

VII Congreso de Relaciones Internacionales
I Congreso del Consejo Federal de Estudios Internacionales
II Congreso de la Federación Latinoamericana de Estudios Internacionales
La Plata, 26, 27 y 28 de noviembre de 2014.

El Reglamento General y el Tratado Constitutivo de la UNASUR: una breve comparación.

Prof. Javier Luchetti¹.

Introducción.

La creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones significó un paso adelante en la integración sudamericana. Esta iniciativa brasileña que ya venía de varios años atrás, tenía como objetivo tratar de conformar un bloque regional que pudiera hacer frente a los desafíos y peligros de la globalización. Las distintas cumbres de Brasilia (2000) y Guayaquil (2002), fueron el preámbulo de la reunión de Cusco (Perú) en el año 2004, en la que dentro del marco de la III Cumbre Presidencial Sudamericana se creó la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), que pretendía lograr la integración física, energética, financiera, cultural, y comunicacional, fortalecer el aspecto institucional, buscar soluciones a los problemas sociales e incrementar las relaciones con otros bloques y estados. Se partía de la base que los países tenían valores comunes como la democracia, la libertad, la diversidad, etc., por lo que esto se debía aprovechar para desarrollar las potencialidades que permitieran aumentar la capacidad de negociación internacional.

En abril de 2007, en la isla Margarita (Venezuela) dentro del marco de la cumbre sobre la integración energética, la CSN cambió de nombre. Los asistentes al nuevo cónclave suramericano fueron el presidente argentino Néstor Kirchner, el presidente boliviano, Evo Morales, el presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, el presidente colombiano, Álvaro Uribe, el presidente ecuatoriano, Rafael Correa, el Primer Ministro de la República de Guyana, Samuel Hinds, el presidente de Paraguay, Nicanor Duarte, el Ministro de Relaciones Exteriores de Perú, José García Belaúnde, el Ministro de Recursos Naturales de la República de Surinam,

¹Profesor de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. El presente trabajo corresponde al proyecto de investigación "Políticas Exteriores Comparadas de América Latina, Regionalismo y Sistema Mundial (2005-2009/11)" SECAT-UNICEN.

Gregory Allan Rusland, el vicepresidente uruguayo, Rodolfo Nin Novoa, y el presidente venezolano, Hugo Chávez Frías.

En esa reunión, dentro del diálogo político suramericano, acordaron cambiar el nombre al grupo de trabajo conjunto que habían conformado apenas unos años antes. Los asistentes decidieron: “1. Nombrar este esfuerzo integrador de Suramérica, como ‘Unión de Naciones Suramericanas’ (Unasur). 2. Designar una Secretaría Permanente, que tendrá como sede la ciudad de Quito, República del Ecuador, en el conocido Monumento a la Mitad del Mundo. 3. Encomendar a los ministros de Relaciones Exteriores para designar la Secretaría Permanente y transformar la Comisión de Altos Funcionarios en Consejo, la redacción de un proyecto de Acuerdo Constitutivo de Unasur a ser presentado en la III Cumbre, en Colombia”². El objetivo del siguiente trabajo es realizar un análisis comparativo para describir las compatibilidades de lo que mencionan el Tratado Constitutivo de la UNASUR firmado en el 2008 pero ratificado tres años después, por las demoras en aprobarlo por parte de los parlamentos de los países que lo suscribían, y el Reglamento General de UNASUR creado en el 2012 y que fija las normas de funcionamiento de la UNASUR.

1. El Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.

Los presidentes de la República de Argentina, 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, estimulados por el éxito de las reuniones previas realizadas en Cusco, Perú, en el año 2004, en Brasilia, capital de Brasil, en septiembre de 2005 y en Cochabamba, Bolivia, en diciembre de 2006, y respaldados por una historia en común de las naciones 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”, resolvieron firmar el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas³.

Los países reunidos afirmaron que este nuevo esquema de 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”⁴. Los

²Voluntad política para el desarrollo de estrategias energéticas. Decisiones del diálogo político entre los jefes de estado y de gobierno. Isla de Margarita, 16 de abril de 2007.

³Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Brasilia, 23 de mayo de 2008, preámbulo.

⁴Ibidem.

principios rectores de la UNASUR son los siguientes: “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”⁵.

Junto con el acercamiento a países que se encontraban fuera de órbitas de integración del Mercado Común del Sur y de la Comunidad Andina, como Chile, Guyana y Suriname, se pretendía usar sus conocimientos y experiencias para enriquecer el nuevo intento. El nuevo intento integracionista no debía realizarse en forma rápida y vertiginosa, sino que por el contrario debía “ser flexible y gradual en su implementación, asegurando que cada Estado adquiriera los compromisos según su realidad”⁶.

La nueva organización presentaba 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”⁷.

El Tratado presenta los siguientes 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;

⁵Ibídem.

⁶Ibídem.

⁷Ibídem, artículo 2.

- 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 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”⁸.

El nuevo intento integracionista exterioriza un novel impulso a la idea de la integración desde varios puntos de vista. Tanto la defensa y el fortalecimiento de la democracia como modo de vida y estilo de gobierno, junto con el desarrollo económico dentro de un marco de mayor equidad social y redistribución del ingreso, son aspectos apreciables que ambicionan llevar adelante los países de UNASUR. Su firme compromiso con la democracia, la paz, la protección del medio ambiente y la integración energética y de infraestructura, deberían permitir la conformación de una sociedad suramericana estratégicamente unida para enfrentar los desafíos que impone la agenda internacional del siglo XXI.

Para ello es imprescindible la colaboración, cooperación y coordinación política entre los distintos órganos de UNASUR: sin un diálogo político fluido, no se puede esperar soluciones prontas a los graves problemas que padecen las sociedades suramericanas. Los órganos de la UNASUR son 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 y la Secretaría General. La Presidencia Pro Témpore será ejercida por cada uno de los estados miembros en orden alfabético por períodos anuales.

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado, establece lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos para el proceso de integración suramericana, convoca a reuniones ministeriales sectoriales, crea consejos y, adopta los lineamientos políticos que se desarrollarán con terceros países. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores adopta resoluciones para implementar las decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado, propone proyectos de decisiones, coordina posiciones en temas de integración suramericana, amplifica y entabla el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional, aprueba el presupuesto anual de UNASUR y el financiamiento de las iniciativas comunes y resoluciones de carácter institucional, creando además, grupos de trabajo.

El Consejo de Delegadas y Delegados (conformado por una o un representante acreditado por cada estado miembro) prepara las reuniones de las Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, elabora proyectos de decisiones, resoluciones y reglamentos, conforma y coordina los grupos de trabajo, coordina las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional, se encarga del seguimiento de los espacios de diálogo político sobre temas regionales e internacionales, impulsa espacios de diálogo que

⁸Ibídem, artículo 3.

auspicien la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana, y propone al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto anual⁹.

UNASUR cuenta con una Secretaría General con sede en Quito, capital de Ecuador, que presenta las siguientes atribuciones:

- “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 la 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 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”¹⁰.

En cuanto al Secretario General, el artículo 10 plantea que “durante el ejercicio de las 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”.

En vista de las dificultades pasadas en cuanto a la toma de decisiones, los países acordaron que todas las normativas de la UNASUR se adoptarán por consenso, y las decisiones se podrán tomar estando presentes al menos tres cuartos de los estados miembros. Los estados ausentes tendrán 30 días para adoptar una postura con respecto a los temas tratados. La toma de decisiones por consenso lo que trataba era abreviar y acelerar los tiempos y los trámites para que las determinaciones se adoptaran lo más rápido

⁹Ibidem, artículos 6-9.

¹⁰Ibidem, artículo 10.

posible¹¹. Con este Tratado se busca generar un espacio de consulta política, más allá que también, como hemos visto, presenta otros objetivos: “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 de las relaciones internacionales”¹².

También se pretende entablar relaciones políticas y económicas internacionales con otros países y regiones haciendo valer la voz suramericana en el mundo incrementando su peso en las decisiones diplomáticas, por lo que el nuevo bloque de integración “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”¹³. Los Consejos constituidos hasta ahora han sido los siguientes: Consejo Suramericano de Desarrollo Social, Consejo de Defensa Suramericano, Consejo de Salud Suramericano, Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico, Consejo Energético Suramericano, Consejo Suramericano de Educación, Consejo Suramericano de Cultura, Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación, Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, Consejo Electoral de UNASUR, Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas y Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

El Tratado también busca la ampliación de la 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”¹⁴.

¹¹Ibidem, artículo 12.

¹²Ibidem, artículo 14.

¹³Ibidem, artículo 15.

¹⁴Ibidem, artículo 18.

Por otra parte, se logra apreciar una apertura a otros países del continente como una forma de poder unir en el proceso de integración al resto de los países latinoamericanos, más allá de la diversidad política y económica: “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”¹⁵. Para ello serían requeridos algunos años en cuanto a la espera para poder participar junto con los estados suramericanos: “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 poro todos los Estados Miembros y el Estado Adherente”¹⁶.

Los representantes de UNASUR gozarán en cada territorio de cada uno de los estados, de la inmunidad necesaria para llevar a cabo sus tareas pertinentes. Los idiomas oficiales utilizados serían el castellano, el inglés (por Guyana), el portugués y el neerlandés (por Suriname), y el Tratado podría ser denunciado por cualquiera de los estados miembros, aunque se suponía que tendría duración indefinida. Las diferencias que pudiesen surgir serían solucionadas mediante negociaciones directas. El Tratado entraría en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno instrumento de ratificación, es decir, si nueve de los doce países ratificaban el Tratado automáticamente entraría en vigencia¹⁷.

2. El Reglamento General de UNASUR.

El 11 de junio de 2012, en una reunión extraordinaria del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión de Naciones Suramericanas, se suscribió el Reglamento General de la UNASUR. El Reglamento es un instrumento complementario no solo al Tratado Constitutivo, sino también al Protocolo Adicional al Tratado constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, firmado en Georgetown, República Cooperativa de Guyana, en noviembre de 2010¹⁸. En el mismo se menciona que la estructura institucional está conformada por los órganos mencionados en los artículos 4 y 5

¹⁵Ibidem, artículo 19.

¹⁶Ibidem, artículo 20.

¹⁷Ibidem, artículos 21-24 y 26.

¹⁸Luchetti, Javier: La UNASUR y el Protocolo sobre Compromiso con la Democracia, en; **V Congreso en Relaciones Internacionales**. La Plata, Universidad Nacional de La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, 21, 22 y 23 de noviembre de 2012.

del Tratado (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, reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de Nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales que se necesiten). Los capítulos son: 1) Objeto y ámbito de aplicación. 2) Estructura e institucionalidad de UNASUR. 3) Adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones y programas. 4) Secretaría General. 5) Presidencia Pro Tempore. 6) Consejo de Delegadas y Delegados. 7) Presupuesto. 8) Organización de reuniones. 9) Sistematización de actos normativos y documentos.

En cuanto a la estructura e institucionalidad de la UNASUR, el reglamento señala que las instancias de naturaleza temporal se reunirán cuantas veces sea necesaria, y que la presidencia de todas las instancias de UNASUR le corresponderá al Estado Miembro que ocupe la Presidencia Pro Tempore. Los Consejos Ministeriales y demás instancias deben elaborar un Plan de Acción dentro de los lineamientos políticos de la UNASUR. La Presidencia Pro Tempore saliente dispondrá con la nueva y el apoyo de la Secretaría General, la enunciación de un Programa Anual de Actividades, como menciona el artículo 6, a) del Tratado sobre el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno: “Establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación”, y el artículo 8, f), del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores también del mismo Tratado: “Aprobar el Programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de UNASUR”¹⁹.

En cuanto a la adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones y programas y para la disposición de reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias, aquel o aquellos Estados Miembros interesados deben elevar una propuesta al Consejo de Delegadas y Delegados para que estos envíen el pedido al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. La propuesta debe contener los motivos para analizar su conveniencia y posibilidad según el Tratado Constitutivo. Los Consejos Ministeriales y otras instancias permanentes deben elaborar un Estatuto con las reglas de funcionamiento de acuerdo a los principios del Tratado y del Reglamento. En el caso que haya Estados que participen en políticas, programas, instituciones y organizaciones con anterioridad a la vigencia del Tratado, de acuerdo al artículo 13 del mismo, “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

¹⁹Reglamento General de UNASUR. 2012, artículos 4-6 y 8.

Tratado”, deben presentar un informe sobre antecedentes, objetivos y normas, como menciona el Reglamento²⁰.

Los Estados pueden dispensarse de adoptar total o parcialmente una política, institución, programa u organización creada enviando una copia a la Presidencia Pro Tempore y a la Secretaría General, y lo mismo deberán hacer cuando deseen incorporarse a una de ellas, pero aquellos que sí participen deben enviar un informe anual al Consejo de Delegadas y Delegados. El Reglamento reconoce también igual que el Tratado (artículo 18 mencionado anteriormente) la participación de la ciudadanía, por lo que debe establecerse mecanismos de información y participación de la misma²¹.

En cuanto a la Secretaría General, profundizará la voluntad política de los Estados Miembros que a través de sus declaraciones favorezcan el diálogo y la concertación, coordinará permanentemente acciones con la Presidencia Pro Tempore y los Estados Miembros, se declarará sobre temas institucionales, fortalecerá la identidad de la UNASUR, presentará una agenda semestral de encuentros, tendrá derecho a voz en todos los órganos, registrará y archivará documentación y tendrá su sede en la ciudad de Quito, capital de Ecuador²².

Al respecto, en junio del 2011, tomando en cuenta el Tratado Constitutivo de la UNASUR, organismo internacional con personería jurídica, se firma el Acuerdo de Sede entre la República del Ecuador y la Secretaría General de la Unión de Naciones Suramericanas, en virtud del cual Ecuador otorga “a la Secretaría General de la Unión de Naciones Suramericanas y a sus funcionarios internacionales, las prerrogativas e inmunidades indispensables para ejercer con independencia sus funciones en el territorio de la República del Ecuador”. Con sede en la ciudad de Quito, “la Secretaría General de la Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR-, tendrá personería jurídica con plena capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones; y, en consecuencia, está facultada para: a. Contratar; b. Adquirir y disponer de bienes muebles e inmuebles, poseer recursos financieros y disponer libremente de ellos; c. Actuar en procedimientos judiciales o administrativos cuando así convenga a sus intereses; d. Aceptar contribuciones especiales, herencias, legados y donaciones, siempre y cuando estos sean compatibles con su naturaleza y propósitos, con la aprobación del Consejo de Delegados”²³.

²⁰Ibidem, artículos 9-11.

²¹Ibidem, artículos 12-15.

²²Ibidem, artículos 17-24.

²³Acuerdo de Sede entre la República del Ecuador y la Secretaría General de la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR. Quito, 16 de junio de 2011, capítulo I, artículo 2.

Con respecto a la Secretaria o Secretario General, debe tener dedicación exclusiva no ejercer otras actividades incompatibles (excepto actividad docente o académica), contará con el apoyo de personal especializado técnica y administrativamente y los funcionarios necesarios, no podrá realizar actividades proselitistas o ideológicas y gozará de privilegios a inmunidades correspondientes en consonancia con lo estipulado en el Acuerdo de Sede²⁴. Según el artículo 3 del Acuerdo de Sede, los funcionarios internacionales de la Secretaría General que no sean ecuatorianos, “a. Estarán exentos, tanto ellos como su cónyuge e hijos menores de edad, de toda restricción de inmigración y registro de extranjeros; b. Gozarán de inmunidad de la jurisdicción penal ecuatoriana, así como de la civil y administrativa, salvo los casos de excepción puntualizados en las convenciones internacionales sobre la materia vigentes para el Ecuador; c. Gozarán, tanto ellos como sus cónyuges y familiares directos que tengan la calidad de dependientes de ellos, de las mismas facilidades de repatriación en época de crisis internacional, de las que gozan los agentes diplomáticos; d. Tendrán facultad para importar, libres de derechos, sus muebles y efectos personales en el momento en que asuman funciones en el Ecuador, de conformidad con la Ley de Inmunidades y Privilegios de la República del Ecuador; e. Estarán exentos de impuestos sobre sueldos salarios y emolumentos que pague la Secretaría General de UNASUR”²⁵. En cuanto a la duración de la Secretaria o Secretario General, al igual que lo señalado en el artículo 10 del Tratado Constitutivo durará dos años, renovable por una sola vez y no podrá ser sucedido por alguien de la misma nacionalidad (artículo 29 del Reglamento General).

Además de las atribuciones mencionadas anteriormente (artículo 10 del Tratado Constitutivo), la Secretaría o Secretario General tiene las siguientes funciones: “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; c) Presentar a la consideración y aprobación del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a través del Consejo de Delegadas y Delegados, las propuestas de estructura orgánica funcional, Reglamento, funcionamiento y manuales de normas y procedimientos y sus posibles modificaciones; d) Designar y remover, cuando corresponda, a los Directores, con acuerdo del Consejo de Delegadas y Delegados; 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; g) Proponer al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a través del Consejo de Delegadas y Delegados y de acuerdo a una disponibilidad presupuestaria, 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; h) Aprobar el Reglamento Interno del Personal de la

²⁴Reglamento General de UNASUR, op. cit., artículos 25-27.

²⁵Acuerdo de Sede, op. cit., capítulo II, artículo 3.

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; j) Contratar, cuando sea necesario y supeditado a la disponibilidad de recursos presupuestarios, previa autorización del Consejo de Delegadas y Delegados, la ejecución de trabajos y estudios específicos a consultores y expertos, así como los servicios especiales u ocasionales de personas naturales o jurídicas; 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; l) Proponer a la Presidencia Pro Tempore, cuando lo considere necesario, las convocatorias a reuniones extraordinarias de los órganos e instancias de UNASUR; m) Presentar al Consejo de Delegadas y Delegados el proyecto de presupuesto anual de funcionamiento de UNASUR incluyendo sus componentes, para su consideración y aprobación por parte del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, en conformidad con los términos del Tratado Constitutivo; n) Preparar y presentar al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores la memoria anual de su gestión y la rendición de cuentas administrativa y financiera de UNASUR; o) Mantener una base de datos actualizada del directorio de autoridades y representantes de los Estados Miembros; p) Remitir para su conocimiento al Consejo de Delegadas y Delegados los soportes correspondientes a la memoria anual y a la rendición de cuentas anual, órgano que posteriormente lo elevará a la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores”²⁶.

El cargo se declarará vacante cuando se produzca el fallecimiento o una incapacidad física o mental, cuando suceda una renuncia, cuando el funcionario no asuma en el plazo correspondiente o cuando haya incurrido en falta grave de acuerdo a las obligaciones del artículo 10 del Tratado y lo estipulado en el Reglamento General. Los funcionarios serán elegidos por procesos objetivos y deberán tener neutralidad en el tratamiento de los temas. La Secretaría General estará integrada por Direcciones en distintas áreas como la política, social, cultural, ambiental y otras. Con respecto a la Presidencia Pro Tempore, las funciones no difieren de las que están estipuladas en el artículo 7 del Tratado Constitutivo, es decir, convocar a reuniones ordinarias y extraordinarias, ejercer la representación de UNASUR en relación con terceros, coordinar con la Secretaría General, los lineamientos políticos, llevar a cabo gestiones confiadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno y presentar el Programa Anual de actividades²⁷.

²⁶Reglamento General de UNASUR, op. cit., artículo 31.

²⁷Ibidem, artículos 33, 34, 38 y 40.

El Consejo de Delegadas y Delegados coordinará el proceso de integración, ejercerá las funciones otorgadas en el artículo 9 del Tratado Constitutivo ya mencionadas y además de acuerdo con el artículo 15 del Tratado, se debe encargar del seguimiento de las relaciones de UNASUR con terceros. El presupuesto anual preparado por la Secretaría General deberá tener en cuenta su funcionamiento, los organismos institucionales permanentes y los transitorios, será sometido para su aprobación al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y debe contemplar el financiamiento a través de cuotas anuales diferenciadas pagadas por cada país según sus capacidades económicas, pudiéndose aplicar el presupuesto anterior en caso que el actual no haya sido aprobado todavía. También la UNASUR puede establecer por medio de la Secretaría General fondos extra presupuestarios, es decir, aportes voluntarios²⁸.

Las reuniones ordinarias de los órganos y otras instancias serán convocadas veinte días antes por parte de la Presidencia Pro Tempore, salvo en caso que se trate de un tema urgente, en cuyo caso no será necesario respetar los plazos. Los documentos deben circular diez días antes de las reuniones, y los organismos pueden emitir decisiones, disposiciones y resoluciones. El apoyo logístico corresponde a la Secretaría General pero en caso de no hacerlo, le corresponde a la Presidencia Pro Tempore, realizándose las reuniones en ese país, inclusive mediante teleconferencias o videoconferencias si es posible. Los acuerdos serán adoptados definitivamente si en un plazo de 30 días para el caso del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno y el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores ningún país haya presentado objeciones, y de 15 días en el caso del Consejo de Delegadas y Delegados (artículo 12 del Tratado Constitutivo). Los idiomas serán el castellano, el portugués, el neerlandés, y el inglés (artículo 23 del Tratado Constitutivo, artículos 64 y 65 del Reglamento General). La documentación deberá estar publicada en la página web de la UNASUR, salvo que haya alguna restricción²⁹.

Todos los países deben rubricar los documentos y tienen hasta 30 días para efectuar comentarios. Cada documentación debe contener los fundamentos jurídicos, las razones y objetivos políticos y se puede derogar un acto normativo anterior parcial o totalmente, siempre y cuando sea citado. La Secretaría General es quien se encarga de hacer circular las objeciones, pero en caso que algún Estado Miembro quiera emitir una declaración o comunicado, por afuera de las reuniones oficiales de la UNASUR, deberá mandarla a la Presidencia Pro Tempore que la girará al Consejo de Delegadas y Delegados y a la Secretaría General para su análisis³⁰.

²⁸Ibidem, artículos 41, 42, 45, 47, 49 y 52.

²⁹Ibidem, artículos 53, 54, 57-61, 63 y 67.

³⁰Ibidem, artículos 70-75 y 81.

Comentarios finales.

La Unión de Naciones Suramericanas es la continuación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, pero el nombre se cambió en pleno desarrollo de la Cumbre de la Isla Margarita a propuesta del presidente venezolano, Hugo Chávez Frías: “En el curso de la reunión, los presidentes aprobaron la propuesta de cambio de nombre, por el de UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, UNASUR. El razonamiento era dual: Por una parte, se dijo que UNIÓN era más comprometedor que COMUNIDAD. Por otra, que SUDAMÉRICA es una acepción correcta, pero que SURAMÉRICA es más explícita en su referencia al SUR del planeta, y no tiene connotaciones que la asemejan a un anglicismo o galicismo. Por otra parte, se preservó la referencia a las NACIONES, por corresponder más apropiadamente al contenido humano del proceso que se pretende, que no puede ser sólo Estatal, y porque aún no hemos llegado a una etapa en la cual exista una sola Nación Suramericana”³¹.

Si bien surgen muchas dudas sobre su implementación, sobre las herramientas para llevar a cabo los objetivos y sobre los recursos financieros disponibles, no se puede negar la importancia de haber llegado a la firma de este tratado: “Para comenzar, se trata del primer Tratado Internacional negociado y firmado en conjunto por la totalidad de los países suramericanos. Nuestros países han firmado tratados bilaterales, subregionales como los andinos o los del Mercosur, o a una escala mayor el Tratado de Cooperación Amazónica; pero es la primera vez que un documento de esta naturaleza se negocia y firma por todos y recibe un nombre dedicado a Suramérica como conjunto. En segundo lugar, es un Tratado que busca, por lo menos en los objetivos de largo plazo, un proceso de integración de toda la región, sin excluir la pertenencia futura de otros países latinoamericanos o caribeños. Ciertamente es que hay que amoldar las instituciones, los programas y proyectos, a los propósitos anunciados”³².

En el trabajo hemos visto que el Tratado Constitutivo y el Reglamento General tienen como objetivo justamente coordinar los proyectos e instancias de discusión que se proponen en las distintas instituciones de la UNASUR sobre diversos temas. Es cierto, que sus contenidos son bastante parecidos, pero el Reglamento General marca la profundización de lo estipulado en el Tratado Constitutivo, lo que muestra la voluntad de seguir avanzando en el diálogo político y la concertación entre los países suramericanos, a pesar de las dificultades existentes. Junto con el Protocolo sobre Compromiso con la Democracia, marcan una gran diferencia sobre los anteriores intentos de integración no sólo por dejar un poco al margen la integración económica y favorecer el diálogo político, sino porque

³¹Cardona, Diego: El ABC de UNASUR: Doce preguntas y respuestas, en; **Revista de la Integración. La construcción de la integración suramericana**, en; [Www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org). Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 2008, n° 2, p. 20.

³²Ibidem, pp. 19-20.

defienden mucho más fuertemente el sistema democrático, como condición esencial para ser un país participe de este mecanismo de integración.

Bibliografía.

Cardona, Diego: El ABC de UNASUR: Doce preguntas y respuestas, en; **Revista de la Integración. La construcción de la integración suramericana.** Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 2008, n° 2.

Luchetti, Javier: Un camino más hacia la integración en el sur de América: La Comunidad Sudamericana de Naciones, en; **I Encuentro del Centro de Estudios Sudamericanos y III Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional.** La Plata, Universidad Nacional de La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, 27 y 28 de septiembre de 2007.

Luchetti, Javier: De Cochabamba a la Isla Margarita: el reemplazo de la Comunidad Sudamericana de Naciones a la Unión de Naciones Suramericanas, en; **V Congreso de Relaciones Internacionales.** La Plata, Universidad Nacional de La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, 24, 25 y 26 de noviembre de 2010.

Luchetti, Javier: El nacimiento de la Unión de Naciones Suramericanas, en; **XII Encuentro Internacional Humboldt “El capitalismo como geografía”.** La Rioja, Argentina, 20 a 24 de septiembre de 2010.

Luchetti, Javier: La UNASUR y el Protocolo sobre Compromiso con la Democracia, en; **V Congreso en Relaciones Internacionales.** La Plata, Universidad Nacional de La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, 21, 22 y 23 de noviembre de 2012.

Documentos.

Acuerdo de Sede entre la República del Ecuador y la Secretaría General de la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR. Quito, 16 de junio de 2011.

Reglamento General de UNASUR. 2012.

Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Brasilia, 23 de mayo de 2008.

Voluntad política para el desarrollo de estrategias energéticas. Decisiones del diálogo político entre los Jefes de Estado y de Gobierno. Isla de Margarita, 16 de abril de 2007.

Sitios Web.

[Www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org).

[Www.cancilleria.gob.ec](http://www.cancilleria.gob.ec).

[Www.flacso.org](http://www.flacso.org).

[Www.integracionsur.com](http://www.integracionsur.com).

Www.mercosur.int.

Www.unasursg.org.