

LA UNASUR : nuevo paradigma de la integración sudamericana (III y última parte)

*Prof. Embajador Agustín Espinosa**

Anunciábamos en la segunda entrega de nuestro artículo sobre la UNASUR, en el Número 8 (del 7 de diciembre de 2007) de "LETRAS INTERNACIONALES", que una vez firmado el Tratado Constitutivo de la UNASUR, analizaríamos su institucionalidad y los primeros "productos" de este emprendimiento regional.

El pasado viernes 23 de mayo, se firmó finalmente, en Brasilia, dicho Tratado, con la participación de los once Jefes de Estado o de Gobierno de Sudamérica y del vice Presidente de nuestro país. Así como la V Cumbre Unión Europea - América Latina y el Caribe, que se llevó a cabo en Lima pocos días atrás (ver artículos en el número 21 de "LETRAS INTERNACIONALES" del jueves 15 de mayo de 2008) nos dejó "gusto a poco", esta Cumbre Sudamericana nos deja numerosas incógnitas, que la Presidencia Pro -Tempore de Chile -a cargo de la UNASUR a partir del 23 de mayo del corriente- deberá intentar despejar en los próximos doce meses.

Los objetivos de la UNASUR los desarrollamos en la segunda entrega de nuestro artículo. Hoy veremos de qué tipo de órganos se dota esta flamante organización internacional. La verdad es que el modelo institucional de la UNASUR, no es muy diferente del de otros organismos regionales de integración y/o cooperación. La UNASUR se dota de cuatro órganos: el Consejo de Jefes de Estado/Gobierno; el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; el Consejo de Delegados y la Secretaría General.

El Consejo de Jefes de Estado es el órgano político de más alto nivel de la UNASUR, y le compete el establecimiento de los lineamientos políticos del proceso de integración sudamericana y su voluntad se expresa por las Decisiones adoptadas por consenso (Toda la normativa de la UNASUR se adoptará por consenso, según el Tratado), durante sus reuniones ordinarias que tendrán una periodicidad anual.

Al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores -órgano también político- le compete implementar las decisiones del Consejo de Jefes de Estado y proponer a estos proyectos de decisiones y en general tareas de coordinación sobre los temas centrales de la integración sudamericana (funcionamiento del diálogo político, manejo de las relaciones exteriores, aprobación del programa de actividades y del presupuesto anual, etc). Sus reuniones ordinarias serán semestrales y al igual que para el Consejo de Jefes de Estado, podrán existir reuniones extraordinarias.

La voluntad jurídica del Consejo de Ministros se expresa a través

de Resoluciones adoptadas por consenso.

El Consejo de Delegados es un órgano más ejecutivo y permanente, dado que se reunirá cada dos meses, en el país que ejerza la Presidencia Pro-Tempore (que será ejercida sucesivamente por orden alfabético de los Estados miembros por períodos anuales). Los miembros de este Consejo de Delegados serán representantes diplomáticos, seguramente a nivel de Embajadores. Las atribuciones de este órgano serán las de dar seguimiento a los temas de la agenda de la UNASUR y de implementar las Decisiones del Consejo de Jefes de Estado y las Resoluciones del Consejo de Ministros.

La voluntad jurídica del Consejo de Delegados se expresará a través de Disposiciones, adoptadas también por consenso. Como vemos, los tres órganos de la UNASUR enfrentarán el enorme desafío de formar sus voluntades a través del mecanismo del consenso, cuyas virtudes y defectos conocemos muy bien en nuestro MERCOSUR. Con la diferencia que en este caso habrá que alcanzar consenso entre doce partes para adoptar decisiones, resoluciones y disposiciones...

Finalmente, tenemos como único órgano permanente, la Secretaría General, cuyas competencias fueron evolucionando durante el proceso de negociación del Tratado Constitutivo, pasando de ser una pretendida Secretaría con vuelo político y gran autonomía a una simple secretaría administrativa, con menos competencias que la Secretaría de la Comunidad Andina de Naciones, y muy semejantes a las que dispone la actual Secretaría del MERCOSUR o de la ALADI. Este "recorte" en sus competencias hizo que el primer Secretario electo en la penúltima reunión de la UNASUR en la isla Margarita, en abril de 2007 (ver primera entrega del artículo sobre la UNASUR, "Letras Internacionales" número 7 del 30 de noviembre de 2007), el ex-Presidente ecuatoriano Rodrigo Borja, finalmente no aceptara asumir dicho cargo, por considerar que el mismo, tal como quedó plasmado en el Tratado, ha dejado de ser "fuerte y funcional". Este argumento tuvo el respaldo del Presidente de Ecuador Rafael Correa, que tuvo expresiones críticas sobre la insitucionalidad adoptada por la UNASUR. Se iniciará entonces, durante la Presidencia Pro Tempore de Chile, la tarea de encontrar un candidato para ocupar este cargo, que el Consejo de Delegados que redactó el proyecto del Tratado, se encargó de relativizar en una dimensión puramente burocrática y administrativa.

La Secretaria General de la UNASUR tendrá su sede en Quito.

Quedan ahora por resolver temas no menores: ¿cómo se vinculará la UNASUR con los restantes procesos de integración de la región, con un largo e irregular historial, como son la ALADI, la CAN, el MERCOSUR, o el Tratado Amazónico, mas allá de lo que al respecto dice el Tratado? ¿Cómo se vinculará la UNASUR con los más recientes emprendimientos del nuevo paradigma de integración de la región, como son el TCP o el ALBA? ¿Cómo se vinculará la UNASUR con aquellos países de la región que practican el libre comercio en su máxima expresión, como son -entre otros candidatos potenciales-, Chile, Colombia o Perú, todos ellos entusiastas adherentes a Tratados de Libre Comercio? ¿Cómo se vinculará la UNASUR con aquellos países que han hecho saber su poca simpatía a la novel organización, como Colombia, por ejemplo, cuyo Presidente

Uribe rechazó asumir la primer Presidencia Pro Tempore, que recayó así en manos de la Presidenta Bachelet de Chile? ¿Cómo se vinculará la UNASUR con el crecimiento de sus hijos "pródigos" : el Consejo Energético de Sudamérica, el Banco del Sur y ahora el Consejo Sudamericano de Defensa que está por nacer, o la anunciada creación formulada por el Presidente Lula de un Banco Central y de una moneda unica para la UNASUR? ¿Cómo se vinculará la UNASUR con el Parlamento Sudamericano que se crea por un Protocolo Adicional, y que además deberá encontrar su identidad – ¿supremacía?- frente a los Parlamentos del MERCOSUR, de la CAN y el Parlatino, ya existentes? ¿Qué pasara en los Parlamentos de los países miembros de la UNASUR cuando deban aprobar el Tratado firmado por sus gobiernos? ¿Cómo se alcanzarán los equilibrios necesarios para conciliar las diferentes interpretaciones que puedan provocar en los Estados miembros de la UNASUR los objetivos establecidos en el mismo, cuando deban negociarse – por consenso – los programas de acción previstos?

Más allá de los discursos, algunos grandilocuentes, de los doce mandatarios que aprobaron en Brasilia el Tratado de la UNASUR , en medio de una región que hacía tiempo no se encontraba tan convulsionada, habrá que esperar como "aterriza" este emprendimiento en la región, para ver si es posible cumplir los objetivos generales y específicos previstos en los artículos 2 y 3 del Tratado. Sobre todo aquellos que pretenden 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 ".

Menuda tarea, señora Presidenta Bachelet.

**Catedrático de Relaciones Internacionales e Integración. FACS - ORT.*