. Esa lógica nos lleva a pensar que este mecanismo de adopción de políticas y creación de programas e instituciones, de alguna manera “suaviza” o “minimiza” los problemas que impone la norma del consenso, con lo cual disminuye la probabilidad de “bloqueo” o “parálisis” del proceso de integración regional, ya que un Estado no se verá obligado a “vetar” una propuesta de adopción de políticas o creación de instituciones o programas, dado que su apoyo de todas formas no significa compromiso de cumplimiento.

Ahora bien, esa lógica tampoco significa que los doce llegarán siempre al consenso, para luego analizar si se unen o no a la adopción o creación de la propuesta. Así por ejemplo, si bien la propuesta del Banco del Sur no obtuvo el consenso general, eso no significó que el proyecto se paralizase. Simplemente, los países promotores entendieron que el proyecto no progresaría entre los doce, y decidieron abrirse del marco de UNASUR y lanzar el proyecto como suyo propio, con opción a que los demás se integren cuando deseen. La otra opción que les quedaba era archivar el proyecto durante 6 meses, luego de los cuales podrían sondear nuevamente el apoyo y la posibilidad de consenso.

Este ingenioso mecanismo de aprobación de políticas y creación de instituciones y programas de alguna manera subsana las limitaciones del consenso, pero abre un problema aún más grande, y con implicaciones más profundas: el carácter no vinculante del proceso de integración regional. En la práctica, si los Estados no están jurídicamente obligados a cumplir lo que acuerdan en largos y numerosos procesos de negociación y discusión, entonces ¿de qué sirve todo el esfuerzo? ¿Realmente favorece al proceso de integración? ¿Será que en medio de toda la idea de integración de Suramérica, la soberanía nacional supone el mayor escollo para el cumplimiento de los propósitos comunes establecidos en el TCU?

### **3.4. Conclusión del capítulo**

Al haber recorrido de manera minuciosa la institucionalidad y normatividad de UNASUR en base a lo establecido por el TCU y el Reglamento, y tomando como referencia los aportes desde el campo, el capítulo que concluye permitió un análisis transversal de la organización y su diseño estructural: sus fortalezas, sus debilidades, y sus rasgos fundamentales. Tal como se advirtió, el capítulo siguiente recoge este análisis realizado con el fin de indagar más en la naturaleza misma de UNASUR, haciendo central el concepto de la soberanía y enmarcándola dentro del contexto histórico y coyuntural latinoamericano.

## **Capítulo IV**

### **La soberanía en UNASUR**

A lo largo de este trabajo, hemos intentado abarcar de manera integral las principales concepciones que subyacen en el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Específicamente, el segundo capítulo fue dedicado a revisar exhaustiva y objetivamente el contexto previo a la firma del Tratado, así como sus disposiciones escritas, apoyándonos en el Reglamento de la organización, de manera que el lector pueda tener una idea clara sobre lo que es UNASUR, sus alcances, sus propósitos, su institucionalidad, y su normativa. A diferencia del segundo, el tercer capítulo centra su enfoque en un verdadero cuestionamiento a los textos normativos básicos de la Unión, aportando evidencia empírica, pero, sobre todo, utilizando elementos del primer capítulo, específicamente lo relacionado a la estructura institucional de las organizaciones internacionales. Este cuarto capítulo pretende retomar cabal y brevemente la discusión planteada en el primero, respecto al concepto de la soberanía estatal y su peso en la conformación de organizaciones internacionales en las que los Estados son su actor preponderante, enmarcando el análisis en el contexto actual latinoamericano.

#### **4.1. La trascendencia del principio de soberanía en el contexto histórico de América del Sur**

En efecto, no se puede disociar a la Suramérica actual y a una América Latina que, a lo largo de su historia, ha construido concepciones en base al discurso de sus líderes, concepciones que han calado hondo, a su vez, en las construcciones regionales de la integración. Me refiero específicamente a la concepción de soberanía nacional o soberanía estatal, a partir de la cual se pueden explicar concepciones profundamente arraigadas, como el intergubernamentalismo, el consenso, la misma integración regional, entre otras. La percepción que la clase política latinoamericana tiene de esos conceptos, responde no solamente a la práctica consuetudinaria, sino también a las razones históricas de una región que sigue concibiendo su existencia en base a la amenaza del *otro*, pero que en ausencia de ese *otro* aún tiene dificultades en creerse ‘una sola región’.

Por lo tanto, abarquemos inicialmente esa concepción latinoamericana de soberanía, en aras de comprender íntegramente qué piensa la clase política respecto de la integración regional, y cómo ésa se traduce en la institucionalidad creada en la esfera suramericana.

Así, resulta inequívoco afirmar que la soberanía estatal es un concepto cardinal, protagónico,preciado e imprescindible en la región. Y esa conclusión, indudablemente, no está cimentada en el aire. Una brevísima revisión de la historia puede ayudarnos a comprender en buena parte esa realidad, la cual, vale decirlo, también responde a agendas políticas y electoralistas locales que se explicarán posteriormente.

En primer lugar, la soberanía nacional –referida al concepto del “Estado como la única autoridad legítima para gobernar y para hacer cumplir las leyes en un territorio determinado” mediante el “monopolio sobre el uso de la fuerza (violenta)” (Slocum y Van Langenhove 2005, 140)– es una idea que en América Latina no tiene tanta antigüedad como en Europa, y que, más allá de eso, esconde una relación histórica y no siempre grata entre ambas zonas geográficas. En efecto, la colonización española en buena parte de Latinoamérica, y, aunque diferente, la portuguesa en la zona que hoy ocupa Brasil, significó un hito en la historia que ha sido ampliamente investigado y discutido, y cuya explicación a detalle no cabe en el presente trabajo. No obstante, ése hecho despertó en una parte de autóctonos y mestizos un sentimiento de rebeldía e indignación, que llevaría a la postre a declarar la independencia de los territorios americanos con respecto al dominio ibérico, resultando esto en un elemento fundamental que sentó las bases para la idealización de la soberanía en los pueblos recientemente independizados.

Posteriormente, a lo largo de la historia post-colonial, el concepto de soberanía fue adquiriendo un peso importante, aunque relativo en ciertos momentos y coyunturas específicas. Así, luego del dominio europeo en el continente, Estados Unidos se convertiría en el siguiente agente externo con intereses nacionales sobre la región. Planteamientos como la Doctrina Monroe, que buscaba defender los intereses geoestratégicos del gigante norteamericano frente a los europeos en todo el sur de su

frontera, supusieron que germine en la región una nueva sensación de dominio, a la vez que Estados Unidos asumía el papel de protector y árbitro de todo lo que sucedía en las Américas. Insistiendo en que este trabajo no supone una revisión exhaustiva de la historia, decido deliberadamente trasladarnos varias décadas hasta la época de la Guerra Fría, en la que la intervención norteamericana en los países latinoamericanos alcanzó niveles notoriamente altos, apoyando a regímenes aliados (algunos de ellos autoritarios y dictatoriales) y fomentando sediciones que acabaron con regímenes que ideológicamente estaban más alineados con el comunismo que con el capitalismo. A pesar de que la soberanía era ya un principio ampliamente aceptado e incluso positivizado en diferentes instrumentos internacionales, en el caso latinoamericano de la época, esa idea de soberanía existía meramente en el papel. Como era de esperar, tales intervenciones supusieron el detonante para la emergencia de movimientos nacionalistas, algunos en el marco de la democracia, y otros insurgentes y beligerantes, que repudiaban la manipulación de Estados Unidos en la política latinoamericana, y clamaban por la defensa de las soberanías nacionales, lo que llevaría a algunos de ellos al poder. Sin embargo, la inestabilidad política, la debilidad institucional, la dependencia económica, la corrupción campante, la ineficiencia de los nuevos gobernantes, la desunión entre los países de la región, entre muchos otros factores, significaron todos ellos elementos que jugaron en contra de la consolidación y vigorización de los Estados latinoamericanos, con lo cual la soberanía seguía siendo un anhelo lejano que no trascendía el papel.

Finalmente, y avanzando en la historia, la administración irresponsable de los Estados y de sus arcas, cristalizada en deudas externas gigantescas y desórdenes fiscales alarmantes, supuso que la hegemonía norteamericana vuelva más sutilmente, con la complicidad de ciertos sectores locales, a intervenir en ciertos países de América Latina. El famoso “Consenso de Washington” se convirtió en el documento que marcó la historia reciente de buena parte de los países de la región, ya que contenía las recetas para las crisis y dejaba vía libre para que los brazos económicos de Estados Unidos penetren en las economías y los mercados ubicados del lado sur de su frontera. Esta nueva intervención facilitó y aceleró el debilitamiento de los Estados, que en la ideología del liberalismo económico se consideran casi un estorbo, con lo cual la

soberanía se convertía en un concepto casi anacrónico. Vale decirlo, para la época, hablando de la década de los 90 e inicios del nuevo milenio, buena parte de los organismos regionales que hoy existen ya se habían creado, a saber, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), con un enfoque principalmente económico, aunque en lo político pocas veces confluyeron en frentes comunes para contrarrestar los intervencionismos del norte.

En esta coyuntura no son sorprendentes, pues, la multiplicidad de protestas sociales y movimientos políticos de izquierda que emergieron en América Latina, de los cuales el comandante venezolano Hugo Chávez es figura emblemática. Más allá de la controversia que rodea a su persona, el ascenso democrático de Chávez a la Presidencia de Venezuela trajo consigo un discurso nacionalista que encontró eco no sólo en su país, sino en buena parte de los países de Latinoamérica, y en especial en América del Sur. Alentados por un clima económico favorecedor –basado en el creciente precio de las materias primas–, y por una coyuntura internacional en la que la atención de los Estados Unidos estaba enfocada en su guerra contra el terrorismo en Irak y Afganistán luego de los atentados del 11 de septiembre, los nuevos líderes de Suramérica lograron imponer sus tesis sobre la necesidad de reforzar al Estado nacional, marcando una diferencia con lo dictado por Washington, y reinscribiendo en la memoria de los latinoamericanos la idea de la soberanía estatal.

Este recorrido histórico brevísimamente explicado resulta imprescindible para entender por qué la soberanía está tan presente en los discursos de los líderes nacionales latinoamericanos y, en general, de la clase política regional actual, en la que es regla tácita apoyar los proyectos de integración como prioridad en los planes de política exterior. El español José Antonio Sanahuja, refiriéndose específicamente a UNASUR, sintetiza categóricamente lo discutido, afirmando que este esquema típico de integración

revela que doscientos años después de las independencias, el binomio nacionalismo-integración, enraizado en la identidad, la conciencia colectiva y la cultura política latinoamericana, continúa siendo uno de los ejes sobre los que pivota la política nacional, las relaciones exteriores y los proyectos de inserción internacional (Sanahuja 2011, 147-148).

De tal manera que ignorar esta realidad desencadena necesariamente en una incomprensión del contexto latinoamericano y su visión de la integración regional.

En mi opinión, no obstante, es necesario añadir que el discurso soberanista responde no solamente a la historia, sino también a motivos de política interna y electoral. De esta manera, si bien no se desconoce el peso de una historia en la que América Latina ha vivido momentos de intervención por parte de hegemonías externas, también cabe mencionar que el concepto de la soberanía estatal es explotado con mayor fervor en tiempos de elecciones, acudiendo a él para obtener réditos en votos o en apoyos internos en una población latinoamericana en la que el discurso anti-hegemónico ha calado hondo. En definitiva, son varios los factores que contribuyen a esta especie de “sacralización” del concepto de soberanía en el ámbito regional.

#### **4.2. La concepción suramericana de soberanía e integración regional**

Ahora bien, al hablar del fortalecimiento de los Estados nacionales latinoamericanos, y de la vigorización de su soberanía, conviene alertar que su concepción regional es aún impermeable a las nociones modernas de soberanía compartida, tal como la Unión Europea se lo ha planteado a sí misma. En efecto, el organismo europeo considera “sobrevalorado” ese principio en la época actual, cuya característica es la de un mundo globalizado, con economías interdependientes, y con Estados jurídicamente obligados a ceder su soberanía en base a los múltiples tratados firmados en los temas de derechos humanos, de justicia, entre otros, además de principios intensamente debatidos como el de la Responsabilidad de Proteger. Hallándose en la orilla más tradicional de la soberanía, los latinoamericanos “tienen una visión distinta” a la europea. En referencia a las potencias emergentes que parecen estar desplazando los focos de poder en el mundo –en cuyo caso los países de América Latina están debutando como actores trascendentales en este nuevo equilibrio–, el catedrático José Ignacio Torreblanca (2011) afirma con un aire de desconcierto:

La cuestión es que ‘los nuevos del barrio’ tienen una visión distinta [sobre la soberanía] ... Muchos la ganaron hace no mucho tiempo, incluso arrancándosela a esos mismos europeos que les dominaban, y ahora que disfrutan de ella, y no sólo simbólicamente, sino también materialmente, no quieren renunciar a ella y

vincularse, como les piden los europeos por normas y compromisos internacionales que limiten su capacidad decisoria. Por tanto, en el mundo que se está configurando, la UE es cada vez más ‘un bicho raro’. Su visión post-estatal, post-nacional y post-soberana de las relaciones internacionales es, sin duda, la excepción más que la norma. Durante mucho tiempo los europeos vieron esta diferencia como motivo de orgullo, pues pensaban que su proceder marcaba la senda de los demás y constituía una avanzadilla de los que demás acabarían haciendo .... Más bien al contrario ... todos parecen felices al otro lado de la acera, en la acera de la soberanía y la autonomía estatal, y ... muy poco dispuestos a venirse a la acera de los compromisos vinculantes supervisados por instancias internacionales.

En definitiva, esa visión moderna que Torreblanca denomina “post-soberana” no ha sido contagiada al resto del mundo, tal vez por las razones históricas mencionadas, o quizá incluso por el papel actual, inédito, que la región empieza a jugar en el escenario internacional.

Así las cosas, la concepción de soberanía en Latinoamérica se acerca más a los preceptos tradicionales, rígidos, inmutables. Y, asimismo, esta concepción se traduce en las acciones que fortalecen los Estados nacionales, lo cual parece minar las tesis que predecían un declive del poderío estatal, llegando algunas a augurar su desaparición. Ciertamente que, hoy en día, los Estados comparten el escenario con actores que han ganado mayor peso, algunos visibles, como empresas transnacionales, ONG’s internacionales, organizaciones multilaterales; y algunos otros que han encontrado espacios libres para ejercer su “trabajo”, como son las mafias, redes criminales transnacionales, carteles de narcotráfico, etcétera. De cualquier forma, para nadie es innegable que, sobre todo en América del Sur, los Estados nacionales se han revigorizado, re-asumiendo en una parte el control de sus países y sus economías, en detrimento de quienes ponderaban la magia auto regulatoria del mercado. Por supuesto, ese fortalecimiento estatal, no solamente que no debe, sino que no está en capacidad, de ignorar esas fuerzas alternas y, sobretodo, la realidad de un mundo económica, política, y comunicacionalmente interconectado.

Es en ese marco en el que los países de la región, en evidente intento de superar los esquemas integracionistas con enfoque prioritario en los tecnicismos económicos y aduaneros, se han planteado relanzar este discurso de integración regional, con modelos

renovados, con enfoque social e identitario, pero que no por eso han superado los escollos típicos que impone la concepción tradicional de la soberanía estatal y sus conceptos conexos. La Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, se destaca en los proyectos regionales creados recientemente (ALBA, CELAC, Alianza del Pacífico), tanto por el número y calibre de los países miembros, como por su amplio rango de objetivos y por su historia reciente. Y sin embargo, ese aire renovado de UNASUR no deja de incluir en su carta fundacional algunas ideas elementales que ya se vieron en esquemas previos, como la CAN, el MERCOSUR, y ALADI.

¿Cuál es, someramente, el contexto en el que interactúan los Estados, los organismos regionales, y la soberanía? Andrés Serbin, experto en temas de integración regional y especialista en los procesos suramericanos, explica que “en primer lugar, a diferencia de la década precedente, hay una marcada politización de la agenda regional y un desplazamiento de los temas comerciales y económicos, que expresa un ‘retorno de la política’ en las relaciones exteriores y el desarrollo”, lo cual se evidencia en la redacción del Tratado Constitutivo de UNASUR, en el que, como se vio en los capítulos previos, se relativiza la importancia del comercio, lo cual es claro al recordar que en sus albores, la Unión se planteó precisamente como una alternativa al ALCA y con miras a crear una estrategia comercial subcontinental. No sucedió así, y ocho años después de la primera reunión convocada por el brasileño Fernando Henrique Cardozo, el tema comercial había sido desplazado, tomando UNASUR un tinte eminentemente político. En segundo lugar,

este proceso no está dissociado de un marcado ‘retorno del Estado’, tanto en las relaciones exteriores como en las políticas sociales y de desarrollo, con un rol protagónico de los gobiernos y un desplazamiento de actores no estatales, como el sector privado y la sociedad civil, en tanto el grueso de los acuerdos es de carácter intergubernamental .... Este ‘retorno del Estado’ viene asimismo asociado con visiones que retoman una mirada tradicional de la soberanía nacional (Serbin 2010, 17).

En esencia, el enfoque de sobre el retorno del Estado no es ajeno al análisis realizado en este trabajo, y menos aún su relacionamiento con el concepto tradicional de la soberanía nacional. Finalmente, en tercer lugar Serbin añade que en este nuevo proyecto “se registra un ‘retorno a la agenda del desarrollo’, en franco distanciamiento del Consenso de Washington” (Ibíd.). Este último elemento es crucial, pues ejemplifica de forma

incontestable esa combinación de factores coyunturales que, en base al rechazo del Consenso de Washington y sus alcances lesivos para la soberanía de los Estados latinoamericanos, propugna esta integración tan *sui generis* por su rasgo identitario, con consignas propias y que recupera la nitidez de la voz y el peso del voto de los países de la región en los asuntos hemisféricos e internacionales.

Esa concepción tradicional de la soberanía es difícil de definir, dado que ha estado sujeta a cambios constantes desde que se conoce de su existencia. Buena parte de los autores se empeñan en hablar de una visión “westfaliana” de la soberanía, a pesar de que en nuestro primer capítulo citábamos al profesor Stephen Krasner, quien recordaba que la Paz de Westfalia poco tuvo que ver con las nociones convencionales de soberanía. De cualquier forma, en aras de avanzar en el análisis, conviene prevenir al lector que podrá apreciar cómo ciertos autores hablan de soberanía westfaliana, refiriéndose a lo que aquí se ha denominado como soberanía tradicional o clásica. Para Sanahuja (2008),

la concepción ‘westfaliana’ o tradicional de la soberanía que caracteriza a la cultura política latinoamericana ... se explica por la necesidad de preservar cierto margen de maniobra en la política nacional y la defensa de los intereses nacionales frente a los países vecinos (18-19).

Para Serbin (2010), los países de la región buscan reafirmar “la soberanía nacional como principio constitutivo del legado jurídico latinoamericano”, lo cual se plasma en su reticencia a “cualquier cesión de la misma en aras de algún ordenamiento jurídico supranacional”, reafirmando así a la soberanía como un “principio inalienable del Estado westfaliano surgido en la región con las luchas por la independencia del siglo XIX” (1). Sanahuja llega a sugerir que esta conceptualización de soberanía al estilo westfaliano, bien puede ser redefinida como “sulfaliana”, combinando así esa insistencia en el concepto tradicional de soberanía y al mismo tiempo esa pretensión constante e irrenunciable a la integración regional. El mismo catedrático sintetiza, con mayor claridad esa complejidad; y, en lugar de hablar del dilema que supone para América Latina esa definición “sulfaliana” de la soberanía, plantea un “trilema ... entre el Estado-nación y el deseo de una integración regional efectiva y la búsqueda de autonomía en el plano internacional” (Sanahuja 2012, 62). Según Serbin (2010), esta “obsesión” con el principio de soberanía

se expresa muy claramente en la cautela con que se estructuran y construyen las diferentes instancias de integración regional que promueven y en la reiterada aspiración de imponer los intereses nacionales en los distintos esquemas que configuran la actual arquitectura regional (16).

Finalmente, el presidente uruguayo, José Mujica, pone en palabras ese sentimiento contradictorio, ese “trilema” del que habla Sanahuja:

No sé si lograremos lo que deberíamos de lograr: estar más juntos, entender que los países son pedazos de una nación descoyuntada .... Pero se nos atraviesa la cultura del Estado nacional ... [y] tenemos dificultades de generar ese nosotros, esa es la lucha de hoy, la más dura, la más difícil (Mujica 2011).

En la lógica de Mujica, entonces, es esa cultura del Estado nacional, con su principio de soberanía, uno de los mayores obstáculos para la integración.

## **4.2. La soberanía en la estructura de UNASUR**

Ahora bien, Serbin hablaba de la “cautela con la que se estructuran y construyen las diferentes instancias de integración regional”, por lo que procederemos a centrar la discusión en UNASUR y su modelo arquitectónico, cuidadosamente diseñado en base al principio de la soberanía nacional. Es en este punto donde necesariamente debemos abordar el asunto del intergubernamentalismo y la supranación. Dado el punto al que hemos llegado en esta investigación, no parece difícil ubicar a UNASUR en una de las dos clasificaciones: la Unión es una institución intergubernamental, sin indicios aún de transformarse en una supranacional. Mario Rapoport (2008) concuerda con ese postulado: “UNASUR ... por ahora constituye un acuerdo intergubernamental y no un ente supranacional”. ¿Por qué?

La diferencia entre ambos modelos fue profundamente discutida en el primer capítulo. A modo de recuerdo, Alberto Rocha *et al.* explican que

si la relación [entre la organización regional y sus Estados Miembros] implica dependencia política, la funcionalidad jurídico-institucional es intergubernamental, en cambio si el sustento entraña autonomía política, se asistirá a una funcionalidad jurídico-institucional supranacional (Rocha y Morales, 2007).

En base a ello, dado que la institución de UNASUR carece totalmente de autonomía política, y, por el contrario, depende políticamente de los Estados miembros, no es erróneo afirmar que estamos frente a una institución intergubernamental. No se ve en el

caso suramericano intención alguna de transferir voluntariamente competencias a la Unión, lo cual reafirma ese carácter intergubernamental. La declaración de la propia ex Secretaria General de UNASUR, María Emma Mejía, transmite esta tesis con total franqueza, al responder en una entrevista que la Unión “no se transformará en un ‘suprapoder’”, ya que “el ideal no es convertirse en una Unión Europea”, tildando así de un “‘gravísimo error’ el sacrificar la soberanía nacional ‘en aras de una soberanía común’” (Mejía 2012c). Al tocar el tema de la Unión Europea, Mejía nos recuerda una cita del español Joaquín Roy, quien, delimitando su análisis a la crisis económica que Europa vive desde 2008, afirmaba: “Si en la actualidad existen dudas en Europa sobre la supervivencia de la supranacionalidad, en América apenas es un atisbo” (Roy 2013). A decir de las últimas organizaciones regionales creadas (UNASUR, ALBA, CELAC), Roy parecería tener razón.

Y sin embargo, conviene mencionar que no todos los políticos de América del Sur pensaban como Mejía, especialmente antes de la firma del Tratado Constitutivo de UNASUR. Citemos a uno de ellos, el presidente boliviano Evo Morales, quien en pleno proceso de construcción de la organización regional, y previo a la II Cumbre de Jefes de Estado de la entonces Comunidad Sudamericana de Naciones, envió una misiva a sus otros once colegas:

Soy consciente de que las naciones en Sudamérica tienen diferentes procesos y ritmos. Por eso propongo un proceso de integración de diferentes velocidades. Que nos tracemos una hoja de ruta ambiciosa pero flexible. Que permita a todos ser parte, posibilitando que cada país vaya asumiendo los compromisos que puede asumir y permitiendo que aquellos que desean acelerar el paso lo hagan hacia la conformación de un verdadero bloque político, económico, social y cultural. Así se han desarrollado otros procesos de integración en el mundo y el camino más adecuado es avanzar en la adopción de instrumentos de supranacionalidad, respetando los tiempos y la soberanía de cada país .... Fortalezcamos nuestra soberanía y nuestra voz común. La Comunidad Sudamericana de Naciones puede ser una gran palanca para defender y afirmar nuestra soberanía en un mundo globalizado y unipolar. Individualmente, como países aislados, algunos pueden ser más fácilmente susceptibles de presiones y condicionamientos externos. Juntos tenemos más posibilidades de desarrollar nuestras propias opciones en diferentes escenarios internacionales (Morales 2006).

Por lo que se puede apreciar en el TCU, su planteamiento de una “hoja de ruta ambiciosa pero flexible” fue acogida, en el sentido de que el Tratado plantea una serie de objetivos

de amplio alcance, aunque establece también los principios de gradualidad y flexibilidad. No obstante, su sugerencia de adoptar instrumentos de supranacionalidad no tuvo cabida en la región, aunque se sabe que en el ecuatoriano Rafael Correa encontró posteriormente un apoyo, si bien éste no fue suficiente, descartándose así la idea en el TCU. De cualquier forma, ya en 2006 Evo Morales reconocía uno de los postulados que introdujimos en el primer capítulo, en lo referente a que las organizaciones internacionales pueden servir para fortalecer los Estados nacionales y apuntalar hacia una soberanía eficazmente administrada. Coincidió Morales con el politólogo Guillermo Omar Orsi, quien, al hablar de los efectos destructivos de la globalización en los Estados (permeabilidad de las fronteras físicas e inexistencia de fronteras comunicacionales, intensificación del crimen transnacional, etcétera), sugería discutir simultáneamente una “globalización positiva”, basada en la “defensa conjunta de las soberanías individuales” (Orsi 2011). Es decir, contrario a los sectores que advierten que las soberanías nacionales desaparecen cuando se conforma un ente regional con capacidad supranacional, surgen planteamientos antagónicos que ven a la integración como una herramienta para el fortalecimiento de los Estados Miembros.

Se ha dicho ya que ciertos países favorecerían esta idea de supranación. Sin embargo, hay razones que sustentan las posiciones divergentes de otros países, siendo el caso de Brasil uno que no debe ignorarse. Comenta Sanahuja (2008):

la diplomacia brasileña muestra una clara preferencia por acuerdos intergubernamentales con un nivel de institucionalización bajo, aunque esto, en parte, responde también a los límites establecidos por el ordenamiento constitucional brasileño, que excluye de antemano la supranacionalidad (47). Que sea justamente la Constitución de Brasil la que no prevé la posibilidad de ceder soberanía a un ente regional con poderes vinculantes sobre sus miembros, no es menor cosa, especialmente en un proyecto del alcance del suramericano. Siendo el país más grande de todos, representando más de la mitad de la población y territorios suramericanos, y casi el 50% del PIB de la región, las posiciones de Brasil sobre los asuntos regionales son determinantes. Y, si el gigante suramericano no solamente es incapaz de admitir la posibilidad de ceder soberanía a un organismo regional, sino tampoco está dispuesto a liderar ese proceso de concesiones en diversas materias, entonces resulta poco menos que imposible que el resto de la región, bajo un mismo

paraguas, se muestre favorable a hacerlo. Como dice Sanahuja, “Brasil es el único país con la capacidad económica y política para asumir los costes reales del liderazgo regional” (Ibíd.), y, más allá de si su Constitución se lo prohíbe, queda por ver si existe la voluntad de asumir ese riesgo –asunto en el cual la situación hegemónica actual de Alemania en la Unión Europea no es precisamente alentadora. Aludiendo a Hurell, citado en el primer capítulo, el esquema de UNASUR no ha logrado, y por lo visto no logrará, atar al “Gulliver” suramericano, aunque esa no sea necesariamente una amenaza en la coyuntura actual.

Esta imposibilidad de cesión de soberanía en el caso de Brasil, así como la falta de voluntad para comprometerse en acuerdos de mayor precisión y alcance, se refleja en distintos momentos y sucesos de la integración suramericana. Así por ejemplo, propuestas como las de establecer un Parlamento o un Tribunal de Justicia Suramericano, fueron descartadas en la redacción del TCU para ser tratadas posteriormente, aunque a la fecha no existen avances determinantes. En ambos casos, las atribuciones de los órganos planteados requerirían de parte de los Estados la cesión de cierto grado de soberanía; de otra forma, su existencia sería fútil. En el primer caso, la idea del Parlamento llegó a tener eco en la prensa regional, creando expectativa, al punto que en octubre de 2008, Evo Morales y Michelle Bachelet colocaron la “primera piedra” de lo que sería el complejo legislativo ubicado en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, en un terreno rural de 300 hectáreas (EFE, 2008). Morales llegó incluso a manifestar que “tiene que ser más grande que el Parlamento Europeo”, el cual, si se analiza, cuenta con ciertas atribuciones para legislar en Europa. Resulta curioso que los presidentes de ambos países se hayan apresurado a dar este paso, mas aun si se toma en cuenta que hasta la fecha no existe mayor consenso en la región en torno a los términos bajo los cuales se crearía esta instancia. El tema de la soberanía pesó, aunque como lo dice el ex asesor de Néstor Kirchner en UNASUR, Facundo Nejamkis, el proyecto regional no podrá postergarse indefinidamente: “todo proceso de integración prevé en algún momento la participación de la sociedad civil. Si no, sería un proceso conducido únicamente por las cabezas de los Estados” (Nejamkis 2010). Hasta el momento, la conducción del proceso es asunto exclusivo de los gobiernos. En el segundo caso, el

Tribunal sí que está lejos de materializarse. Pablo Solón (2008) explica con mayor detalle que “se acordó no mencionarlo en el Tratado y trabajar con calma en relación a este aspecto que inevitablemente implica un grado de supranacionalidad y que en un futuro podrá ser objeto de un protocolo adicional” (17), mientras que Cardona (2008) agrega que “no hubo consenso para idear un mecanismo semejante al existente en Europa o en la CAN, seguramente por la importancia que algunos prefieren otorgar a lo inter-gubernamental y a las soberanías nacionales” (27). El caso del Tribunal Suramericano es clarísimo para demostrar la renuencia a la cesión de las soberanías nacionales en aras de transmitir competencias a un organismo regional, con carácter vinculante. Nejamkis lo ponía de manifiesto: “no hay nada en el Tratado constitutivo que plantee la cuestión de la cesión de soberanía. Ahí no hay tribunales, no hay constitución de una justicia supranacional, instituciones supranacionales” (Nejamkis 2010).

Queda claro entonces el panorama en el que se desarrolla UNASUR: el del intergubernamentalismo, aquél del que hablamos en el primer capítulo. Con un aire, tal vez, de frustración, Alberto D. Cimdamore (2010) recuerda que en “los procesos de integración exitosos”, la “transferencia de ciertos aspectos de la soberanía a instituciones regionales” es un “elemento distintivo” que “ha sido reconocido incluso por las vertientes más sofisticadas del Intergubernamentalismo, al igual que por diversas vertientes del Neofuncionalismo y el Institucionalismo” (24 - 25). Y sin embargo, Mellado afirma que

las estructuras actuales responderían a concepciones que se sustentan en última instancia en la perspectiva teórica del intergubernamentalismo de los años ochenta y noventa, en el que el neorrealismo vuelve a colocar al Estado como protagonista esencial de la integración (Mellado 2010, 593), agregando que el reciente “enfoque intergubernamentalista liberal de Andrew Moravcsik, [sostiene] que los intereses nacionales son los que definen la línea de acción en los procesos de integración” (Ibíd.), siendo el caso de UNASUR uno de ellos.

La teoría de relaciones internacionales se complementa con las abundantes experiencias de la integración en la región, de la cual la Unión es la “nueva” del vecindario. En relación a UNASUR, Cimdamore (2010) añade que un “proyecto de

largo plazo queda enteramente sujeto a la variabilidad de las políticas nacionales que se definen principalmente en el corto plazo”, ya que la estrategia suramericana “privilegia de manera incontrastable los tiempos y la multiplicidad de intereses nacionales por sobre los regionales”, lo cual no es compatible con la pretensión de “alcanzar un conjunto de fines muy ambiciosos”, como “políticas comunes” que se dan en “estadios profundos de integración regional” (26). Recurrimos nuevamente a Nejamkis (2010), quien como asesor del primer Secretario General de UNASUR, expresaba su opinión frente al proyecto suramericano, siendo escéptico sobre la posibilidad de que se acuerden “políticas públicas comunes, al estilo de la Unión Europea”. Este intergubernamentalismo –que para Cimadamore (2010) refleja “una de las versiones más elementales del Intergubernamentalismo que ha estado, y está, detrás de la ideología oficial de la integración en esquemas subregionales como el Mercosur, que ha mostrado evidentes limitaciones para alcanzar los objetivos pactados y avanzar hacia estadios profundos de integración” (24 – 25), se confirma, a decir de Sanahuja (2008), en la “naturaleza de los acuerdos adoptados”: las Decisiones, Resoluciones y Disposiciones que emanen de los órganos de UNASUR “sólo serán obligatorias cuando hayan sido incorporadas, mediante la norma legal correspondiente, al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro” (36). “De esta forma”, sentencia Mellado (2010),

la dinámica de la integración regional estaría determinada, por un lado conforme a las preferencias de los gobiernos quienes la apoyan cuando ésta suple una función utilitaria, es decir, cuando reafirma los intereses nacionales ....Por otro, el Estado es el que mantiene el control sobre el proceso de integración desde su inicio y en cada una de sus etapas conforme al cálculo de sus intereses y al poder relativo que pueda ejercer ante una cuestión concreta (593-594).

Y el TCU ratifica ese postulado, en su artículo 2, “firmando que el eventual tránsito hacia la integración se hará ‘en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados’” (Cimadamore 2010, 24 - 25).

UNASUR es intergubernamental porque resultó ser el único modelo que obtuvo el consenso de los doce. Y, sin embargo, las voces en la región no han dejado de señalar las limitaciones de la organización que, dada la coyuntura política y económica inmejorable y única en años, hacía prever en sus inicios que alcanzaría niveles de

compromiso fuertes, con mecanismos de integración y de cohesión más sofisticados que los de los otros proyectos regionales existentes. No obstante, para Sanahuja,

el futuro de este proyecto se ve condicionado por el nacionalismo y las visiones tradicionales de la soberanía, y por una construcción regional que, respetuosa de lo anterior, tiene *ab initio* importantes limitaciones institucionales derivadas de su lógica eminentemente intergubernamental, de sus asimetrías internas, y de los condicionantes de su liderazgo brasileño (Sanahuja 2012, 62)

En definitiva, se trata de las mismas limitaciones que impidieron el éxito de los proyectos anteriores de la región. En eso coincide Cimadamore (2010), quien en su análisis de contraposición entre los objetivos y sus medios para alcanzarlos, concluye de manera comparativa:

el Mercosur no ha podido avanzar en tiempo y forma hacia sus objetivos fijados por el Tratado de Asunción –de manera relativamente más precisa que los de la Unasur– por las limitaciones propias de su diseño institucional. Hay evidencia teórica y empírica que sustenta tal hipótesis, por lo que en la actualidad no se podría asumir que podría funcionar para la Unasur lo que antes no funcionó para el Mercosur y es observable en el incumplimiento de importantes metas y plazos (24-25).

En relación al proyecto europeo, que en el presente ha visto cómo sus instituciones comunes pierden peso ante la gestión bilateral/gubernamental de la crisis económica, Piotr Maciej Kaczynski agregaba: “A la larga, el intergubernamentalismo no funciona, ya que precisa de unanimidad y carece de fuerzas que puedan mantenerlo unido en situaciones de conflicto” (Kaczynski 2012). Quizá consciente de estas limitaciones, Pablo Solón (2008) matizaba esa realidad, afirmando que “nadie niega que en un futuro sea necesario avanzar hacia entidades supranacionales, pero hoy los Estados Miembros quieren que sea un acuerdo entre gobiernos donde todos están obligados a tomar en cuenta al otro para buscar un punto de encuentro” (14). Como se aprecia, parece haber un consenso tácito entre varios sectores intelectuales y profesionales sobre la necesidad de avanzar hacia la cesión de soberanía, por lo menos en ciertas áreas, si se quiere alcanzar un esquema de integración regional.

### **4.3. Reflexiones finales**

Visto todo lo anterior, contando desde el primer capítulo hasta el párrafo precedente, no son pocos quienes se cuestionan: ¿constituye UNASUR, verdaderamente, un esquema de integración regional? En un modelo que favorece la prevalencia de las

posturas nacionales por sobre las regionales, que es intergubernamental y no tiene ápice de supranación, que además refleja los conceptos más básicos del intergubernamentalismo, que carece de actores diferentes a los gobiernos y por ende excluye a sociedad civil, ONGs y empresa privada, que no ha podido formular políticas públicas regionales y comunes, que tiene una entidad central (Secretaría General) minúscula y sin mayores poderes, que precisa de una reunión anual presidencial para marcar la pauta y revisar lo avanzado, que superpone a las Cancillerías por sobre los demás entes estatales, que carece de un pegamento que le haga inmune a los cambios gubernamentales, que difícilmente puede hablar con una sola voz en el escenario internacional, y en la que las decisiones tomadas mediante consenso no son de obligatorio cumplimiento para los Estados Miembros, ¿es posible decir que la región se está integrando a través de la Unión de Naciones Suramericanas?, ¿es realmente factible mantener ese discurso?

No son pocos los analistas que insisten en cuestionar el discurso “integrador” de UNASUR, basando sus argumentos en razonamientos empíricos y teóricos. Sergio Caballero, por ejemplo, manifiesta que esta organización

es difícilmente encuadrable como un proyecto de integración regional al uso, dado que se organiza más como un órgano o foro de coordinación y cooperación política para resolver ciertas materias de *high politics* (en concreto, estabilidad geoestratégica) e impulsar determinados ámbitos prioritarios (principalmente, energía e infraestructuras) (Caballero 2012, 12 – 13).

En la misma línea, Carlos Malamud (2009) evidencia que “se confunde la función de un foro de concertación o diálogo político con una instancia de integración”. Para él, UNASUR “ha funcionado más como un espacio de diálogo político que como una verdadera herramienta para profundizar la integración regional”, llegando a compararla con el Grupo de Río (102). “Se trata de una institución de coordinación, donde las normas consensuadas no son jurídicamente vinculantes”, apuntan Dalponte *et al.* (2010, 130), constituyéndose en un “escenario de negociaciones de posiciones conjuntas en donde confluyen los Estados suramericanos” (Borda 2012, 23). En su análisis, Orsi (2011) augura que UNASUR se consolidará “principalmente como un foro político desde el cual las naciones suramericanas coordinarán posicionamientos políticos de carácter regional”, con lo cual se insiste en esa característica de “foro político” o

“entidad coordinadora” de la cual hablan los otros autores, aunque aún en esa “coordinación de asuntos”, Manuel Mora y Araujo (2011) señala que “difícilmente” podrá “surgir ... algo más que una voluntad de no exacerbar ... la competencia entre los países miembros”, y culmina: en “América Latina, cada país sigue enfrentando sólo su propio destino”. Desde el campo, el mismo asesor del primer Secretario General, manifiesta que UNASUR

funciona muy bien como foro político de la región, que logra resolver en forma autónoma los conflictos, que antes quizás, en la región se resolvían vía golpe de Estado, o se resolvían con la intervención de un organismo externo a la región o de una potencia extranjera. Entonces, en ese sentido, la UNASUR tiene un rol importantísimo. Por supuesto, no sé si esto va a significar que en algún momento se traduzca en proceso de integración .... Por ahora, lo que es, es un foro político muy potente, en el cual los países de la región logran resolver sus conflictos de intereses (Nejamkis 2010).

Y finalizamos con Sanahuja (2012), quien apuesta por describirla como “una organización de cooperación política” que se evidencia en “la precariedad institucional”, la “normativa”, y “los riesgos que encierra su marcado carácter presidencialista” (62).

En lugar de hablar de integración regional, la brasileña Mónica Hirst aludía a un “regionalismo anárquico” que impera en América Latina. Esa concepción, introducida sin pretensiones por Hirst (2009), parece haber tenido eco entre algunos analistas regionales. Hablando de la posición que tomó la región en torno al golpe de Estado de Honduras en 2009, Hirst destaca que esta “forma anárquica de practicar regionalismo” se basa en algunos elementos, como “el rechazo a la idea de gobierno” regional “que disponga de autoridad y legitimidad en cualquier tema de interés común”, aspecto en el cual UNASUR encaja a perfección. Otro elemento es el de la “preservación de la libertad” en la toma de decisiones y en el actuar de la organización, desde un punto de vista de preservación y vigilancia de las soberanías e independencias de los países de la región. Como tercer elemento, Hirst menciona la “espontaneidad” como patrón de las relaciones regionales, tal vez acentuada por los cambios de gobierno y la consecuente discontinuidad en las estrategias de inserción externa y de diplomacia internacional y regional, que caracteriza a nuestros países. Para Hirst, otro elemento a considerar es el carácter no-violento y pacífico que, en general, prima en las relaciones regionales, asunto en el cual Suramérica considera un baluarte su condición como zona libre de

armas nucleares. Finalmente, la académica agrega la renuencia de los países suramericanos por sobresalir como líderes indiscutibles de la región, tal vez por las susceptibilidades de los países pequeños, por los sentimientos aún no olvidados de las clásicas rencillas suramericanas, o por los mismos riesgos que entraña liderar una región con las particularidades mencionadas. Esta caracterización que hace Hirst de los procesos regionales toma en cuenta buena parte de lo discutido en esta investigación, razón por la cual merece nuestra atención.

Al ubicar a UNASUR dentro del marco del “regionalismo anárquico” de Hirst, reconocemos que la organización no se puede tratar en un capítulo diferente al que Latinoamérica nos ha tenido acostumbrados, con sus tradiciones, concepciones y particularidades. En ese sentido, Dalponte *et al.* (2010) identifican algunos “factores que dan lugar a este ‘regionalismo anárquico’”, siendo uno de ellos el hecho de que “los países latinoamericanos no terminan de institucionalizar los organismos multilaterales que crean”, “el fuerte poder de la diplomacia presidencial”, y la “tendencia a actuar en la resolución de conflictos y no tanto en la prevención de conflictos, para lo cual sería necesaria la existencia de organismos más institucionalizados” (145), a los que Serbin (2010) añade “la marcada politización de la agenda regional”, “la necesidad de construir consensos en un contexto marcado por la fragmentación”, “los limitados logros y avances en la concertación sectorial en torno a temas puntuales pero particularmente relevantes de la agenda regional”, y “la ausencia de un efectivo compromiso de anclar estos procesos en una participación activa de la ciudadanía en su formulación, implementación, seguimiento y evaluación” (20). En definitiva, los analistas coinciden sobre las limitaciones de los acuerdos regionales de integración, o, si se quiere, de coordinación.

Sea de coordinación o de integración, pocos se atreven a predecir el fracaso de UNASUR. Incluso como foro político, un esquema regional de cooperación puede producir resultados interesantes, aunque a menudo suelen ser puntuales y de corto plazo. Que los Estados quieran crear estos esquemas, más allá de la forma y el fondo, puede ser sintomático de su naturaleza: recordemos lo que Ruggie catalogaba como “la

propensión” de los Estados “a las organizaciones internacionales”. Desde luego, estos esquemas pueden ajustarse a las necesidades coyunturales o fácticas, razón por la cual, en su carácter intergubernamental, se observa a las organizaciones creadas como instrumentos para el cumplimiento de objetivos nacionales, tal como se afirmó en el primer capítulo. El caso de UNASUR no es diferente. Habiendo pasado ocho años desde que Cardozo reunió a los doce en Brasilia, no cabría sorprenderse demasiado de que la cohesión generada en el tiempo derivase en una organización regional, ratificando la “propensión” de la que habla Ruggie, tal vez impulsada por la necesidad de que la voz de sus países integrantes tenga eco en el escenario internacional. En efecto, dado que durante los últimos siglos el centro de las relaciones internacionales ha sido América del Norte, Europa y Eurasia, la región suramericana se ha mantenido típicamente en la periferia, encasillándose más como receptor antes que como “hacedor” de política. Yo diría que UNASUR viene a cubrir precisamente ese vacío, creando un espacio propicio para que esas voces periféricas tengan eco bajo el marco de una organización difícil de ignorar, ya que sienta sus raíces en un territorio gigantesco, con una población joven y creciente en número, y con una cantidad de recursos naturales incomparable con otra región del planeta. Y con esto damos la razón a Fawcett, citada oportunamente en el primer capítulo cuando afirmaba la importancia de las OIG al garantizar un puesto en la mesa a los Estados tradicionalmente excluidos en la toma de decisiones regional e internacional. Y, “aunque el grado de institucionalidad de la UNASUR dista mucho del deseado, todos los actores coinciden en que el foro se ha revelado como la herramienta más idónea para resolver los problemas de la región”, expresa Gabriel Bencivengo (2011).

En todo este contexto, UNASUR puede explicarse como una Organización Internacional Gubernamental (OIG) regional cuyos Estados Miembros, en aras de fortalecer sus soberanías individuales, acuerdan cooperar consensuadamente en un marco amplio de sectores bajo los principios elementales del intergubernamentalismo, sin desconocer las particularidades conceptuales y consuetudinarias latinoamericanas, y en claro distanciamiento de las nociones modernas de soberanía compartida. Llámese “integración regional”, “foro político”, “regionalismo anárquico” o “espacio de

coordinación”, quienes hablan de la Unión de Naciones Suramericanas no deben ignorar los conceptos que subyacen a esta entidad. La Unión, después de todo, parece plasmar las lecciones del cuento del Aprendiz de Brujo de Goethe. Que la analogía pueda seguirse citando, dependerá del camino que UNASUR tome conforme la institucionalidad vaya e[*in*]volucionando.

## Conclusiones

Parafraseando al uruguayo José Mujica, ¿será que UNASUR constituye el mecanismo idóneo para unir a la gran nación descoyuntada?

A lo largo de los cuatro capítulos anteriores, hemos revisado con detenimiento algunos conceptos básicos inherentes a la Unión de Naciones Suramericanas, incluyéndose además su normativa elemental y su marco institucional. Adicionalmente, se ha provisto la opinión de numerosos catedráticos y expertos, así como de políticos y asesores, en aras de fortalecer la argumentación con material de primera mano. Sin que este trabajo pretenda resolver las cuestiones que se han planteado –tarea poco menos que imposible en el campo de las ciencias políticas y sociales–, la investigación se ha enfocado en identificar los puntos trascendentales que subyacen a UNASUR, contextualizando a la organización en el ámbito latinoamericano y en la tradición histórica de la región. Entendiéndose más bien como un diagnóstico estructural antes que como un pliego de observaciones y recomendaciones, el presente trabajo ha buscado ir más allá del lirismo con el que las organizaciones regionales se construyen, descubriendo el paso a paso y escarbando en las esquinas de su diseño arquitectónico, de manera que el lector pueda tener clara la naturaleza de la Unión, y pueda así forjar su propia opinión al respecto.

Como se ha visto, las opiniones en torno a la estructura de UNASUR son, por lo menos, disímiles. Mientras unos quisieron una organización más cohesionada por la fuerza de su Tratado, otros buscaron más bien un espacio de diálogo equitativo, flexible, sin compromisos vinculantes. Y, sin embargo, el discurso de la integración regional está presente en prácticamente todos los líderes políticos de la región, algunos añorando los tiempos en los que Simón Bolívar lideraba las independencias de nuestros pueblos, y soñaba con la constitución de una gran nación confederada, que pueda tratar en igualdad de condiciones con las grandes potencias europeas y americana. Y, muy a su pesar, la realidad es que existen fronteras que separan a doce países, doce voluntades, doce Estados suramericanos que parecen conscientes de que su futuro no está en la acción

unilateral, sino en la actividad consensuada colectivamente. No por nada, al catedrático francés Jean-Michel Blanquer (2008) no deja de sorprenderle que “la región más homogénea del mundo, desde el punto cultural y el punto histórico”, no tenga también el sistema de integración más desarrollado del planeta, aunque aún esa homogeneidad es discutible, si se toma en cuenta la heterogeneidad previa al período de colonización.

De la misma manera, no en vano el concepto de soberanía ha protagonizado, de manera transversal, el presente análisis. La soberanía se ve reflejada en el Tratado Constitutivo y, a través de éste, en la normativa y su Reglamento, así como en la institucionalidad de la organización. En este contexto, el principio de la soberanía constituye a su vez una fuente de la cual se desagregan otros conceptos o paradigmas de la integración, tales como el intergubernamentalismo, el consenso, el carácter no-vinculante, o la misma inexistencia de entes con “supra-poderes”, como un Tribunal o un Parlamento. En consecuencia, no es exagerado ilustrar a la Unión como una pirámide de ideas y conceptos, en cuya cúspide se encuentra la idea de soberanía.

Se ha podido observar que la institucionalidad de UNASUR está construida, en un primer momento, en base al Tratado Constitutivo, pero su análisis no puede prescindir del Reglamento, que detalla con más detenimiento no solamente la estructura institucional, sino las atribuciones y características de cada estamento de la Unión. Nuestro análisis ha podido evidenciar, a través de un ejercicio comparativo y compilador entre el TCU y el Reglamento, cómo las instituciones de la Unión han sido diseñadas, precautelando en todo momento el empoderamiento de sus instancias a través de la visión soberanista. Sin necesariamente compartir con la opinión, ciertos autores llegan a afirmar que los acuerdos fundacionales de UNASUR constituyen un blindaje contra cualquier aspiración “supranacionalista” que pudiere surgir desde las instancias suramericanas.

En tal escenario, hemos vislumbrado la manera en la que, por ejemplo, los Presidentes son los únicos que pueden decidir cuestiones verdaderamente transformadoras y trascendentales en el proceso de consolidación del proyecto

suramericano. Esta situación no es fortuita, sino cuidadosamente pensada de manera que sea el Ejecutivo de cada uno de los doce el que apruebe o desaprobe una propuesta, en plena muestra de desconfianza hacia los modelos que dotan de poder decisor y ejecutivo a Altos Delegados o funcionarios con poderes plenipotenciarios que bien podrían cumplir con las funciones del Consejo de Jefes de Estado. Como se pudo observar, esta característica es atribuible no solamente a la idea de que la administración de la soberanía es potestad del Ejecutivo, sino a la tradición “Presidencialista” latinoamericana, que sitúa a los Jefes de Estado en un nivel de protagonismo del que no gozan los otros poderes de los Estados de nuestra región, y que, consecuentemente, obliga a pensar nuestras relaciones internacionales en base a la calidad de las relaciones interpresidenciales existentes. El escenario adquiere una sensación aún menos alentadora cuando relacionamos esta característica con la inexistencia de lazos institucionales o de interdependencia suficientemente fuertes como para disminuir el riesgo de conflicto y disuadir a los actores al momento de lidiar con sus pares antagónicos. Claramente, UNASUR no provee esos lazos institucionales sólidos de los que se ha hablado.

Por otro lado, este ejercicio analítico no habría sido completo sin la práctica comparativa entre el ente con las atribuciones más importantes (i.e. “Consejo de Jefes de Estado”) y aquel que cuenta con potestades limitadas. Es éste el asunto central de esta investigación. Si, en el un extremo encontramos a un Consejo de Jefes de Estado protagónico, poderoso, neurálgico, en el otro extremo podemos observar a una Secretaría General limitada, impotente, pasiva. Y en ello poco parece influir el hecho de que el primero se reúna ordinariamente solo una vez al año, y la segunda trabaje, en teoría, de manera permanente e ininterrumpida. En UNASUR, la palabra “Secretaría” se la tomó casi literalmente, encasillándola con funciones restringidas, que la convierten en un cargo poco atractivo para personajes de talla presidencial en Suramérica. Tristemente, la renuncia de Rodrigo Borja contenía un pronóstico grisáceo que parece estarse cumpliendo. Ni siquiera la redacción y aprobación del Reglamento de la organización pudieron revigorizar a una Secretaría General con pocas posibilidades de fungir como interlocutor creíble de la organización hacia el mundo, y viceversa. El hecho de que, a la fecha de conclusión de esta investigación (es decir, casi seis años después de la firma del

TCU), la Secretaría General aún no cuenta con un verdadero equipo de funcionarios propios, es por sí solo revelador.

En ese contexto, mencionar la idea de supranacionalidad es caer en un disparate. Del ejercicio comparativo del párrafo anterior, y de lo visto a lo largo de la investigación, se puede deducir fácilmente la prevalencia de un modelo intergubernamental básico, elemental, que prioriza la voluntad de los Estados por sobre la consolidación de una región en la que las fronteras internas son, hoy por hoy, verdaderas murallas que precautelan el ejercicio de una soberanía que parecería tener como fuente al Estado, en lugar del propio pueblo. Esas murallas son hábilmente replicadas en un Tratado Constitutivo que, en todo momento, cuida su vocabulario escrupulosamente para no comprometer un ápice de las soberanías de los Estados Miembros. Este escenario bloquea la emergencia de un pensar regional, una identidad regional, una visión regional, ya que, además del rechazo a la posibilidad de ceder soberanía para su administración regional, adolece de una ausencia crónica de actores diferentes a los poderes Ejecutivos de los doce, sin los cuales es casi imposible hablar de una verdadera integración. El velo del intergubernamentalismo podría impedir apreciar con claridad las posibilidades de avanzar hacia estadios de integración más profundos, aunque sus propias limitaciones también podrían desencadenar en correcciones en el mismo sentido.

El momento es propicio también para reflexionar sobre la coyuntura política suramericana y su relevancia para la integración regional. Para algunos, resulta frustrante observar que Suramérica consensuó solamente un “acuerdo de mínimos” en un momento político excepcional para la región, con buena parte de sus líderes conectados ideológicamente en la orilla “izquierda”, y con otra parte importante de líderes menos afines pero igualmente comprometidos –al menos en su discurso– con la integración regional. Sin lazos institucionales o interdependientes sólidos, pensar en la repetición futura de un momento político como el actual nos deja más dudas que certezas. Y, sin embargo, sería injusto atribuir este escenario solamente a los líderes políticos de la región. Para nadie es nueva la renuencia de quienes conforman las

estructuras estatales a ceder espacios de poder o a rendir cuentas de su actuar a nuevas entidades regionales, además de la dificultad de lograr el cambio de un paradigma dominado por los Estados soberanos en los últimos 200 años. Existen poderes enquistados en las instituciones nacionales, para los cuales un cambio sólo es aceptable si es para acaparar más poder, pero no para cederlo. Esta visión de corto plazo es compartida por múltiples actores de la actividad política nacional de los Estados miembros, que no ven los beneficios a largo plazo de una cohesión regional que pueda verdaderamente incidir en el destino de la región y del planeta, y tratar de tú a tú con los otros “grandes” del mundo. Esta ceguera congénita replica, con impresionantes similitudes, los frustrados intentos del Libertador Simón Bolívar por unir a los departamentos de la Gran Colombia, tarea que fue imposible por los intereses egoístas y la falta de visión a futuro de los demás líderes territoriales de ese entonces.

Desde luego, pintar de gris el panorama resultaría irresponsable al momento de analizar a la novísima UNASUR. En efecto, cerca de 6 años de vida (casi 3 desde la entrada en vigor del TCU) son insuficientes para juzgar la eficiencia y para determinar el éxito o el fracaso de una organización que, salvo puntuales excepciones, mantiene una imagen positiva y alberga aún las esperanzas de integración no solamente de los gobiernos suramericanos, sino de la ciudadanía en general. Esa “química interna” definida por Granovsky, ese “sentimiento patriótico sudamericano” aludido por Follonier, y esa jactancia por el proyecto suramericano personificada por María Emma Mejía; son todos ellos pretextos, si se quiere, para imaginar a una América del Sur integrada, convirtiéndose en un eslabón para congregar a la gran América Latina. Bien lo dice Caballero Santos (2012), al sugerir la idea de que UNASUR, más allá de sus objetivos enunciados, “aspira a convertirse en el ámbito identitario, en cierta manera, en una suerte de garante de la latinoamericanidad” (12-13). La construcción del ideal bolivariano, aquel del “Estado más grande, rico y poderoso del mundo”, toma una nueva relevancia con UNASUR, aunque solo el tiempo determinará si esta organización servirá para conseguir ese propósito. La integración requiere el compromiso no solamente de la clase política, sino de la propia ciudadanía, que debería asumir ese objetivo sin dilación. Por lo tanto, es deber ciudadano el contribuir a la vitalidad del proyecto suramericano y

sostener así un proceso que empezó hace doscientos años y que, a pesar de sus tropiezos, sigue siendo una aspiración legítima que sabrá encontrar cabida en la historia venidera de nuestros pueblos. Indudablemente.

## Referencias

- Andes. 2012. Países de la Unasur comprometidos a avanzar en Tratado Energético. *Andes, Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica*, 17 de marzo. <http://www.andes.info.ec/internacionales/827.html> (accedido el 18 de marzo de 2013).
- AP. 2008. Correa critica el estatuto de la Unasur. *Associated Press*, 24 de mayo. <http://www.eluniverso.com/2008/05/24/0001/8/E7F490595DBD488AB6D48FB4D5CF4DD8.html> (accedido el 20 de febrero de 2012).
- Banco del Sur. 2009. Convenio Constitutivo del Banco del Sur. Porlamar, Isla Margarita, Venezuela, 26 de septiembre.
- Bencivengo, Gabriel. 2011. Un Sur para los que perdieron el Norte. *Miradas al Sur*, 28 de agosto. <http://sur.infonews.com/notas/un-sur-para-los-que-perdieron-el-norte> (accedido el 14 de mayo de 2012).
- Blanquer, Jean Michel. 2008. Entrevistado por Alejandro Lloreda. *El Espectador*, 24 de julio. <http://m.elespectador.com/impreso/internacional/articuloimpreso-integracion-implica-sacrificios-de-soberania> (accedido el 17 de diciembre de 2012).
- Borda, Sandra. 2012. Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas—UNASUR. *Documentos CRIES* 18.
- Borja, Rodrigo. 2008a. Rueda de prensa. Reportado por *El Comercio*, 22 de mayo. [http://elcomercio.com/noticias/Borja-confirma-renuncia-secretaria-Unasur\\_0\\_165584883.html](http://elcomercio.com/noticias/Borja-confirma-renuncia-secretaria-Unasur_0_165584883.html) (accedido el 20 de junio de 2010).
- . 2008b. Rueda de prensa. Reportado por *El Comercio*, 23 de mayo. [http://elcomercio.com/noticias/Borja-va-Unasur-razones\\_0\\_165584884.html](http://elcomercio.com/noticias/Borja-va-Unasur-razones_0_165584884.html) (accedido el 20 de junio de 2010).
- Bouteille, Christian. 2009. Ciudadanía y Sociedad Civil: Reflexiones para una renovación democrática en la Construcción Regional. *Revista de la Integración* 4.
- Briceño Ruis, José. 2010. La UNASUR: ¿Continuum o un nuevo inicio del regionalismo sudamericano? *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* 8.
- . 2011. Ponencia presentada en el Panel sobre UNASUR del Congreso Econ 2011, organizado por el Plan Fénix de la Universidad de Buenos Aires. Reportado por Alejandro Rebossio, Mientras la eurozona debate la existencia, *El*

- País*, 10 de noviembre. <http://blogs.elpais.com/eco-americano/2011/11/mientras-la-eurozona-debate-su-existencia.html> (accedido el 12 de noviembre de 2011).
- Caballero Santos, Sergio. 2012. *Unasur y su aporte a la resolución de conflictos suramericanos: el caso de Bolivia*. Madrid, Instituto de Estudios Lationamericanos: Universidad de Alcalá. PDF.
- Camacho Omiste, Edgar. 2009. Integración Nacional e Integración Regional. *Revista de la Integración* 3.
- Cardona Cardona, Diego. 2008. El ABC de UNASUR: Doce preguntas y respuestas. *Revista de la Integración* 2.
- Carrión Mena, Francisco. 2008. Unasur: ¿un fiasco? *El Comercio*, 31 de mayo. [http://elcomercio.com/columnistas/Unasur-fiasco\\_0\\_165583667.html](http://elcomercio.com/columnistas/Unasur-fiasco_0_165583667.html) (accedido el 17 de febrero de 2012)
- Ceriotto, Luis. 2007. Kirchner y Chávez definieron los plazos para la integración gasífera. *Clarín*, 17 de abril. <http://edant.clarin.com/diario/2007/04/17/elpais/p-00601.htm> (accedido el 12 de junio de 2013).
- Cimadamore, Alberto D. 2010. Realidad y Viabilidad de la Integración Sudamericana. *Voces en el Fénix* N°4.
- Clinton, Hillary. 2010. Carta de la Secretaria de Estado de Estados Unidos de Norteamérica dirigida al Presidente Pro Tempore de UNASUR. Reportado por *Agencia EFE*, 20 de enero. <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/articulo183075-eeuu-acepta-dialogo-unasur-dice-hillary-clinton-carta-correa> (accedido el 4 de agosto de 2011).
- Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano. 2006. *Documento Final de la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Suramericano*. [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_reflexion.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm) (accedido el 3 de febrero de 2012).
- Cooper, Robert. 2003. *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century*. Londres: Atlantic Books.
- Correa, Rafael. 2008a. Discurso impartido en el *Enlace Ciudadano*. Reportado por *El Comercio*, 26 de mayo. [http://elcomercio.com/noticias/Ecuador-critica-Unasur-Alba-espera\\_0\\_165584111.html](http://elcomercio.com/noticias/Ecuador-critica-Unasur-Alba-espera_0_165584111.html) (accedido el 20 de febrero de 2012).
- . 2008b. Declaración a la prensa. Reportado por *AFP*, 16 de agosto. [http://elcomercio.com/noticias/graves-riesgos-integracion-regional-Correa\\_0\\_167385114.html](http://elcomercio.com/noticias/graves-riesgos-integracion-regional-Correa_0_167385114.html) (accedido el 20 de febrero de 2012).

- Dabène, Olivier. 2011b. Entrevistado por Lucydalia Baca C. La integración depende mucho de los presidentes. *La Prensa*, 11 de junio. <http://www.laprensa.com.ni/2011/06/11/politica/63247> (accedido el 29 de junio de 2012).
- Dalponete, Bruno, Matías Döring, y Mercedes Hoffay. 2010. América del Sur frente al acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos: la UNASUR y el CDS en acción. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* N°8.
- EFE. 2008. Bachelet y Morales pusieron primera piedra al Parlamento de Unasur. *Cooperativa*, 17 de octubre. [http://www.cooperativa.cl/prontus\\_notas/site/artic/20081017/pags/20081017155726.html](http://www.cooperativa.cl/prontus_notas/site/artic/20081017/pags/20081017155726.html) (accedido el 22 de mayo de 2012).
- El Comercio. 2008. Unasur: el Tratado Constitutivo se aprobó. *El Comercio*, 28 de enero. [http://elcomercio.com/noticias/Unasur-tratado-consultivo-aprobo\\_0\\_163187634.html](http://elcomercio.com/noticias/Unasur-tratado-consultivo-aprobo_0_163187634.html) (accedido el 04 de diciembre de 2012).
- El País. 2011. Vía Caracas-Bogotá-Quito, el mayor proyecto de la Unasur. *El País*, 14 de diciembre. <http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/caracas-bogota-quito-mayor-proyecto-unasur> (accedido el 28 de junio de 2012).
- El Tiempo. 2012. Relevo en Unasur. *El Tiempo*, 12 de junio. [http://www.eltiempo.com/opinion/editoriales/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-11938711.html](http://www.eltiempo.com/opinion/editoriales/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11938711.html) (accedido el 13 de junio de 2012).
- Everts, Steven. 2001. Time to abolish the EU's rotating presidency. *Centre for European Reform*, 3 de diciembre. <http://www.cer.org.uk/publications/archive/bulletin-article/2001/time-abolish-eus-rotating-presidency> (accedido el 02 de agosto de 2012).
- Farrell, Mary, Björn Hettne y Luk Van Langenhove, eds. 2005. *Global Politics of Regionalism: Theory and Practice*. London: Pluto Press.
- Farrell, Mary. 2005. The Global Politics of Regionalism: An Introduction. En Farrell, Hettne y Van Langenhove 2005.
- Fawcett, Louise. 2005. Regionalism from a Historical Perspective. En Farrell, Hettne y Van Langenhove 2005.
- Feld, Werner J., Robert S. Jordan y Leon Hurwitz. *International organizations: a comparative approach*. Westport, CT: Praeger, 1994.

- Ferrer, Aldo. Ponencia presentada en el Panel sobre UNASUR del Congreso Econ 2011, organizado por el Plan Fénix de la Universidad de Buenos Aires. Reportado por Alejandro Rebossio, Mientras la eurozona debate la existencia, *El País*, 10 de noviembre. <http://blogs.elpais.com/eco-americano/2011/11/mientras-la-eurozona-debate-su-existencia.html> (accedido el 12 de noviembre de 2011).
- Follonier, Rafael. 2011a. Entrevistado por Eduardo Aliverti. A la Unasur le falta la última batalla: la de Ayacucho. *Tiempo*, 19 de junio. <http://tiempo.infonews.com/notas/unasur-le-falta-ultima-batalla-de-ayacucho> (accedido el 20 de junio de 2011).
- . 2011b. Citado por Martín Granovsky. Sudamérica en estado de alerta. *Página 12*, 30 de julio. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-173396-2011-07-30.html> (accedido el 2 de mayo de 2012).
- . 2013. Citado por Mariano Obarrio. La Presidenta, tras el liderazgo regional. *La Nación*, 10 de marzo. <http://www.lanacion.com.ar/1561798-la-presidenta-tras-el-liderazgo-regional> (accedido el 11 de marzo de 2013).
- Franco, Federico. 2012. Declaración a la prensa. Reportado por *Infobae*, 14 de agosto. <http://www.infobae.com/2012/08/14/1056266-si-unasur-nos-echa-mi-es-un-ascenso> (accedido el 14 de agosto de 2012).
- García Belaúnde, José Antonio. 2013. Entrevistado por Reyna Cárdenas A. *Expreso*, 16 de enero. <http://www.expreso.com.pe/noticia/2013/01/16/garcia-belaunde-unasur-solo-es-un-proyecto-de-integracion-fisica> (accedido el 20 de mayo de 2013).
- Granovsky, Martín. 2011. Sudamérica en estado de alerta. *Página 12*, 30 de julio. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-173396-2011-07-30.html> (accedido el 01 de agosto de 2011).
- Hettne, Björn. 2005. Regionalism and World Order. En Farrell, Hettne y Van Langenhove 2005.
- Hirst, Mónica. 2009. América latina: méritos del regionalismo anárquico. *Clarín*, 5 de octubre. <http://edant.clarin.com/diario/2009/10/05/opinion/o-02012303.htm> (accedido el 27 de febrero de 2013).
- Huerta, Francisco. 2009. La enseñanza de la historia: Una estrategia para la construcción de paz e integración. *Revista de la Integración* 3.
- Humala, Ollanta. 2013. *Discurso del Presidente Ollanta Humala en ocasión del traspaso de la Presidencia Pro Tempore de UNASUR de Perú a Surinam*. Paramaribo, 30 de agosto.

- Hurrell, Andrew. 2005. The Regional Dimension in International Relations Theory. En Farrell, Hettne y Van Langenhove 2005.
- Hveem, Helge. 2003. The Regional Project in Global Governance. En Söderbaum y Shaw 2003.
- Kaczynski, Piotr Maciej. 2012. ¿Es la legitimidad, estúpido! *El País*, 23 de marzo. [http://elpais.com/elpais/2012/03/05/opinion/1330944196\\_283397.html](http://elpais.com/elpais/2012/03/05/opinion/1330944196_283397.html) (accedido el 23 de marzo de 2012).
- Kelsen, Hans. 1986. *Derecho y paz en las relaciones internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kirchner, Emil. 1992. *Decision-Making in the European Community: The Council Presidency and European Integration*. Manchester: Manchester University Press.
- Krasner, Stephen. 2011. La soberanía perdurable. *Colombia Internacional* 53. PDF.
- Malamud, Carlos. 2009. La crisis de la integración se juega en casa. *Revista Nueva Sociedad* 219.
- Mayor Zaragoza, Federico. 2012. La urgencia del multilateralismo democrático. *El País*, 17 de marzo. [http://elpais.com/elpais/2012/03/06/opinion/1331050503\\_501028.html](http://elpais.com/elpais/2012/03/06/opinion/1331050503_501028.html) (accedido el 18 de marzo de 2011).
- Mejía, María Emma. 2011a. Rueda de prensa. Reportado por *EFE*, 2 de junio. <http://www.vistazo.com/webpages/pais/?id=20208> (accedido el 3 de junio de 2012).
- . 2011b. Entrevistada por Gonzalo Ortiz. América del Sur se fortalece como potencia. *Milenio*, 20 de junio. <http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/8978529> (accedido el 20 de junio de 2011).
- . 2011c. Entrevistada por Agencia DPA. *El Comercio*, 23 de noviembre. [http://www.elcomercio.com/politica/Jefa-Unasur-define-velocidad-sorpresa-Enma-Mejia\\_0\\_596340378.html](http://www.elcomercio.com/politica/Jefa-Unasur-define-velocidad-sorpresa-Enma-Mejia_0_596340378.html) (accedido el 14 de diciembre de 2011).
- . 2011d. Carta de la Secretaría General de UNASUR enviada al Presidente Rafael Correa. Reportado por *El Ciudadano*, 1 de noviembre. [http://www.elciudadano.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28480:unasur-intento-de-golpe-de-estado-y-secuestro-al-presidente-el-30-s-fue-evidente&catid=2:politica&Itemid=43](http://www.elciudadano.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=28480:unasur-intento-de-golpe-de-estado-y-secuestro-al-presidente-el-30-s-fue-evidente&catid=2:politica&Itemid=43) (accedido el 2 de noviembre de 2011).
- . 2012a. *Discurso de apertura de la III Reunión del Consejo Energético Suramericano*. Caracas, 18 de mayo.

[http://www.mre.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=21090:secretaria-de-unasur-vamos-a-ser-modelo-de-integracion-con-equidad-y-justicia-social-&catid=2:actualidad&Itemid=325](http://www.mre.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=21090:secretaria-de-unasur-vamos-a-ser-modelo-de-integracion-con-equidad-y-justicia-social-&catid=2:actualidad&Itemid=325) (accedido el 19 de mayo de 2012).

———. 2012b. Entrevistada por Holman Rodríguez M. 'Banco del Sur ahora sí será una realidad': María Emma Mejía. *El Tiempo*, 15 de enero. [http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-10946906.html](http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10946906.html) (accedido el 16 de enero de 2012).

———. 2012c. Rueda de prensa. Reportado por *EFE*, 1 de junio. <http://noticias.terra.com.pe/internacional/la-integracion-suramericana-es-irreversible-dice-secretaria-de-unasur,75ebb9f39baa7310VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html> (accedido el 2 de junio).

Mellado, Noemí B. La integración latinoamericana: entre la unidad y la fragmentación. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales* 7. PDF.

Mora y Araujo, Manuel. 2011. Días de lecciones. *Perfil*, 26 de agosto. [http://www.perfil.com/ediciones/2011/8/edicion\\_603/contenidos/noticia\\_0013.html](http://www.perfil.com/ediciones/2011/8/edicion_603/contenidos/noticia_0013.html) (accedido el 27 de agosto de 2011).

Morales, Evo. 2006. *Construyamos con nuestros pueblos una verdadera Comunidad Sudamericana de Naciones para "Vivir bien"*. 2 de octubre. [http://www.comunidadandina.org/unasur/propuesta\\_boliviana.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/propuesta_boliviana.htm) (accedido el 20 de agosto de 2012).

Mujica, José. 2011. Entrevistado por Mario Wainfeld. La memoria de sus pares. *Página 12*, 28 de octubre. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-179979-2011-10-28.html> (accedido el 20 de agosto de 2012).

Nejamiks, Facundo. 2010. Entrevistado por Guillermo Omar Orsi. *Globalización Positiva: Un estudio sobre la Unión de Naciones Suramericanas*, septiembre. <http://rcci.net/globalizacion/2011/fg1251.htm> (accedido el 09 de octubre de 2013).

Orsi, Guillermo Omar. 2011. *Globalización Positiva: Un estudio sobre la Unión de Naciones Suramericanas*, septiembre. <http://rcci.net/globalizacion/2011/fg1251.htm> (accedido el 09 de octubre de 2013).

Piñera, Sebastián. 2011. Entrevistado por Lorena Ferraro. Piñera critica exceso de cumbres regionales en víspera de cita iberoamericana. *La Tercera*, 28 de octubre. <http://diario.latercera.com/2011/10/28/01/contenido/pais/31-88452-9-pinera-critica-exceso-de-cumbres-regionales-en-vispera-de-cita-iberoamericana.shtml> (accedido el 29 de octubre de 2011).

- Polo Democrático. 2013. Unasur y el impulso de su estrategia de defensa de los recursos naturales como eje de integración. *Polo Democrático*, 13 de junio. [http://www.polodemocratico.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4370:unasur-y-el-impulso-de-su-estrategia-de-defensa-de-los-recursos-naturales-como%20eje-de-integracion&catid=47:internacionales&Itemid=49](http://www.polodemocratico.net/index.php?option=com_content&view=article&id=4370:unasur-y-el-impulso-de-su-estrategia-de-defensa-de-los-recursos-naturales-como%20eje-de-integracion&catid=47:internacionales&Itemid=49) (accedido el 22 de junio de 2013).
- Rapoport, Mario. 2008. Unasur, Contracara del Panamericanismo. *AmerSur*, Junio. <http://www.amersur.org.ar/Integ/Rapoport0806.htm> (accedido el 02 de enero de 2013)
- Rocha Valencia, Alberto, y Daniel Efrén Morales Ruvalcaba. 2007. *Enfoque teórico-metodológico para el estudio de la dimensión político-institucional de los procesos de integración regional y subregional de América Latina y el Caribe*. México: Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara.
- Rodríguez Araque, Alí. 2012a. Entrevistado por Monica Bruckmann y Osvaldo León. *UNASUR: Garantía de equilibrio mundial*, 21 de diciembre. <http://alainet.org/active/60509> (accedido el 14 de abril de 2013).
- . 2012b. Reporte de Prensa. *UNASUR*, 16 de febrero. [http://www.unasur.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=859:vicepresidente-argentino-y-jovenes-suramericanos-%26catid=66:noticias-unasur+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=ec&client=firefox-a](http://www.unasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=859:vicepresidente-argentino-y-jovenes-suramericanos-%26catid=66:noticias-unasur+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=ec&client=firefox-a) (accedido el 20 de febrero de 2012).
- . 2013a. Entrevistado por Omar Roberto Rodríguez. Entre el espejo de la Unión Europea y los sueños de Bolívar y Sucre. La Unasur está en la balanza. *Le Monde Diplomatique*, 11 de marzo. <http://www.eldiplo.info/portal/index.php/layout-1/layout-2/layout-4/layout-43/regions-12345678/layout-47/root/ediciones-antteriores/itemlist/category/53-edici%C3%B3n-no-120?start=10> (accedido el 12 de marzo de 2013).
- . 2013b. Entrevistado por Osvaldo Drozd. *Revista El Tranvía*, 18 de febrero. <http://revistaeltranvia.com.ar/?p=4180> (accedido el 10 de octubre de 2013).
- Rojas Aravena, Francisco. 2009. Integración en América Latina: acciones y omisiones, conflicto y cooperación. *IV Informe del Secretario General de Flacso*. San José de Costa Rica: Flacso.
- Rourke, John T. *International Politics on the World Stage*, 11th ed. New York: McGraw-Hill, 2007.

- Roy, Joaquín. 2012. Europa aleja aún más a EE.UU. de América latina. *Clarín*, 29 de febrero. [http://www.clarin.com/opinion/Europa-aleja-EEUU-America-latina\\_0\\_655134563.html](http://www.clarin.com/opinion/Europa-aleja-EEUU-America-latina_0_655134563.html) (accedido el 8 de octubre de 2013).
- . 2013. Autoimagen y realidad de la integración latinoamericana. *El País*, 10 de febrero. <http://blogs.elpais.com/atlantis/2013/02/autoimagen-y-realidad-de-la-integraci%C3%B3n-latinoamericana.html> (accedido el 29 de abril de 2013).
- Ruggie, John Gerard. 1972. Collective Goods and Future International Collaboration. *American Political Science Review* 66.
- Sanahuja, José Antonio. 2008. Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* 7.
- . 2011. Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de Unasur. *Pensamiento Propio* 33.
- . 2012. Regionalismo Post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* 9.
- Sandoval, Claudio J. 2013. La ausencia absoluta de la UNASUR. *El Universal*, 17 de enero. <http://www.eluniversal.com/opinion/130117/la-ausencia-absoluta-de-la-unasur> (accedido el 20 de enero de 2013).
- Schout, Adriaan. 2008. Beyond the Rotating Presidency. En Hayward, Jack, ed. *Leaderless Europe*. Oxford University Press.
- Serbin, Andrés. 2007. Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible? *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* 6.
- . 2010. Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos. *Documentos Nueva Sociedad*, agosto. PDF.
- Sesión Extraordinaria de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. 2005. *Proyecto de Decisión sobre la Creación de la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano*, 9 de diciembre. Montevideo, Uruguay. [http://www.comunidadandina.org/unasur/comision\\_estrategica.pdf](http://www.comunidadandina.org/unasur/comision_estrategica.pdf) (accedido el 3 de febrero de 2012).
- Slocum, Nikky y Luk Van Langenhove. 2005. Identity and Regional Integration. En Farrell, Hettne y Van Langenhove 2005.

- Söderbaum, Fredrik y Timothy Shaw, eds. 2003. *Theories of New Regionalism*. New York: Palgrave Macmillan.
- Solón, Pablo. 2008. Reflexiones a mano alzada sobre el Tratado de UNASUR. *Revista de la Integración* 2.
- Spruyt, Hendrick. 1994. *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of Systems Change*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sterling-Folker, Jennifer. 2002. *Theories of International Cooperation and the Primacy of Anarchy: Explaining U.S. International Monetary Policy-Making after Bretton Woods*. Albany: State University of New York Press
- Strange, Susan. 1996. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Thomson, Robert. 2008. The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 46.3: 593-617.
- Torreblanca, José Ignacio. 2011. Camaleones o "raritos": ¿qué debemos ser los europeos en el mundo? *El País*, 21 de diciembre. <http://blogs.elpais.com/cafe-steiner/2011/12/camaleones-o-raritos-que-debemos-ser-los-europeos-en-el-mundo.html> (accedido el 22 de diciembre de 2011)
- UNASUR, 2008. *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, UNASUR. Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR. Brasilia, 23 de mayo.
- . 2010. *Declaración de Solidaridad de UNASUR con Haití*. Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR. Quito, 9 de febrero.
- . 2010. *Protocolo Adicional sobre Compromiso con la Democracia*. Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR. Georgetown, 26 de noviembre.
- . 2012. *Reglamento General de la Unión de Naciones Suramericanas*. Bogotá, 11 de junio.
- . 2012. *Resolución N°21*. Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR. Bogotá, 11 de junio.
- . 2012. *Resolución N°22*. Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR. Bogotá, 11 de junio.
- . 2012. *Decisión N°26*. Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR. Mendoza, 29 de junio.

- . 2012. *Resolución N°32*. Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR. Lima, 29 de noviembre.
- . 2012. *Decisión N°6*. Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR. Lima, 30 de noviembre.
- . 2013. *Declaración de Lima*. Sesión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR. Lima, 18 de abril.
- Vázquez, Tabaré. 2011. Ponencia impartida en la 8° Jornada del Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina. Reportado por *EFE*, 1 de noviembre.  
<http://www.elobservador.com.uy/noticia/212337/vazquez-afirmo-en-argentina-mas-que-vecinos-somos-hermanos/> (accedido el 8 de noviembre de 2011).
- Zeas B., Santiago. 2013. Secretario de Unasur casi no despacha en Quito. *El Comercio*, 5 de abril. [http://www.elcomercio.com/politica/Secretario-Unasur-despacha-Quito-AliRodriguez\\_0\\_895710468.html](http://www.elcomercio.com/politica/Secretario-Unasur-despacha-Quito-AliRodriguez_0_895710468.html) (accedido el 5 de abril de 2013).
- I Cumbre Energética Suramericana. 2007. *Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno*, 16 de abril. Isla Margarita, Venezuela.  
[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/unasur17-4-07.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/unasur17-4-07.htm) (accedido el 3 de febrero de 2012).
- I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. 2005. *Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria*, 30 de septiembre. Brasilia, Brasil. [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/casa\\_2005\\_3.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_3.htm) (accedido el 3 de febrero de 2012).
- I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. 2005. *Programa de Acción*, 30 de septiembre. Brasilia, Brasil.  
[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/casa\\_2005\\_4.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_4.htm) (accedido el 3 de febrero de 2012).
- I Reunión de Presidentes de América del Sur. 2000. *Comunicado de Brasilia*, 1 de septiembre. Brasilia, Brasil.  
[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/di1-9-00.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm) (accedido el 3 de febrero de 2012).
- II Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. 2006. *Declaración de Cochabamba*, 9 de diciembre. Cochabamba, Bolivia.  
[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/declaracion\\_cochabamba.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm) (accedido el 3 de febrero de 2012).
- II Reunión de Presidentes de América del Sur. 2002. *Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo*, 27 de julio. Guayaquil, Ecuador.

[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/Consenso\\_guayaquil.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm)  
(accedido el 3 de febrero de 2012).

III Reunión de Presidentes de América del Sur. 2004. *Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones*, 8 de diciembre. Cusco, Perú.  
[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/cusco\\_sudamerica.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm)  
(accedido el 3 de febrero de 2012).

### *Audiovisuales*

Correa, Rafael. 2012. Entrevistado por Ana Pastor en *Los Desayunos de TVE*. Radio Televisión Española, 19 de marzo. Vídeo. <http://www.rtve.es/alacarta/videos/los-desayunos-de-tve/desayunos-tve-rafael-correa-presidente-ecuador/1352796/>  
(accedido el 22 de marzo de 2012).

Dabène 2011a. Entrevistado por Lucía Suau Arinci en *Youtube*. Asuntos del Sur, 21 de noviembre. Vídeo. <http://www.youtube.com/watch?v=BKF-euYaPEg> (accedido el 12 de enero de 2012).

Follonier 2011c. Entrevistado por la Escuela Nacional de Gobierno de Argentina en *Youtube*. Congreso Internacional de Unasur, 4 de noviembre.  
<http://www.youtube.com/watch?v=4g7n-8w5UUQ> (accedido el 2 de marzo de 2012).

## **Anexo I**

### **TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS**

La República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República del Paraguay, la República del Perú, la República de Suriname, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela,

#### **PREÁMBULO**

**APOYADAS** en la historia compartida y solidaria de nuestras naciones, multiétnicas, plurilingües y multiculturales, que han luchado por la emancipación y la unidad suramericana, honrando el pensamiento de quienes forjaron nuestra independencia y libertad a favor de esa unión y la construcción de un futuro común;

**INSPIRADAS** en las Declaraciones de Cusco (8 de diciembre de 2004), Brasilia (30 de septiembre de 2005) y Cochabamba (9 de diciembre de 2006);

**AFIRMAN** su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe;

**CONVENCIDAS** de que la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes;

**SEGURAS** de que la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz en un mundo libre de armas nucleares y de destrucción masiva;

**RATIFICAN** que tanto la integración como la unión suramericanas se fundan en los principios rectores de: irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible;

**ENTIENDEN** que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de

MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos;

CONSCIENTES de que este proceso de construcción de la integración y la unión suramericanas es ambicioso en sus objetivos estratégicos, que deberá ser flexible y gradual en su implementación, asegurando que cada Estado adquiera los compromisos según su realidad;

RATIFICAN que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros;

**ACUERDAN:**

### **Artículo 1** **Constitución de UNASUR**

Los Estados Parte del presente Tratado deciden constituir la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como una organización dotada de personalidad jurídica internacional.

### **Artículo 2** **Objetivo**

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

### **Artículo 3** **Objetivos Específicos**

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivos específicos:

- a) el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional;
- b) el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región;
- c) la erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de estudios y títulos;

- d) la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región;
- e) el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables;
- f) la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros;
- g) la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático;
- h) el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa;
- i) la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana;
- j) el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud;
- k) la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas;
- l) 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 que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza;
- m) la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva;
- n) la definición e implementación de políticas y proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica, con miras a incrementar la capacidad, la sustentabilidad y el desarrollo científico y tecnológico propios;
- o) la promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades;

p) 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;

q) la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las 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;

r) la promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados Miembros de UNASUR;

s) el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa;

t) la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, y

u) la cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación.

#### **Artículo 4** **Órganos**

Los órganos de UNASUR son:

1. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
2. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
3. El Consejo de Delegadas y Delegados;
4. La Secretaría General.

#### **Artículo 5** **Desarrollo de la Institucionalidad**

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

Los acuerdos adoptados por las Reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, los Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales serán presentados a consideración del órgano competente que los ha creado o convocado.

El Consejo Energético de Suramérica, creado en la Declaración de Margarita (17 de abril de 2007), es parte de UNASUR.

### **Artículo 6**

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno es el órgano máximo de UNASUR.

Sus atribuciones son:

- a) establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación;
- b) convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial;
- c) decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- d) adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros.

Las reuniones ordinarias del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno tendrán una periodicidad anual. A petición de un Estado Miembro se podrá convocar a reuniones extraordinarias, a través de la Presidencia Pro Tempore, con el consenso de todos los Estados Miembros de UNASUR.

### **Artículo 7**

#### **La Presidencia Pro Tempore**

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

Sus atribuciones son:

- a) preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de UNASUR;
- b) presentar para su consideración al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y al Consejo de Delegadas y 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;
- c) representar a UNASUR en eventos internacionales, previa delegación aprobada por los Estados Miembros;
- d) asumir compromisos y firmar Declaraciones con terceros, previo consentimiento de los órganos correspondientes de UNASUR.

### **Artículo 8**

## **El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores**

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tiene las siguientes atribuciones:

- a) adoptar Resoluciones para implementar las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
- b) proponer proyectos de Decisiones y preparar las reuniones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
- c) coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana;
- d) desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional;
- e) realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto;
- f) aprobar el Programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de UNASUR;
- g) aprobar el financiamiento de las iniciativas comunes de UNASUR;
- r) implementar los lineamientos políticos en las relaciones con terceros;
- h) aprobar resoluciones y reglamentos de carácter institucional o sobre otros temas que sean de su competencia;
- j) crear Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades fijadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

Las reuniones ordinarias del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tendrán una periodicidad semestral, pudiendo convocar la Presidencia Pro Tempore a reuniones extraordinarias a petición de la mitad de los Estados Miembros.

### **Artículo 9**

#### **El Consejo de Delegadas y Delegados**

El Consejo de Delegadas y Delegados tiene las siguientes atribuciones:

- a) implementar mediante la adopción de las Disposiciones pertinentes, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General;
- b) preparar las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- c) elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y Reglamentos para la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;

d) compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos;

e) conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo;

f) dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre temas de interés regional e internacional;

g) promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana;

h) proponer al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento para su consideración y aprobación.

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

## **Artículo 10**

### **La Secretaría General**

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

Sus atribuciones son:

a) apoyar al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, al Consejo de Delegadas y Delegados y a la Presidencia Pro Tempore, en el cumplimiento de sus funciones;

b) proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de UNASUR;

c) participar con derecho a voz y ejercer la función de secretaria en las reuniones de los órganos de UNASUR;

d) preparar y presentar la Memoria Anual y los informes respectivos a los órganos correspondientes de UNASUR;

e) servir como depositaria de los Acuerdos en el ámbito de UNASUR y disponer su publicación correspondiente;

f) preparar el proyecto de presupuesto anual para la consideración del Consejo de Delegadas y Delegados y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución;

g) preparar los proyectos de Reglamento para el funcionamiento de la Secretaría General, y someterlos a la consideración y aprobación de los órganos correspondientes;

h) coordinar con otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe para el desarrollo de las actividades que le encomienden los órganos de UNASUR;

i) celebrar, de acuerdo con los reglamentos, todos los actos jurídicos necesarios para la buena administración y gestión de la Secretaría General.

El Secretario General será 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 una sola vez. El Secretario General no podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad.

Durante el ejercicio de sus funciones, el Secretario General y los funcionarios de la Secretaría tendrán dedicación exclusiva, no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno, ni entidad ajena a UNASUR, y se abstendrán de actuar en forma incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante esta organización internacional.

El Secretario General ejerce la representación legal de la Secretaría General.

En la selección de los funcionarios de la Secretaría General se garantizará una representación equitativa entre los Estados Miembros, tomando en cuenta, en lo posible, criterios de género, idiomas, étnicos y otros.

## **Artículo 11**

### **Fuentes Jurídicas**

Las fuentes jurídicas de UNASUR son las siguientes:

1. El Tratado Constitutivo de UNASUR y los demás instrumentos adicionales;
2. Los Acuerdos que celebren los Estados Miembros de UNASUR sobre la base de los instrumentos mencionados en el punto precedente;
3. Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
4. Las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;  
y
5. Las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados.

## **Artículo 12**

## **Aprobación de la Normativa**

Toda la normativa de UNASUR se adoptará por consenso.

Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados, se podrán acordar estando presentes al menos tres cuartos (3/4) de los Estados Miembros.

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

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

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

### **Artículo 13**

#### **Adopción de Políticas y Creación de Instituciones, Organizaciones y Programas**

Uno o más Estados Miembros podrán someter a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados una propuesta de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes para ser adoptados de manera consensuada, sobre la base de criterios flexibles y graduales de implementación según los objetivos de UNASUR y lo dispuesto en los Artículos 5 y 12 del presente Tratado.

En el caso de programas, instituciones u organizaciones en que participen Estados Miembros con anterioridad a la vigencia de este Tratado podrán ser considerados como programas, instituciones u organizaciones de UNASUR de acuerdo a los procedimientos señalados en este artículo y en consonancia con los objetivos de este Tratado.

Las propuestas se presentarán al Consejo de Delegadas y Delegados. Una vez aprobadas por consenso se remitirán al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y, subsecuentemente, al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, para su aprobación por consenso. Cuando una propuesta no sea objeto de consenso, la misma sólo podrá ser sometida nuevamente al Consejo de Delegadas y Delegados seis meses después de su última inclusión en agenda.

Aprobada una propuesta por la instancia máxima de UNASUR, tres o más Estados Miembros podrán iniciar su desarrollo, siempre y cuando se asegure, tanto la

posibilidad de incorporación de otros Estados Miembros, como la información periódica de su avance al Consejo de Delegadas y Delegados.

Cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido, sin que ello impida su posterior incorporación total o parcial a la misma. En el caso de las instituciones, organizaciones o programas que se creen, cualquiera de los Estados Miembros podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente de participar por tiempo definido o indefinido.

La adopción de políticas y creación de instituciones, organizaciones y programas será reglamentada por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados.

#### **Artículo 14** **Diálogo Político**

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

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

#### **Artículo 15** **Relaciones con Terceros**

UNASUR promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional o internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional, priorizando proyectos en las áreas de energía, financiamiento, infraestructura, políticas sociales, educación y otras a definirse.

El Consejo de Delegadas y Delegados es el responsable de hacer seguimiento a las actividades de implementación con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y de la Secretaría General. Con el propósito de contar con una adecuada coordinación, el Consejo de Delegadas y Delegados deberá conocer y considerar expresamente las posiciones que sustentará UNASUR en su relacionamiento con terceros.

#### **Artículo 16** **Financiamiento**

El Consejo de Delegadas y Delegados propondrá para su consideración y aprobación al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el Proyecto de Presupuesto ordinario anual de funcionamiento de la Secretaría General.

El financiamiento del presupuesto ordinario de funcionamiento de la Secretaría General se realizará en base a cuotas diferenciadas de los Estados Miembros a ser

determinadas por Resolución del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados, tomando en cuenta la capacidad económica de los Estados Miembros, la responsabilidad común y el principio de equidad.

### **Artículo 17** **Parlamento**

La conformación de un Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, será materia de un Protocolo Adicional al presente Tratado.

### **Artículo 18** **Participación Ciudadana**

Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR.

Los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta.

### **Artículo 19** **Estados Asociados**

Los demás Estados de América Latina y el Caribe que soliciten su participación como Estados Asociados de UNASUR, podrán ser admitidos con la aprobación del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

Los derechos y obligaciones de los Estados Asociados serán objeto de reglamentación por parte del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

### **Artículo 20** **Adhesión de Nuevos Miembros**

A partir del quinto año de la entrada en vigor del presente Tratado y teniendo en cuenta el propósito de fortalecer la unidad de América Latina y el Caribe, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno podrá examinar solicitudes de adhesión como Estados Miembros por parte de Estados Asociados, que tengan este status por cuatro (4) años, mediante recomendación por consenso del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Los respectivos Protocolos de Adhesión entrarán en vigor a los 30 días de la fecha en que se complete su proceso de ratificación por todos los Estados Miembros y el Estado Adherente.

### **Artículo 21** **Solución de Diferencias**

Las diferencias que pudieren surgir entre Estados Partes respecto a la interpretación o aplicación de las disposiciones del presente Tratado Constitutivo serán resueltas mediante negociaciones directas.

En caso de no lograr una solución mediante la negociación directa, dichos Estados Miembros someterán la diferencia a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados, el cual, dentro de los 60 días de su recepción, formulará las recomendaciones pertinentes para la solución de la misma.

En caso de no alcanzarse una solución ésta instancia elevará la diferencia al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, para su consideración en su próxima reunión.

## **Artículo 22**

### **Inmunidades y Privilegios**

UNASUR gozará, en el territorio de cada uno de los Estados Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos.

Los representantes de los Estados Miembros de UNASUR y los funcionarios internacionales de ésta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones, en relación con este Tratado.

UNASUR celebrará con la República del Ecuador el correspondiente Acuerdo de Sede, que establecerá los privilegios e inmunidades específicos.

## **Artículo 23**

### **Idiomas**

Los idiomas oficiales de la Unión de Naciones Suramericanas serán el castellano, el inglés, el portugués y el neerlandés.

## **Artículo 24**

### **Duración y Denuncia**

El presente Tratado Constitutivo tendrá una duración indefinida. Podrá ser denunciado por cualquiera de los Estados Miembros mediante notificación escrita al Depositario, que comunicará dicha denuncia a los demás Estados Miembros.

La denuncia surtirá efectos una vez transcurrido el plazo de seis (6) meses desde la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Depositario.

La notificación de denuncia no eximirá al Estado Miembro de la obligación de pago de las contribuciones ordinarias que tuviere pendientes.

## **Artículo 25**

### **Enmiendas**

Cualquier Estado Miembro podrá proponer enmiendas al presente Tratado Constitutivo. Las propuestas de enmienda serán comunicadas a la Secretaría General que las notificará a los Estados Miembros para su consideración por los órganos de UNASUR.

Las enmiendas aprobadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, seguirán el procedimiento establecido en el Artículo 26, para su posterior entrada en vigencia.

#### **Artículo 26** **Entrada en Vigor**

El presente Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno (9o) instrumento de ratificación.

Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República del Ecuador, que comunicará la fecha de depósito a los demás Estados Miembros, así como la fecha de entrada en vigor del presente Tratado Constitutivo.

Para el Estado Miembro que ratifique el Tratado Constitutivo luego de haber sido depositado el noveno instrumento de ratificación, el mismo entrará en vigor treinta días después de la fecha en que tal Estado Miembro haya depositado su instrumento de ratificación.

#### **Artículo 27** **Registro**

El presente Tratado Constitutivo y sus enmiendas serán registrados ante la Secretaría de la Organización de Naciones Unidas.

#### **Artículo Transitorio**

Las Partes acuerdan designar una Comisión Especial, que será coordinada por el Consejo de Delegadas y Delegados y estará integrada por representantes de los Parlamentos Nacionales, Subregionales y Regionales con el objetivo de elaborar un Proyecto de Protocolo Adicional que será considerado en la IV Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Esta Comisión sesionará en la ciudad de Cochabamba. Dicho Protocolo Adicional establecerá la composición, atribuciones y funcionamiento del Parlamento Suramericano.

Suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, a los veintitrés días del mes de mayo del año dos mil ocho, en originales en los idiomas portugués, castellano, inglés y neerlandés, siendo los cuatro textos igualmente auténticos