



## **“COOPERACIÓN SUDAMERICANA EN MATERIA DE EMERGENCIAS Y AYUDA HUMANITARIA EN UNASUR, Y SUS POSIBILIDADES DE MEJORA”**

Autor : Esteban López Ortiz  
Curso : Magister en RR.II. PUCV  
Profesor Guía : Raúl Allard Neumann  
Fecha : Marzo 2016.

## RESUMEN

El presente trabajo se enfoca en la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) dentro del contexto de la integración latinoamericana, como una nueva forma de producir cooperación en la región. Dentro de este marco, se explora el área de los desastres naturales o antrópicos y la ayuda humanitaria (tema Emergencias), y la Gestión de Riesgo necesaria para mejorar los sistemas de prevención (de los efectos) y reacción coordinada a nivel regional ante dichas emergencias. Lo anterior busca posicionar la Gestión de Riesgo como un tema que esta nueva Organización Internacional puede tomar para afianzar su representatividad y peso específico en el continente, atributos que, como se expondrá en el siguiente texto, han sido puestos en duda por diversas situaciones.

El desarrollo del trabajo comienza con una descripción de la integración regional, donde se toca tanto la historia como el presente de las organizaciones internacionales que existen actualmente y los cuestionamientos y polémicas que se generan en torno a ellos. La descripción de UNASUR y su institucionalidad, así como la recopilación de información sobre desastres naturales y sus efectos en el continente, toman un espacio importante en el texto. Posteriormente se entregan posibilidades de mejoras para la gestión del riesgo de desastres bajo el marco de UNASUR y sus instituciones.

Las conclusiones principales de la investigación arrojan que, para mejorar dicha gestión del riesgo (hecho que demuestra ser absolutamente necesario), UNASUR debe concentrar las políticas y los esfuerzos respecto a esta área en un solo organismo en lugar de estar dividido (o repartido) en distintos consejos sectoriales, que es la condición actual. El hecho de que el tema pase de ser sólo uno de los temas de la agenda de varias sub-organizaciones, a ser la primera y única prioridad de una sola institución es de vital importancia para lograr un trabajo coordinado a nivel sudamericano en los procesos de alarma, prevención, preparación y reacción ante desastres y sus efectos. Finalmente se determina que, dicha organización centralizadora de la gestión de riesgo, idealmente sería un consejo sectorial conformado por las oficinas e instituciones nacionales de emergencias (ONEMI en el caso de Chile). Lo anterior sería una condición ideal, no estando ajeno a gran cantidad de requerimientos y desafíos.

## ÍNDICE

<b>Capítulo</b>	<b>Página</b>
1. Introducción	03
2. Integración latinoamericana	11
3. Debate OEA – CELAC – UNASUR	13
4. UNASUR	16
5. Críticas a UNASUR.	21
6. Política de Consejos Sectoriales.	29
7. Resultados de la Política de Consejos sectoriales.	31
8. Consejo de Defensa Suramericano (CDS)	33
9. Críticas al CDS	36
10. Desastres naturales y antrópicos en la región.	39
11. Avances en materia de Emergencias en UNASUR.	45
12. ONEMI y su funcionamiento actual.	53
13. Posibilidades de mejora en Sistema GRD Emergencias UNASUR.	58
14. Resultado de la investigación y respuestas a preguntas iniciales.	74
Conclusiones	84
Bibliografía	88

## 1. INTRODUCCIÓN.

El exponencial proceso de globalización que ha vivido el mundo a contar de la segunda mitad del siglo XX, ha dotado a los países, gobiernos y personas de impensadas capacidades para la integración y coordinación a nivel global y regional.

Si bien la conformación de alianzas, bloques, pactos, tratados, etc... entre pueblos y naciones nace desde los inicios de la historia humana, el mencionado proceso globalizador ha facilitado la realización de proyectos de integración y cooperación internacional. Esto ha dado origen a una enorme cantidad de organizaciones (tanto gubernamentales como no gubernamentales) que funcionan para determinados objetivos y que en la práctica han tenido dispares niveles de éxito.

El éxito en la integración de la Unión Europea (UE), pese a inevitables problemas y críticas periódicas, ha servido como ejemplo de cooperación y coordinación regional en un amplio abanico de áreas, de una forma sin precedentes. Esta situación es aún más destacable dada la gran cantidad de pueblos y la enorme diversidad étnica y lingüística en el continente europeo.

En este contexto, resulta llamativo el poco éxito que han tenido los intentos de integración en Latinoamérica y específicamente en Sudamérica, un continente con menos países que la UE y sin la barrera idiomática (considerando el español y portugués como idiomas similares) y con muchos menos conflictos, enfrentamientos y rivalidades en su corta historia.

Pese a esto, el anhelo por la integración nace con los procesos de independencia americanos, y a través del tiempo se han originado importantes iniciativas que si bien, por un lado no han logrado "unificar" Latinoamérica y/o Sudamérica, sí han formado una gran red de tratados, organizaciones y asociaciones que propician un permanente intercambio y comunicación en el marco de un multilateralismo creciente en la región.

La creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) es uno de los más recientes intentos de establecer una institucionalidad e identidad en Sudamérica, que

integre los logros ya alcanzados de otras organizaciones, como son MERCOSUR y Comunidad Andina. Esto con el fin de generar una "voz común" del continente en el debate de los temas de la agenda local y global.

Paralelo a esto se intenta crear en UNASUR, ámbitos de integración en la mayor cantidad de áreas posibles, objeto esta OIG funcione como organismo coordinador de un diálogo multisectorial. Lo anterior debería lograr, en el mediano plazo, un mayor "asentamiento" de UNASUR en el quehacer regional.

Sin embargo, han existido críticas a esta nueva institucionalidad sudamericana, y sus primeros años no han estado exentos de altibajos y cuestionamientos.

Lo anterior se da principalmente por los orígenes de la Unión, que surgió como iniciativa de importantes actores de una sola parte del espectro político, quienes estimularon su creación, en ocasiones, con una retórica confrontacional. Esto ha llevado a "politizar" algunos de sus objetivos y polarizar el debate respecto a sus decisiones y actuaciones.

Dada su condición actual y la situación política regional, UNASUR debe buscar todos los caminos posibles para continuar afianzándose en la región, sin perder el impulso inicial. Por esto debe explotar al máximo las áreas que le permitan fortalecer su institucionalidad y robustecer su prestigio.

Es acá donde surge el tema de los desastres y la ayuda humanitaria, como un área para la profundización de la acción de UNASUR y sus órganos institucionales.

### **1.1. Relevancia de la Investigación.**

La Relevancia de la presente investigación está dada por el hecho de que en el continente, como en la mayoría de las regiones del mundo, no se está ajeno a fenómenos naturales y antrópicos (producidos por acción del hombre), que desencadenan grandes desastres con grandes pérdidas humanas y materiales, generando además importantes requerimientos de ayuda humanitaria.

En Sudamérica, esta condición se incrementa en forma importante dada las características geográficas que propician importantes fenómenos como son la actividad sísmica y volcánica a lo largo de la Cordillera de los Andes y las regiones de clima húmedo y cálido donde se producen grandes tormentas e inundaciones, entre otros.

Este riesgo se acrecienta dadas las condiciones de desarrollo social y humano, donde la pobreza, la falta de recursos básicos y la mala (en ocasiones nula) planificación urbana, hacen más vulnerables las personas y sus familias. Estas condiciones, si bien han disminuido en los últimos años, siguen existiendo sin excepción, en todos los países sudamericanos.

## **1.2. El Problema.**

El problema, en el que se basa la presente investigación, es que si bien los desastres naturales y antrópicos junto con la ayuda humanitaria (tema EMERGENCIAS) sí se menciona en los objetivos constitutivos de UNASUR y sus organismos, la importancia que se le ha dado no ha logrado producir avances concretos en la materia.

Por otro lado, sí han existido avances en la generación de instancias de diálogo, pero no se ha llegado a materializar una capacidad regional para prevenir efectos, sistemas de alerta y coordinación internacional para reacción.

## **1.3. Organización del texto.**

Durante el presente trabajo, se realizará un breve resumen de los mencionados intentos de integración latinoamericana, que a través de la historia han existido, y como dichos intentos han repercutido en los actuales niveles de cooperación que existen en el continente.

Posteriormente se explicará el actual debate respecto a la real compatibilidad de organismos internacionales que se "superponen" en la región, como son la OEA, CELAC y UNASUR. Se definirá si realmente pueden coexistir e incluso complementarse en función de sus objetivos, o si bien sólo generan más burocracia y gasto, como indican algunas opiniones. Muchos ven en algunas de estas OIG, posibles reemplazos a instituciones anteriores, como es el caso de CELAC, que según algunos puntos de vista, podría perfilarse como un reemplazo de OEA.

También se hará una descripción de UNASUR, y del Consejo de Seguridad Suramericano (CDS). El primero por ser la región sudamericana donde se ubica la temática del presente trabajo, mientras que el segundo se describe por ser el organismo que en mayor medida se involucra (considerando sus objetivos fundacionales) con la cooperación en el área de las Emergencias.

Paralelamente se ahondará en las críticas que ha recibido UNASUR en su corta existencia, por su participación en polémicas situaciones (principalmente de carácter político) en la región. Esto con el fin de demostrar que, pese a constituir innegablemente una organización de carácter político, UNASUR debe incrementar la cooperación en áreas que se alejen de la polémica y que sean reconocidas por toda la sociedad como ámbitos útiles y beneficiosos. Este es el caso de los Desastres y la Ayuda Humanitaria, tema en el que existe consenso de que se requiere una real mejora en cuanto a capacidades.

Para entrar en el tema de las Emergencias se darán estadísticas de desastres naturales, describiendo su periodicidad y las pérdidas humanas y materiales que han causado. Todo esto basado en diversos informes realizados por Naciones Unidas, CEPAL y documentos elevados por OEA y países específicos. Con esto se pretende mostrar la vigencia del tema y su importancia a futuro.

Los avances hasta la fecha en cooperación en el área de Emergencias, tanto por el CDS como por otras instancias en Sudamérica, también formarán parte del presente trabajo, ya que constituyen un punto de partida para cualquier alternativa de mejora.

Estas proposiciones de mejora serán dadas en la segunda mitad del trabajo, y se basarán tanto en opiniones personales, como de personas involucradas directamente en el tema de las Emergencias y la cooperación internacional, dentro de las principales instituciones del país como son ONEMI y el Ministerio de Defensa, además del esencial apoyo del Profesor Guía.

La descripción de ONEMI también tomará algunas páginas del presente trabajo, sin embargo el tema de mayor relevancia lo constituye la descripción y análisis del nuevo proyecto del "Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil". Este proyecto de ley, pese a haber ingresado al Congreso en 2011, aún se encuentra en (segundo) trámite constitucional. De esta "futura ONEMI" dependerá gran parte de los proyectos de cooperación internacional en esta materia, por lo que se describirán las características, referentes a "lo internacional" que tendría esta nueva institución.

#### **1.4. Metodología: Objetivos generales y grandes preguntas.**

El objetivo del presente texto es explorar el tema de Desastres Naturales y Ayuda Humanitaria en Sudamérica, su condición actual en el marco de UNASUR y las posibilidades que esta área ofrece como un mecanismo para la consolidación de dicha OIG en la sociedad sudamericana.

Se evaluará y propondrán nuevas políticas y/o mecanismos para mejorar la gestión en esta área, y crear una institucionalidad clara a nivel UNASUR (y sus consejos) para la preparación y coordinación ante emergencias. Para esto se buscará responder las siguientes preguntas esenciales:

- Dada las características de la región sudamericana, ¿existe una adecuada capacidad de gestión del riesgo de desastres y una institucionalidad que permita reaccionar coordinadamente ante emergencias?
- ¿Es posible y/o deseable una mayor cooperación en esta área?
- ¿Qué tipo de cooperación se requiere?

- ¿Cuál ha sido el rol de UNASUR ante conflictos y controversias en general, y que reacción ha tenido esta OIG ante Emergencias?
- ¿Existe coordinación entre UNASUR, otras organizaciones internacionales e instituciones nacionales (de países miembros de UNASUR) en materia de Emergencias?
- ¿Se necesita una nueva institucionalidad, o una reforma de la actual potenciar y mejorar la gestión en esta área?

Respecto a la Metodología a utilizar en el presente trabajo, inicialmente se realizará una investigación descriptiva de la historia de la integración regional, así como de las estadísticas de desastres naturales obtenidas por estudios internacionales (que se detallarán más adelante). Además se describirán partes de la institucionalidad regional y nacional que se involucran en el tema emergencias.

Para avanzar en temas como la actualidad de UNASUR, sus cuestionamientos, y la actual capacidad de las instituciones sudamericanas (en estas y otras áreas), el autor analizará la información publicada por los distintos actores en las RR.II. regionales. También se analizarán los debates y noticias entregadas por distintos medios de comunicación (ceranos a distintos sectores del espectro político sudamericano).

Además, para avanzar en estos objetivos y en las preguntas planteadas, el autor tomó contacto con personas directamente involucradas en el área de la gestión de riesgo y emergencias en instituciones como son ONEMI y MINDEF. Estas proporcionarán datos y opiniones referentes a la condición actual de la cooperación regional en la materia.

### **1.5. Marco teórico.**

El presente trabajo se enmarca dentro de los conceptos de Integración Regional, específicamente en la región sudamericana, la Cooperación internacional en el marco de UNASUR (tanto en forma general como respecto a sus sub-

instituciones), y en el área de los desastres o catástrofes naturales y antrópicas y la ayuda humanitaria.

En forma simple, un desastre natural se define como un suceso de origen natural, geográfico o geológico (como una inundación, un terremoto, un huracán, etc..) que causa “un gran daño” a la infraestructura y/o la pérdida de gran cantidad de vidas. (Oxford 2015).

Cabe destacar que no es mandatorio que este daño o pérdida de vidas se produzca de manera repentina y violenta. Esto se indica debido a que existen fenómenos que pueden deteriorar gradualmente las condiciones de vida de determinado sector o grupo humano, hasta desencadenar situaciones de emergencia e incluso crisis humanitarias.

Como ejemplo podemos destacar grandes períodos de sequía o fenómenos como el de la marea roja, frecuente en aguas australes.

Además dentro del presente texto, se incluye el concepto de “desastres antrópicos”, definidos como los desastres producidos por el hombre, como son los incendios, las catástrofes ambientales (referentes a la contaminación). También se incluyen en esta definición, los desastres producidos por el mal funcionamiento de estructuras creadas por el hombre.

La integración regional está definida como un proceso multidimensional de coordinación, cooperación, convergencia e integración profunda, dentro de una determinada región. El alcance de este concepto abarca no sólo las temáticas económicas y comerciales, sino también políticas, sociales, culturales y ambientales. De ahí la característica multidimensional señalada anteriormente. (CEPAL, 2014)

Es precisamente en estas áreas, ajenas a lo económico y comercial (área muchas veces consideradas “secundarias”) en donde se enmarca el presente trabajo, buscando una alternativa de cooperación ajena a las ideologías políticas y económicas. Esto, dadas las características históricas de la región, que han traído mayor división que unión entre los pueblos sudamericanos.

La cooperación internacional, considerada un elemento fundamental en la integración regional, se define como un conjunto de actuaciones de carácter internacional, orientadas al intercambio de experiencias y recursos (monetarios, materiales y humanos), objeto alcanzar metas comunes. (Gob. De Chile-ONU, 2005).

Esta forma de interacción entre las naciones es la que se explora en el siguiente estudio, como una forma de alcanzar la meta de una mejora sustancial en el manejo de riesgo de desastres naturales y la prevención de sus efectos.

Otro concepto que toma importancia en el estudio del tema Emergencias, es el de “Gestión de Riesgo de Desastres” (GRD). Este se refiere a los procedimientos que buscan identificar, analizar y cuantificar los peligros o posibilidades de daños o pérdidas materiales y humanas ante desastres naturales y antrópicos. (ONU, 2015).

Se considera GRD las acciones preventivas, la educación, entrenamiento, preparación y las acciones durante y posteriores a la ocurrencia de los desastres. La reconstrucción y procesos de reparaciones posteriores, si bien están directamente ligadas a los desastres, no se consideran parte del concepto GRD.

## 2. INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Las ideas de integración latinoamericana nacieron junto con los movimientos de independencia a principios del siglo XIX, inspirado en el ejemplo de EE.UU. en el que sus 13 colonias habían decidido fusionarse en una unión política en la forma de un gran estado.

Dado que EE.UU., para considerar formar un estado unificado, aprovecho características uniformes en su población, como un idioma y origen étnico común, en la Latinoamérica de comienzo de 1800 podría considerarse una unión similar basada en el origen hispano/mestizo y el idioma español imperante en casi toda la región.

Sin duda el gran exponente y precursor de esta integración fue la figura del libertador Bolívar<sup>1</sup> (Blanton, 2011), quien aprovechando el prestigio alcanzado durante el proceso de independencia, convocó al “Congreso anfictiónico de Panamá” en 1826. Su objetivo fue lograr una unión política, o al menos una confederación entre los estados latinoamericanos, los que podrían mantener la base de los antiguos virreinos de la corona española.

Al congreso también fueron invitados los EE.UU. (con el que también se podría proyectar un posible plan de integración hemisférica) y las potencias europeas en calidad de observadores, con los que se podrían establecer lazos comerciales y que serían vitales para reconocimiento internacional.

Pese a la alta expectativa que pudo haber generado, la participación de los nuevos países fue relativamente baja, evidenciando un poco interés por una real integración.

El hecho de que Chile, Bolivia, Argentina, Paraguay y, el en ese entonces Imperio de Brasil, no participaran<sup>2</sup> (Ortega, 2006), dejó entrever que las prioridades de las jóvenes

---

<sup>1</sup> William Blanton "Unasur y la integración sudamericana" página 3, Artículo entregado por el Profesor Raúl Allard Neumann Allard al Magister RRII PUCV. Se destaca la figura de Simón Bolívar como precursor de la integración latinoamericana.

<sup>2</sup> Pedro Ortega Díaz "El Congreso de Panamá y la Unidad Latinoamericana" página 23-26 (Trabajo realizado por el Ministerio de Comunicaciones Venezolano" en 2006 respecto al Congreso de Panamá).

naciones de la región se basaban en consolidar sus nuevos territorios, asegurar aliados comerciales o tratos bilaterales y afianzar el dominio político por parte de los líderes.

Finalmente, el mismo Bolívar, al cierre de este congreso, definió esta iniciativa como “una experiencia fallida”, declarando, que “para la historia, el Congreso Anfictiónico de Panamá, sólo será una sombra”.<sup>3</sup>

Durante el transcurso del siglo XIX se realizaron otros congresos hispanoamericanos (años 1847, 1856 y 1865) bajo la tutela de Estados Unidos, que se encontraba en el apogeo de la doctrina Monroe, pero que más que integración buscaba fortalecer lazos comerciales y sus inversiones en Latinoamérica.<sup>4</sup> (Reza, 2003)

En este contexto se convocó en 1889 la primera “Conferencia Panamericana” en lo que se convertirá en un ciclo de conferencias a realizarse en un lugar aleatorio cada cinco años. Estas reuniones buscaban lograr progresivamente un sistema de cooperación comercial y técnica.

Durante la 1º mitad del siglo XX estas conferencias se realizaron periódicamente (excepto interrupciones por las guerras mundiales) y es en este marco, específicamente la IX conferencia Panamericana realizada en Bogotá, donde se crea la Organización de Estados Americanos.<sup>5</sup>

La OEA constituye la Organización regional de mayor tradición y una institucionalidad altamente desarrollada<sup>6</sup>, un punto de encuentro de líderes y representantes, y un foro de debate donde se logra una interacción de “igual a igual” con EE.UU.

La OEA es la cuna del Derecho Interamericano y ha tenido grandes avances en materia de nuevas amenazas, democracia y DD.HH.

---

<sup>3</sup> J. A. Cova "Bolívar y el Congreso de Panamá 1826" página 181. (uno de los muchos trabajos que se refieren a esta famosa cita de Simón Bolívar).

<sup>4</sup> Germán A. de la Reza "El Congreso de Panamá 1826 y otros ensayos de integración latinoamericana" Libro de la Universidad Autónoma Metropolitana (México) páginas 51 a 56 (se habla de los congresos hispanoamericanos y los temas tratados en cada uno).

<sup>5</sup>[http://www.oas.org/es/acerca/nuestra\\_historia.asp](http://www.oas.org/es/acerca/nuestra_historia.asp) (sitio oficial OEA, sección Historia).

<sup>6</sup>William Blanton "UNASUR y la integración sudamericana" página 5. El autor no se refiere a esta característica de OEA como una crítica a otras organizaciones regionales, sino sólo destaca la “tradición” institucional de OEA.

### 3. DEBATE OEA – CELAC – UNASUR.

Debido al establecimiento de esta nueva zona de diálogo (OEA), como gracias al aumento de relaciones bilaterales y multilaterales en el continente, durante la segunda mitad del siglo florecieron gran cantidad de Organizaciones Internacionales regionales, que basaban la integración en diferentes materias, como es el caso de ALALC (1960), Comunidad Andina (1968) y el Grupo de Rio (1986) con dispares niveles de éxito y consolidación.

En 1986 se crea el Grupo de Rio, como una zona de cooperación e integración, política cuyo principal heredero es CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe fundado el 2010), que pese a originarse como un mecanismo de promoción de la integración exclusivamente latinoamericana en varios ámbitos, ha derivado hacia una orientación económica comercial.

La orientación económica de CELAC no se enfoca en lograr la uniformidad de modelos en la región, sino en lograr instancias de diálogo entre los países latinoamericanos y las grandes economías, así como mostrar a Latinoamérica como un gran mercado apto para la inversión.

Lo anterior se materializa en forma de reuniones “bilaterales” (siendo Latinoamérica una de las partes) cada 2 o más años con importantes actores (países o bloques) económicos a nivel mundial.

Como ejemplo tenemos las cumbres CELAC-Unión Europea que se realizó el 2013 (en Chile), el 2015 y el 2017 (programada). También se produjo la cumbre CELAC-China en 2014 y se espera se realice en Chile, la próxima cumbre en 2018.<sup>7</sup>

Esta orientación hacia lo económico-comercial permite que, lejos de posicionar a CELAC como una alternativa de reemplazo de la OEA (Como algunos opinan o proponen<sup>8</sup>), exista

---

<sup>7</sup><http://www.minrel.gob.cl/antecedentes-cumbres/minrel/2012-09-09/192040.html> (en el sitio del Ministerio de RR.EE. de Chile, como en el de las cancillerías de otros países latinoamericanos, se encuentra toda la información respecto a las cumbres pasadas, futuras y en ejecución, de CELAC desde su creación).

una real posibilidad de coexistencia, interacción e incluso complementariedad entre ambas Organizaciones. Dado esto, es posible coordinar esfuerzos por parte del “Sur” para interactuar frente al “Norte” buscando intereses comunes y crear una “voz latinoamericana” tanto en OEA como en otros foros internacionales, pudiendo mantener su enfoque en la actividad económica.

Por otro lado, en el año 2008, se crea UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) que entra en plena vigencia el año 2011, y que busca crear una OIG de ámbito político exclusivamente sudamericano, objeto lograr una “identidad” común en esta región y una posición uniforme frente a diversos temas de la agenda internacional.<sup>9</sup>

Otra meta importante de UNASUR, consiste en consolidar importantes esfuerzos de integración ya establecidos en el ámbito sudamericano<sup>10</sup> como MERCOSUR y Comunidad Andina (pese a que es posterior, la Alianza del Pacífico también jugará un rol en esta integración), que a través del tiempo han logrado (unas más otras menos) distintos avances en cooperación e integración regional.

Al ser una de las organizaciones internacionales más “jóvenes” de la región, su papel, sus roles y su incumbencia en temas internos y bilaterales, aún son materia de debate y es ahí donde se originan muchas de las críticas y la “mala prensa” de la que se le acusa hoy en día. Estas críticas y la situación de la Unión actual se verán más adelante.

Existen variadas visiones y posiciones, desde las que proyectaban UNASUR como un posible bloque económico, con un banco central (Banco del Sur) y una moneda única (tema muy cuestionado por economistas y que ha perdido fuerza con el tiempo)<sup>11</sup>, hasta las que ven la OIG como un bloque estratégico-militar para “hacer frente a la “amenaza

---

<sup>8</sup>[http://internacional.elpais.com/internacional/2015/01/29/actualidad/1422567608\\_507022.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/01/29/actualidad/1422567608_507022.html) (Artículo enero 2015, que relata el debate de OEA frente a CELAC y las voces, principalmente desde el Chavismo, que proponen un recambio de institucionalidad hemisférica por una regional latinoamericana).

<sup>9</sup><http://www.unasursg.org/es/historia> y TRATADO CONSTITUTIVO UNASUR (11 marzo 2011) artículo 1 y 2, constitución de UNASUR y Objetivo principal, página 9 de la versión publicada en el sitio web oficial.

<sup>10</sup>William Blanton "UNASUR y la integración sudamericana" página 5.

<sup>11</sup><http://www.eltribuno.info/la-economia-global-desafia-la-unasur-la-moneda-unica-n478927> y <http://gestion.pe/noticia/286107/fmi-no-conveniente-creacion-moneda-unica-america-latina> (dos sitios que se refieren al proyecto de moneda única sudamericana, el primero apoyando la medida como positiva, mientras que el segundo artículo, del diario peruano La Gestión, aparece criticando la iniciativa, cabe destacar que Chile también ha expresado su rechazo a la medida, pero es desde el Perú desde donde surgen las críticas más fuertes).

imperialista de EE.UU.”<sup>12</sup> Otras visiones, pretenden que UNASUR se constituya como foro de diálogo político y coordinación de opiniones de mandatarios, sin inmiscuirse en temas internos o externos referentes a cada país.

Dado que la coexistencia OEA-CELAC es no sólo posible, sino que incluso beneficiosa (si cada organización se enmarca en sus objetivos), la interacción OEA-CELAC-UNASUR también lo será dependiendo la orientación que se proponga y las metas que persiga. El hecho de que estas no choquen con las que ya adoptó OEA y CELAC.

A medida que UNASUR se haga cargo y tome bajo su control temas y situaciones ajenos al ámbito de acción de las otras dos organizaciones (hemisférica/OEA y regional/CELAC) permitirá que la interacción entre las tres OIG no sólo sea fluida sino que sea de gran aporte y complementariedad.

Temas como la cooperación en Salud, proyectos de infraestructura, investigación científica y medio ambiente, así como la prevención de los efectos de desastres naturales (mediante sistemas de alarmas y monitoreo) y la ayuda humanitaria en caso de catástrofe, son sólo algunas de las áreas en las que UNASUR puede “hacerse fuerte”.

Lo anterior objeto darle mayor “peso específico” a su propia organización y lograr una mayor “representatividad” en las sociedades sudamericanas. Con esto se ayudaría a sus dos principales objetivos; la creación de una identidad regional (en Sudamérica) que vaya más allá de los nacionalismos y una conciencia continental en los pueblos y sus representantes (líderes) que facilite las posiciones uniformes frente a diferentes temas y debates en la agenda global.

---

<sup>12</sup><http://www.aporrea.org/internacionales/a171319.html> (artículo del sitio nacionalista venezolano "Aporrea.org" que describe el proyecto de la creación de un ejército sudamericano bajo el CDS y UNASUR, denominado "Cascos rojos" para "defender el continente y sus democracias de la amenaza imperialista de EEUU").

## 4. UNASUR

La Unión de Naciones Suramericanas la conforman los 12 estados soberanos sudamericanos (incluidos Surinam y Guyana).<sup>13</sup>

El proceso de creación comenzó el año 2000 en el marco de la “Primera Cumbre Sudamericana”, que tenía como finalidad acordar políticas de integración y temas de interés regionales.<sup>14</sup>

Durante la III cumbre, realizada en Diciembre de 2004 en Cuzco, Perú, se forma la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) la cual fue evolucionando, a través de reuniones sudamericanas anuales, para finalmente acordar el nuevo nombre de UNASUR en 2007. La firma del Tratado Constitutivo se realizó en Mayo de 2008.

Este tratado, como se mencionó anteriormente, entró en vigencia en Marzo de 2011 (Amoroso Botelho, 2011), al mismo tiempo que se ponía la primera piedra del futuro edificio sede de la Secretaría General del organismo en Quito, Ecuador. La OIG fue reconocida por Naciones Unidas como observador en Octubre de ese año.<sup>15</sup>

La moderna sede de la Secretaría General de UNASUR fue inaugurada en Diciembre de 2014.

En forma jerárquica su institucionalidad consiste en; <sup>16</sup>

- Consejo de Jefes de Estado; Actor de mayor jerarquía, que es responsable de establecer planes, proyectos y prioridades, así como tomar decisiones finales del organismo ante temas de debate, buscando una posición “uniforme”.

---

<sup>13</sup> Guyana francesa no es territorio soberano, es un departamento de ultramar francés y nominalmente pertenece a la Unión Europea.

<sup>14</sup><http://www.unasursg.org/es/historia> (se describe la creación de la CSN).

<sup>15</sup>[http://www.bbc.com/mundo/ultimas\\_noticias/2011/10/111021\\_ultnot\\_unasur\\_onu\\_cch.shtml](http://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2011/10/111021_ultnot_unasur_onu_cch.shtml) (noticia en BBC del reconocimiento de UNASUR como observador por Naciones Unidas).

<sup>16</sup> Datos extraídos de sitio oficial UNASUR ([www.unasursg.org](http://www.unasursg.org))

- **Presidente Pro-Témpore;**<sup>17</sup> Designado anualmente entre los presidentes en ejercicio de los países miembros, organiza, convoca y preside las reuniones del Consejo de Jefes de estado y otros órganos, da declaraciones y actúa en representación de UNASUR. Se encuentra “alto” en la escala de autoridad, pero sus funciones son mayoritariamente protocolares.
  
- **Consejo de Cancilleres;** Los Ministros de RR.EE. se reúnen semestralmente, o a petición de al menos la mitad de los miembros. Su función principal es “armar la agenda” de UNASUR dependiendo los temas prioritarios del momento.
  
- **Secretaría General;**<sup>18</sup> Es el órgano ejecutor de las decisiones adoptadas por los dos Consejos anteriores. Su autoridad nace del respaldo de las instancias superiores (esta ubicación en el 4° puesto, le ha valido críticas al Secretario Gral., dado su bajo poder de decisión).
  
- **Consejo de Delegados;** Es el organismo coordinador de la ejecución de las decisiones de las instancias superiores y acoge/tramita las iniciativas de Grupos de Trabajo.
  
- **Consejos Sectoriales;** Existen consejos por áreas, los cuales serán explicados más adelante junto con la “política de consejos”.
  
- **Grupos de Trabajo;** Se conforman para tratar temas específicos funcionando como órgano asesor. Las decisiones se toman con la mitad más uno de sus miembros. Sus

---

<sup>17</sup> El presidente Pro-Témpore actual (2015) es el mandatario Uruguayo Tabaré Vázquez.

<sup>18</sup> El Secretario General actual es el Ex mandatario colombiano (1994-1998) Ernesto Samper.

propuestas se presentan al Consejo de Delegados, el que las tramita hacia instancias superiores.

Otros proyectos de organismos son el "Parlamento Sudamericano"<sup>19</sup> y el "Banco del Sur"<sup>20</sup>, pero hasta hoy se mantienen sólo como proyectos futuros, ya que actualmente se debate sobre los objetivos de su creación. Por ejemplo, el Banco del Sur (una hipotética proyección del Banco de Venezuela<sup>21</sup>) tendría la tarea principal de crear una unión monetaria en el continente, lo cual fue muy cuestionado por los economistas y hoy lo es aún más dada la crisis económica venezolana. Por otro lado, el Parlamento Sudamericano ("PARLASUR") tendría como objetivo la creación de un pasaporte regional.<sup>22</sup>

UNASUR nace del histórico anhelo de una organización que permita una acción conjunta en busca de lograr "una sola voz" en Sudamérica, y que otorgue la capacidad de favorecer un desarrollo armónico y coordinado.

Además busca la creación de un espacio común de trabajo integrado en lo político, social, económico y cultural. La intención (como se mencionó) es tomar los logros ya alcanzados por MERCOSUR y CAN<sup>23</sup> (los cuales al momento de la creación de UNASUR aún se veían como proyectos con bastante futuro) y también las experiencia de países no

---

<sup>19</sup><http://www.hispantv.com/newsdetail/Reportajes/27362/Lideres-de-Unasur-analizan-creacion-de-Parlamento-Sudamericano> (noticia y video del proyecto del PARLASUR, aún en planificación).

<http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/150703/parlasur-avanza-en-la-conformacion-del-parlamento-suramericano>

<sup>20</sup>[http://elpais.com/diario/2007/10/10/internacional/1191967211\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2007/10/10/internacional/1191967211_850215.html) (noticia del "lanzamiento del proyecto" Banco del Sur).

<http://www.elcomercio.com/actualidad/morales-patino-ecuador-bancosur-bolivia.html> (artículo de 2015 que muestra que aún no se concreta la apertura y comienzo de funciones del Banco del Sur).

<sup>21</sup><http://www.theguardian.com/business/2007/oct/12/venezuela.banking> (Artículo de "TheGuardian" de 2007, donde el ganador del Nobel de Economía Joseph Stiglitz indica que un proyecto como el Banco del SUR podría ser beneficioso para la región).

<sup>22</sup><http://www.unasursg.org/es/node/212> (noticia del sitio oficial de UNASUR, de abril 2015, donde se indican los avances en ciudadanía sudamericana y el proyecto de pasaporte único).

<sup>23</sup>[http://internacional.elpais.com/internacional/2009/04/10/actualidad/1239314402\\_850215.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2009/04/10/actualidad/1239314402_850215.html) (artículo de "El País, del año 2009, que ya exponía que MERCOSUR "crece pero no madura" ya que estaba muy lejos de lo que se esperaba para finales de la primera década del 2000), lo anterior ha seguido incrementándose, por lo que MERCOSUR al día de hoy es un organismo muy cuestionado. A esto se suma la derrota del Peronismo en Argentina (reciente triunfo de MACRI) y las crisis político-económicas de Brasil y Venezuela, principales promotores de la iniciativa. <http://elcomercio.pe/economia/peru/peru-que-darse-salir-comunidad-andina-naciones-ecuador-can-noticia-1790276> (artículo del periódico "el comercio" cuestionando los beneficios que reviste pertenecer a la CAN para el Perú).

participantes en esas organizaciones como Chile, Guyana y Surinam. El objetivo era proyectarse como una continuidad del camino ya recorrido e incorporar nuevos aspectos de interacción entre naciones para lograr un desarrollo comunitario.<sup>24</sup>

El Tratado Constitutivo de UNASUR establece un objetivo general y variados objetivos específicos que busca la organización. Estos no son pocos ni carecen de ambición, en especial si se considera que aún existen complejos escenarios dentro de relaciones bilaterales y multilaterales vigentes en el continente. Sin embargo, al examinar las potencialidades de Sudamérica como un “todo”, resulta lógico plantearse metas ambiciosas, ya que hay “mucho que ganar”.

La población de Sudamérica es alrededor de 400 millones de habitantes, la superficie ronda los 17 millones de Km cuadrados y su PIB se encuentra en la Quinta posición, detrás del NAFTA, China, Unión Europea y Japón.<sup>25</sup> Estas cifras permiten proyectar una interacción con el mundo como un actor principal, que además de contar con características comunes como idioma y cultura (portugués similar al español) tiene problemas comunes como el narcotráfico, la pobreza y desastres naturales periódicos (entre otros).

En el Tratado Constitutivo de UNASUR se establece un gran OBJETIVO GENERAL que se muestra a continuación.

*“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”.*

Además de este objetivo central, existen 21 objetivos generales descritos en el Anexo "A" del presente trabajo, dentro de los que se pueden destacar, respecto al tema que se trata, el número 7 (*La protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la*

---

<sup>24</sup> Tratado Constitutivo UNASUR, Preámbulo "Las partes ENTIENDEN que;..... (página 8 de la versión oficial publicada).

<sup>25</sup><http://www.espanol.rfi.fr/economia/20111228-sudamerica-ya-no-frena-sino-que-impulsa-el-crecimiento-mundial> (sitio que entrega datos de 2011, respecto al posicionamiento de Sudamérica en la economía mundial, hasta la fecha esto pudiese haber cambiado dada la pérdida del "impulso" de Brasil, Argentina y Venezuela).

*cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático) y el número 19 (El intercambio de información y de experiencias en materia de defensa).*

En otro ámbito, UNASUR en sus inicios, tomó como base los logros obtenidos hasta la fecha por MERCOSUR y Comunidad Andina (en 2008 aún podían considerarse OIGs medianamente exitosas<sup>26</sup>) estos logros podrían proyectar a UNASUR como un organismo de integración económica. Por el contrario, lo económico es (actualmente) sólo una de las áreas que la Unión plantea, y en los últimos meses se ha recalcado que la integración debería seguir "otros caminos" lejos de lo económico (declarado por el Sec. Gral. Ernesto Samper<sup>27</sup>).

Además de dichas declaraciones del Secretario General, existen muchas opiniones<sup>28</sup> respecto a que, dados los dispares e incluso antagónicos sistemas económicos de la región, UNASUR debería centrarse en los otros múltiples temas en los que existen posibilidades de mejoramiento en cooperación e integración, dejando la administración económica en manos de cada gobierno.

Por otro lado, existen opiniones que aseguran que la integración económica es posible, pero debe realizarse con extrema cautela.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Mismas que referencia número 24.

<sup>27</sup><http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/entrevista-al-secretario-general-de-la-unasur-ernesto-samper/14744895> (Entrevista a Ernesto Samper al momento de asumir la Secretaría General).

<sup>28</sup><http://www.reafmercosul.org/index.php/comunicacion-y-media/noticias/item/243-entrevista-exclusiva-de-nodal-a-ernesto-samper-secretario-de-unasur-las-diferencias-ideologicas-no-afectan-la-integracion-regional> (entrevista al actual Secretario General, donde explica su visión de que "la integración económica es válida sólo si no afecta la integración política" e indica que está de acuerdo en que "los países formen alianzas de carácter estrictamente económico (TLC por ejemplo) con otros actores internacionales fuera de la región" y da como ejemplo la Alianza del Pacífico o los tratados del ALBA con países árabes).

<sup>29</sup> Eric Tremolada Álvarez (editor) "Repensando la integración y las integraciones" (texto de Alan Fairlie Reinoso, año 2013), la idea general de capítulo "integración y convergencia en UNASUR" se refiere a la posibilidad de avanzar "con cautela" en la integración económica sudamericana, dejando de lado trabas ideológicas que entorpezcan el proceso. Una de las metas más ambiciosas que se propone es la de la multilateralización de acuerdos comerciales ya existentes. En mi opinión es muy difícil que esto ocurra dada la orientación política de los gobiernos de algunos países, los cuales son abiertamente opositores a los TLC, específicamente los establecidos con EEUU y UE).

## 5. CRÍTICAS A UNASUR.

La Unión de Naciones Suramericanas recibió, en sus inicios, gran cantidad de críticas<sup>30</sup> que apuntaban tanto a su estructura e institucionalidad, como a su posible ideologización y empleo como medio para ampliar la influencia del Socialismo sudamericano, representado en esos años por el Chavismo, el Kirchnerismo y la importante figura del presidente Lula da Silva como cabeza del Partido de los Trabajadores de Brasil.

Las críticas a su institucionalidad y estructura administrativa se enfocaban en la capacidad real de sus actores en la toma de decisiones. Por ejemplo, un foco importante de controversia fue el poco poder que se le entregaba a la Secretaría General (y al Secretario), que hasta el día de hoy cuenta con un bajo nivel de autoridad y autonomía en la toma de decisiones, constituyendo sólo un órgano ejecutor de las disposiciones de los organismos superiores.<sup>31</sup>

Otra crítica que se le hizo inicialmente, fue el hecho de no tener una capacidad administrativa propia, lo que también conduce a que el Secretario General no sea una autoridad supranacional. Frente a esto se puede rescatar que, dado los actuales niveles de cooperación multilateral, una autoridad "supranacional" no sería una necesidad vital para este organismo.<sup>32</sup>

Otro argumento de detractores de la estructura de UNASUR, aseguraron (durante el proceso de creación) que el organismo tendría un carácter netamente presidencialista, dado que su principal (y en ocasiones única) instancia de decisión sería el Consejo de Jefes de Estado, lo que precisamente representaba la ideología de los Populismos sudamericanos del siglo XXI.

Lo anterior fue rescatado por distintos autores, muchos de los cuales argumentaron que una OIG de carácter presidencialista otorgaría una mayor capacidad de dialogo y

---

<sup>30</sup> William Blanton "UNASUR y la integración sudamericana" página 7 a 9.

<sup>31</sup><http://www.elheraldo.co/nacional/ernesto-samper-pide-solucion-de-crisis-fronteriza-entre-venezuela-y-colombia-213708> (entrevista a Ernesto Samper donde indica "UNASUR no puede mediar, como indica el Tratado Constitutivo, si no hay petición de ambos países involucrados" refiriéndose a la crisis fronteriza entre Venezuela y Colombia en 2015.

<sup>32</sup> William Blanton "UNASUR y la integración sudamericana" página 7.

establecimiento de políticas de consenso, al ser una forma "más simple" de coordinación. (Malamud, 2004) Esto es en mi opinión, una característica negativa, ya que si bien los doce Jefes de Estado sí forman un grupo reducido que puede tomar decisiones en forma rápida (idealmente hablando), las ideologías y partidos políticos a los que pertenecen, así como disputas bilaterales entre los miembros, podrían entrapar y obstaculizar la coordinación frente a determinadas situaciones.

Actualmente existe consenso respecto a que la figura del Secretario General requiere de mayor autoridad y autonomía en su actuar<sup>33</sup>, pero a la vez, se requiere una mayor objetividad frente a situaciones que involucren la soberanía de estados miembros.

Sin embargo, cabe preguntarse ¿Cuál ha sido el rol de UNASUR ante conflictos y controversias?

Para analizar las críticas actuales que se le hacen a UNASUR, y dado que ya se expusieron, tanto el objetivo general como los objetivos específicos de la organización, se puede determinar que ésta no se planteó inicialmente como un organismo de solución de controversias ni de defensa de la gobernabilidad de las naciones miembros. Cabe destacar que al Tratado Constitutivo sí se le agregó una "cláusula democrática".<sup>34</sup>

Por otro lado, durante los últimos años se ha podido leer en los medios de comunicación, bastante material respecto a críticas directas a UNASUR, por su falta de monitoreo, control y solución en distintas situaciones polémicas que atañen a la gobernabilidad de países determinados, o ante situaciones de conflictos bilaterales.

Estas controversias por las cuales se critica a UNASUR han estado presente desde (y también han sido motivo) su fundación.

En 2008, fue la muerte de Raúl Reyes, líder de las FARC, por una incursión colombiana en suelo ecuatoriano, y la consiguiente tensión entre Venezuela y Ecuador por un lado y

---

<sup>33</sup><http://www.noticias24.com/internacionales/noticia/84106/unasur-es-esencialmente-un-escenario-politico/> (artículo que se titula "el reto de SAMPER es convertir a UNASUR en una autoridad internacional").

<sup>34</sup>Unasur creó una "cláusula democrática" después del intento de golpe de estado en Ecuador en 20109.

Colombia<sup>35</sup> por el otro, lo que aceleró la constitución de UNASUR como un organismo supranacional sudamericano (pese a que ya se había planificado según lo expuesto, el hecho lo “apuró”).

Posteriormente, su primera “prueba de Fuego” sería a fines de ese año durante la Crisis Boliviana en septiembre de 2008<sup>36</sup>, durante la cual se convocó de emergencia al Consejo de J.J.EE. (en Santiago convocado por la Presidenta Pro-Témpore Michelle Bachelet), los cuales acudieron y tomaron en conjunto una posición de bogar por la solución pacífica del conflicto e impulsar negociaciones. (Malamud, 2008)<sup>37</sup> Los medios de la época destacaron el trabajo de UNASUR en la disminución de la tensión.

Cabe destacar que durante esta cumbre, se ratificó la importancia del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), dado que, al considerarse el peor de los casos (una eventual guerra civil) se produciría una crisis humanitaria no sólo por desplazados sino también por la debacle económica que significaría para algunas regiones (en Bolivia, Perú y Argentina) el cese de suministro de los hidrocarburos del Oriente Boliviano. Acá se destaca que el CDS, nace como un organismo más ligado a la Ayuda Humanitaria que al ámbito militar propiamente tal.

En 2009, el Acuerdo entre Colombia y EEUU para instalar siete bases norteamericanas en suelo Colombiano, generó una polémica que fue debatida en la Tercera Cumbre de UNASUR, al mismo tiempo que la tensión entre Venezuela (principal detractor de la instalación de las bases) y Colombia aumentaba nuevamente. En este episodio, la participación de la OIG le valió sus primeras críticas, ya que no se logró un cuórum completo (no asistió el presidente Álvaro Uribe, uno de los protagonistas) y ante las declaraciones de Hugo Chaves y Evo Morales (en mayor medida) y la preocupación del

---

<sup>35</sup> Personalmente, estuve presente en el discurso del Presidente Correa durante la conmemoración del “Combate de Jambelí” (similar al discurso del 21 de mayo en Chile) en Guayaquil en 2008-2009, donde la retórica confrontacional del mandatario ecuatoriano hacia Colombia era máxima.

<sup>36</sup> Actos de desobediencia civil que enfrentaron al gobierno nacional, liderado por el Presidente Evo Morales (MAS), y por el otro, a los prefectos departamentales opositores de la región conocida como la “Media Luna” (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, y para algunos también Chuquisaca), que impulsaban la constitución de gobiernos departamentales autónomos y rechazaban el proyecto constitucional que impulsa el primer mandatario.

<sup>37</sup> [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari121-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari121-2008) (sitio web con columna de Carlos Malamud, alabando el desempeño de UNASUR en el conflicto) <http://www.jornada.unam.mx/2008/09/17/index.php?section=mundo&article=037n1mun> (otro sitio que muestra las palabras de Hugo Chavez diciendo que UNASUR “abortó” un Golpe de estado contra Evo Morales).

presidente Lula, contrastado con el apoyo a Colombia del Presidente Alan García, no se zanjó la polémica.<sup>38</sup>

Uno de los principales desafíos para UNASUR se produjo en septiembre de 2010, cuando una protesta y posterior huelga de la policía nacional ecuatoriana, produjo un motín/golpe desestabilizador (posteriormente se denominaría intento de golpe de estado)<sup>39</sup>, contra el presidente Rafael Correa.

Ante este hecho, se convocó una reunión extraordinaria del Consejo de Jefes de Estado, quienes finalmente, en la madrugada del 01 de octubre dieron una declaración conjunta condenando los hechos<sup>40</sup> y reafirmando el compromiso de todos los miembros de UNASUR por preservar la institucionalidad democrática de los estados, así como el estado de derecho, el orden institucional/constitucional y los DDHH.<sup>41</sup> Paralelo a esto, los mandatarios sudamericanos en conjunto, demandaron el inmediato retorno a la normalidad institucional.

Gracias a las experiencias de estos sucesos, se creó la "Cláusula Democrática" Como protocolo adicional al Tratado Constitutivo, que entraría en vigencia en noviembre de ese año. Además se aprobaron medidas específicas contra los países en que triunfaran quiebres del orden constitucional, como por ejemplo cierres de fronteras, suspensión del comercio, del tráfico aéreo, de la provisión de energía y servicios. (Kersffeld, 2013)<sup>42</sup>

Una vez finalizada la crisis, se produjo una reunión extraordinaria del Consejo de Cancilleres para reafirmar las posturas de los Jefes de Estado.

---

<sup>38</sup><http://www.lanacion.com.ar/1167908-tras-una-tensa-reunion-la-unasur-consensuo-un-documento-pero-sin-definicion-sobre-las-bases-de-eeuu> (Periódico argentino "la nación" donde se explica que UNASUR no llegó a consenso).

<sup>39</sup> El Hecho se produjo el 30 de septiembre de 2010 y consistió en una protesta del sector policial en contra de la ley de servicio público implantada por el gobierno de Correa, que luego derivó en una huelga de la Policía nacional y la toma del aeropuerto de Quito y el edificio de la Asamblea, junto con el secuestro del Presidente en el Hospital Policial Nacional. Durante los sucesos se contabilizaron diez víctimas fatales. El presidente Correa estuvo secuestrado alrededor de 9 horas y posteriormente fue repuesto en el cargo.

<sup>40</sup> Más allá que no existiera consenso de si realmente fue o no intento de golpe de estado (nominalmente), o intento desestabilizador.

<sup>41</sup> <http://www.sela.org/es/cumbres-regionales/unasur/declaraciones/> (en el sitio web de SELA, se muestran todas las declaraciones emitidas por las distintas OIG de la región en orden cronológico)

<sup>42</sup> Daniel Kersffeld (2013) "El papel de UNASUR ante los conflictos internacionales: Estudio de dos casos" (Artículo para la Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, número 218) Los casos tratados son el intento de golpe de estado en Ecuador en 2010 y la actuación de UNASUR respecto a la destitución del Presidente Lugo en Paraguay en 2012.

En junio de 2012, UNASUR nuevamente debió convocar a reunión extraordinaria por la destitución del Presidente Lugo en Paraguay<sup>43</sup> y el cuestionado (y meteórico) ascenso al poder por parte de Federico Franco, que fue considerado ilegítimo y antidemocrático.

Ante esta situación, los gobiernos sudamericanos también se mostraron unidos (bajo el marco de UNASUR) en condenar los hechos<sup>44</sup> y se tomó la determinación de suspender a esa nación de la organización internacional y entregar la presidencia Pro-témproe, que hasta la fecha ostentaba Paraguay al Perú. En agosto de 2013, con la asunción del presidente Horacio Cartes, se reincorporó a Paraguay a UNASUR.

Si la cláusula democrática fue el principal "aporte" de la experiencia en el caso ecuatoriano en 2010, de la situación de Paraguay se puede destacar la creación del consejo Electoral de UNASUR, que pese a recibir críticas en el último tiempo,<sup>45</sup> se ha constituido como un importante instrumento para la cooperación en la democracia regional.

Cabe destacar que de todas formas se originaron críticas a la supuesta imparcialidad de UNASUR, dado que la salida de Paraguay del organismo "apoyo" la salida de éste de Mercosur con lo que este bloque pudo integrar a Venezuela (cuyo ingreso hasta la fecha era vetado por Paraguay).<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> La llamada "Masacre de Curuguayti" que consistió en una protesta campesina y toma de una hacienda que terminó con un enfrentamiento y 11 once manifestantes y 6 policías muertos, además de cuestionamientos a la persona del presidente Lugo, motivaron una convocatoria a un juicio político en el que mediante la firma de 117 diputados opositores y por el poder judicial, que motivaron un posterior "juicio sumario" por parte del congreso y la destitución de Fernando Lugo como mandatario, por "mal desempeño de sus funciones".

<sup>44</sup>[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/06/120622\\_paraguay\\_lugo\\_reacciones\\_en.shtml](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/06/120622_paraguay_lugo_reacciones_en.shtml) (Artículo de 2012 de la BBC, con noticia de la reacción inicial de UNASUR y su Secretario General AliRodríguez Araque ante la destitución del Presidente Lugo calificándola como "golpe de estado parlamentario").

[http://internacional.elpais.com/internacional/2013/08/29/actualidad/1377810414\\_234365.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/08/29/actualidad/1377810414_234365.html) (artículo de 2013 de "el País" que describe tensiones posteriores a la actuación de UNASUR en el "tema de Paraguay" en 2012).

Daniel Kersffeld (2013) "El papel de UNASUR ante los conflictos internacionales: Estudio de dos casos" (Artículo para la Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, número 218)

<sup>45</sup> <http://www.lanacion.com.ar/1770404-bajo-critica-la-unasur-envia-su-mision-a-venezuela> (noticia que muestra alguna de las críticas que se le hacen al consejo electoral y a UNASUR como institución dada su poca "fuerza" ante situaciones polémicas principalmente en Venezuela).

<sup>46</sup> <http://www.montevideo.com.uy/auc.aspx?185904,1,1149>

Otro hecho destacable, fue la reacción de UNASUR ante la retención del avión del Presidente Evo Morales en Viena en junio de 2013,<sup>47</sup> en la que el organismo sudamericano convocó una nueva reunión extraordinaria del Consejo de JJ.EE., la que emitió un comunicado en el que todos los mandatarios condenaron el hecho y solicitaron las explicaciones pertinentes.<sup>48</sup> Francia y España respondieron con declaraciones diplomáticas con disculpas y explicaciones por lo sucedido.<sup>49</sup>

Durante todas las situaciones expuestas, siempre se logró reunir a los Jefes de Estado y Cancilleres y lograr una opinión común. Si se considera que esto es el gran objetivo fundacional de UNASUR (tener una sola voz) puede destacarse como una gestión muy exitosa en este ámbito. Adicionalmente, cada situación dejó experiencias que produjeron "mejoras" en el funcionamiento de la organización como es el caso de la "Cláusula Democrática" y el Consejo Electoral.

Pero ¿Que se le "exige" a UNASUR?

La sociedad sudamericana espera que UNASUR no sólo supervise y opine respecto a temas polémicos o controversias, lo que se le exige es que soluciones las disputas y condene enérgicamente a actores que aparentemente no cumplan con los estándares esperables en la región. Sin embargo, y como se mencionó anteriormente, se debe tener en cuenta que esto no está en los objetivos fundacionales de la entidad.

Esta exigencia, en caso de cumplirla, podría ir en contra de la búsqueda de consenso al crear diferencias de opinión y enfrentar a los gobiernos en debates o tensiones, en los que obligadamente UNASUR debería tomar parte.

Este es el caso de los cuestionamientos que se le ha recibido UNASUR por la situación en Venezuela. La participación del organismo en la crisis social de 2014<sup>50</sup>, la tensión

---

<sup>47</sup>[http://internacional.elpais.com/internacional/2013/07/09/actualidad/1373364596\\_724939.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/07/09/actualidad/1373364596_724939.html) (uno de los muchos artículos de "el país que rescata los hechos de la "demora" del avión presidencial de Evo Morales y la actuación de UNASUR ante este hecho).

<sup>48</sup> [http://www.bbc.com/mundo/ultimas\\_noticias/2013/07/130705\\_ultnot\\_unasur\\_bolivia\\_evo\\_morales\\_disculpa\\_yv](http://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2013/07/130705_ultnot_unasur_bolivia_evo_morales_disculpa_yv) (noticia en BBC que indica que UNASUR demanda disculpas por parte de EUROPA)

<sup>49</sup>[http://www.diariodenavarra.es/noticias/mas\\_actualidad/internacional/2013/07/16/espana\\_disculpa\\_ante\\_bolivia\\_por\\_incidente\\_del\\_avion\\_morales\\_124294\\_1032.html](http://www.diariodenavarra.es/noticias/mas_actualidad/internacional/2013/07/16/espana_disculpa_ante_bolivia_por_incidente_del_avion_morales_124294_1032.html)

<sup>50</sup> <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/04/04/nota/2585466/unasur-defiende-su-papel-crisis>

entre Venezuela y Colombia<sup>51</sup> con su consiguiente crisis de inmigración, el desempeño de la misión electoral arribada en noviembre de 2015<sup>52</sup>, como también la "tibia" reacción del Secretario General ante la aparentemente ilegal detención de opositores políticos.<sup>53</sup>

Sin duda, la situación venezolana es hasta ahora la gran "piedra en el zapato" de UNASUR, toda vez que las dudas sobre los procesos democráticos y acusaciones de violaciones a DD.HH., ponen en tela de juicio la capacidad real de esta OIG de abordar temas atinentes a la región.

En mi opinión, la situación de Venezuela afecta profundamente a UNASUR debido a la importancia<sup>54</sup> que tuvo ese país en la creación de esta OIG, y en la aún vigente importancia del chavismo por un lado, y el "socialismo latinoamericano del siglo XXI" en la región.

Es principalmente por estas situaciones que UNASUR es criticado actualmente. Sin embargo estas críticas no cuestionan la existencia de la Unión sudamericana ni sus objetivos, sólo tienden a culpar a la organización de falta de "peso específico" ante situaciones puntuales o a asociarla a una de las partes cuando surge una controversia (como el mencionado caso de Venezuela y la acusación de que la posición del Secretario General es "pro-chavismo").

---

<sup>51</sup> <http://www.lanacion.com.ar/1826053-unasur-queda-de-lado-en-la-crisis-entre-colombia-y-venezuela>  
<http://www.elheraldo.co/nacional/ernesto-samper-pide-solucion-de-crisis-fronteriza-entre-venezuela-y-colombia->  
(entrevista a Ernesto Samper donde indica "UNASUR no puede mediar, como indica el Tratado Constitutivo, si no hay petición de ambos países involucrados")

<sup>52</sup> <http://www.lanacion.com.ar/1770404-bajo-critica-la-unasur-envia-su-mision-a-venezuela>

<sup>53</sup> [http://elpais.com/elpais/2014/04/23/opinion/1398278994\\_215974.html](http://elpais.com/elpais/2014/04/23/opinion/1398278994_215974.html) (Artículo de "El País" de 2014, titulado "¿UNASUR pierde el norte?" en el que se destaca a la situación venezolana como el "gran tema" pendiente en Sudamérica, siendo UNASUR el principal actor llamado a conducirlo).

<sup>54</sup> <http://www.razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/3691-la-crisis-politica-en-venezuela-y-el-papel-de-unasur-ocho-reflexiones.html> (sitio y artículo de tendencia derechista y acusado de "antichavista" pero que refleja las opiniones de un sector de la opinión pública latinoamericana).

<http://www.perfil.com/internacional/El-dialogo-entre-chavismo-y-oposicion-en-Venezuela-desata-la-interna-en-la-Unasur-20140420-0035.html> (artículo más moderado que retrata las distintas visiones de los miembros de UNASUR ante la crisis venezolana).

[http://www.diariolasamericas.com/4848\\_venezuela/3431451\\_maduro-apoyo-modelo-electoral-edgard-otalvora.html](http://www.diariolasamericas.com/4848_venezuela/3431451_maduro-apoyo-modelo-electoral-edgard-otalvora.html) (Artículo del "Diario de las Américas" respecto a la pérdida de peso del Chavismo en UNASUR, refiriéndose a la comisión electoral designada para las elecciones en Venezuela).

De todo lo anterior se puede concluir que para que UNASUR incremente su "peso específico" debería enfocarse en áreas "transversales" y ganar presencia en ámbitos ajenos a posibles trabas ideológicas, objeto hacerse fuerte en otras áreas, por ejemplo:

- “Compatibilizar” los distintos tratados (bilaterales y multilaterales) existentes entre sus miembros. Incluso promover aumentar los TLC con miembros dentro y fuera de UNSUR, objeto crear una "red" de tratados que puedan derivar finalmente en un Área de Libre comercio (planteamiento que utiliza APEC).<sup>55</sup>
- Avanzar en infraestructura sudamericana (como estandarte podría presentar los corredores bioceánicos a través de IIRSA<sup>56</sup>).
- Profundizar al máximo en cooperación en áreas en que existe consenso que se debe avanzar y no se ven limitados por orientaciones políticas, como es el caso de Salud, Justicia, reacción y prevención de desastres, ayuda humanitaria, prevención de catástrofe, etc...

De esta necesidad de avance en otras áreas, y lograr la cooperación en temas transversales, UNASUR se hace cargo desde su fundación por medio de la denominada "Política de Consejos Sectoriales".

---

<sup>55</sup> [http://www.apec.org/Groups/Other-Groups/FTA\\_RTAs.aspx](http://www.apec.org/Groups/Other-Groups/FTA_RTAs.aspx) (sitio web APEC, donde se muestra la declaración que promueve los TLC bilaterales y multilaterales como principal medio para lograr un área de libre comercio en el Pacífico).

<sup>56</sup> IIRSA (Integración de Infraestructura Regional Sudamericana) fue creado por decreto del Consejo de Jefes de Estado sudamericanos en el año 2000 y hoy funciona como un foro en el marco de UNASUR.

## 6. POLÍTICA DE CONSEJOS SECTORIALES.

Dentro del Tratado Constitutivo se consideró una cooperación sectorial,<sup>57</sup> siendo establecidos en 2008 sólo tres Consejos<sup>58</sup>. Sin embargo, durante el transcurso de los años se hizo más evidente que para avanzar en la cooperación en gran parte de los temas en que UNASUR debía profundizar, se debería potenciar el trabajo de los llamados "Consejos" entre determinados ministerios sudamericanos.

Adicionalmente se han creado distintas instancias para temas puntuales llamadas "Grupos de Trabajo", "Grupos de Alto Nivel" o simplemente "Foro".

Dado esto, actualmente existen 12 Consejos sectoriales y 5 grupos para temas específicos.

- Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas
- Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
- Consejo Suramericano de Educación
- Consejo Suramericano de Cultura
- Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación
- Consejo Suramericano de Desarrollo Social
- Consejo de Defensa Suramericano
- Consejo Energético Suramericano
- Consejo Suramericano de Salud
- Consejo Electoral de UNASUR
- Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional
- Consejo Suramericano de Economía y Finanzas
- Grupo de Alto Nivel sobre Gestión de Riesgos de Desastres
- Grupo de Alto Nivel sobre Derechos Humanos
- Grupo de Trabajo de Solución de Controversias en Materia de Inversiones

---

<sup>57</sup> TRATADO CONSTITUTIVO UNASUR (11 marzo 2011) artículo 5 "Creación de Institucionalidad". y artículo 6 "Consejo de Jefas y Jefes de Estado" atribuciones.. "crear consejos ministeriales".

<sup>58</sup> Consejo Energético (2007) Consejo de Defensa (2008) y Consejo de SALUD (2008).

- Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana
- Foro de Participación Ciudadana

Lo más destacable y factor en común de avance en estos consejos, es la creación de una organización propia dentro de los actores en las respectivas materias que permiten avances progresivos en las áreas a trabajar ajenos a ideologías y confrontaciones políticas.

## 7. RESULTADOS DE LA POLÍTICA DE CONSEJOS SECTORIALES.

Los avances que los distintos consejos han tenido en sus distintos sectores son dispares dependiendo cada consejo, pero hay ejemplos destacables.

El Consejo de Salud Suramericano funciona en base a planes quinquenales por lo que sus resultados se espera sean progresivos y a largo plazo, mientras busca profundizar en las áreas de desarrollo de sistemas de salud universales para la región, acceso universal a medicamentos, gestión de recursos humanos en salud y la creación de una red sudamericana de vigilancia y respuesta para temas médicos (entre otros).<sup>59</sup> (SELA, 2015)

El Consejo Electoral de UNASUR, uno de los más polémicos y controversiales por su participación en procesos electorarios.

El principal aporte del Consejo Electoral es la creación de las distintas "Misiones Electorales (de observación y acompañamiento)" las cuales, durante los 3 años de existencia del consejo, ha participado en un total de 13 procesos electorarios en la región, los cuales en su mayoría se han realizado en forma ordenada y sin cuestionamientos. Sin embargo, este organismo se ha propuesto como meta (y requisito necesario para su funcionamiento) la creación en el corto plazo de un Observatorio Electoral Sudamericano, para contar con una "Unidad Técnica de coordinación electoral en UNASUR" que tenga mayor fuerza para certificar elecciones. Hasta hoy, las misiones electorales sólo actúan ante la petición de asistencia de los estados y se encuentran muy limitadas en sus actividades, lo que les ha valido críticas en distintos procesos.<sup>60</sup>

A diferencia de los ejemplos mencionados anteriormente y otros consejos que también se encuentran en plena actividad dentro de sus ámbitos de acción, existen sectores en los que los participantes del respectivo consejo sectorial, no han logrado establecer políticas comunes y el avance ha sido relativamente bajo.

---

<sup>59</sup> Estudio respecto a UNASUR realizado por S.E.L.A. (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) en Agosto 2015, páginas 16-17.

<sup>60</sup> <http://www.efe.com/efe/america/portada/la-mud-celebra-que-una-unasur-distinta-envie-mision-electoral-a-venezuela/20000064-2757435> (noticia que muestra a la oposición venezolana celebrando que la misión electoral enviada a ese país en noviembre de 2015, tenga "más fuerza" que la de los procesos anteriores).

Este es el caso del Consejo Energético Suramericano, que pese a ser el más antiguo dentro de la política sectorial de UNASUR (de hecho se encontraba vigente como organización incluso antes que la Unión), no logró cumplir su meta central que era la aprobación del Tratado Energético Sudamericano. Dado esto, debió ser "relanzado" en mayo de 2015<sup>61</sup> para crear el plan de trabajo 2015-2016, cuyas tareas aún son parte de la planificación y sus resultados aún se esperan.

Otro grupo de Consejos Suramericanos son los que han avanzado en coordinación, organización y priorización de actividades, pero que aún requieren lograr avances materializados en hechos concretos dentro de sus respectivos ámbitos de acción.

Como ejemplos de este caso, podemos destacar al Consejo de Desarrollo Social, al Consejo de Educación y al de Defensa,<sup>62</sup> los cuales han seguido pautas planificadas y "hojas de ruta" (o "planes de acción" en el caso del CDS), y han alcanzado las metas propuestas. Sin embargo, dichas metas se centran en coordinaciones, exposiciones, seminarios y estadísticas. Lo anterior, siendo de suma relevancia, debería ser la antesala de un trabajo concreto con resultados tangibles por la sociedad sudamericana.

Uno de los Consejos que en mi opinión tiene gran potencial para producir cooperación e integración sudamericana en distintos niveles y ámbitos de acción, es el COSIPLAN (Consejo de Infraestructura y Planeamiento), el cual agrupa proyectos e iniciativas de IIRSA (actualmente sin financiamiento) que crearían una interconexión física en Sudamérica que aumentaría la actividad (y así necesariamente la integración). Dichos proyectos aún se encuentran en etapa de evaluación, pero en el corto plazo, este consejo deberá avanzar en la materia.

---

<sup>61</sup> <http://www.nodal.am/2015/05/inicio-en-quito-la-iv-reunion-del-consejo-energetico-de-suramerica-de-la-unasur/> (noticia del llamado que hace Ernesto Samper como Secretario General a avanzar definitivamente en la integración energética regional durante la IV reunión del Consejo Energético en Quito, mayo 2015)

<sup>62</sup> Opinión basada en el "Plan de Acción del Consejo de Desarrollo Social Suramericano 2015-2017". publicado oficialmente.

<http://www.telesur.tv/news/Unasur-destaca-avance-de-sus-programas-educativos---20140612-0012.html>  
[http://argentina.embajada.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3216%3Aen-argentina-venezuela-participa-en-el-seminario-balance-y-perspectivas-del-consejo-de-defensa-suramericano&catid=3%3Anoticias-de-venezuela-en-argentina&Itemid=23&lang=es](http://argentina.embajada.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=3216%3Aen-argentina-venezuela-participa-en-el-seminario-balance-y-perspectivas-del-consejo-de-defensa-suramericano&catid=3%3Anoticias-de-venezuela-en-argentina&Itemid=23&lang=es)

## 8. CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO (CDS).

El CDS se creó en diciembre de 2008 en el marco de la primera reunión "nominal" del Consejo de Jefes de Estado de UNASUR (Salvador de Bahía) como una instancia de "consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa, para consolidar la región como una zona de paz, formar identidad en materia de defensa, generar consenso y fortalecer la cooperación en esta y otras áreas". Sus objetivos específicos son:<sup>63</sup>

- *Avanzar en el análisis y discusión de elementos comunes de una visión conjunta en tema de defensa.*
- *Promover el intercambio de información y análisis sobre la situación regional-internacional, para identificar los factores de riesgo y amenaza que puedan afectar la paz regional y mundial.*
- *Contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa, dentro del marco del artículo 14º del Tratado Constitutivo de UNASUR.*
- *Avanzar en la construcción de una visión compartida respecto de las tareas de defensa y promover el diálogo y la cooperación preferente con otros países de América Latina y el Caribe.*
- *Fortalecer la adopción de medidas de fomento de la confianza y difundir las lecciones aprendidas.*
- *Promover el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa.*
- *Fomentar intercambio en materia de formación-capacitación, facilitar procesos de entrenamiento entre las Fuerzas Armadas y promover la cooperación académica de los centros de estudio de defensa.*
- *Compartir experiencias y apoyar acciones humanitarias tales como desminado, prevención, mitigación y asistencia a las víctimas de los desastres naturales.*<sup>64</sup>
- *Compartir experiencias en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.*
- *Intercambiar experiencias sobre los procesos de modernización de los Ministerios de Defensa y de las Fuerzas Armadas.*
- *Promover la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de la defensa.*

Además de los objetivos generales y específicos, el Estatuto del CDS además especifica ciertos principios<sup>65</sup> sobre los que guiará su política y las decisiones que en él se tomen.

---

<sup>63</sup> Estatuto de creación del Consejo de Defensa suramericano (16 de diciembre 2008) artículo 4 "objetivos generales".

<sup>64</sup> Dentro de toda la normativa de UNASUR y sus Consejos, esta es la primera mención al tema emergencias.

<sup>65</sup> Estatuto de creación del Consejo de Defensa suramericano (16 de diciembre 2008) artículo 3 "principios".

Entre estos principios están el respeto a la soberanía, la integridad e inviolabilidad territorial, la no intervención en asuntos internos, el principio de autodeterminación de los pueblos, promoción de la paz y solución pacífica de controversias, no proliferación de ADM, entre otros.

EL Consejo ha venido avanzando en la conformación de una visión conjunta en materia de defensa regional, promoviendo el intercambio de información sobre procesos de modernización de Ministerios de defensa e instituciones de las FF.AA., como también de la revisión en conjunto de la situación regional en cuanto a situaciones que puedan amenazar la paz y estabilidad regional.

Para trazar sus hojas de ruta, desde su creación<sup>66</sup>, el consejo se definió cuatro ejes sobre los cuales trabajar.<sup>67</sup>

- Políticas de Defensa.
- Cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz.
- Industria y tecnología de la defensa.
- Formación y capacitación.

Recientemente, como hecho más relevante, se destaca la inauguración de la Escuela Sudamericana de Defensa, en abril de 2015 en Quito<sup>68</sup>, en el marco del octavo aniversario de UNASUR. Los objetivos de esta Escuela de Defensa<sup>69</sup> son avanzar en la creación de un pensamiento político estratégico y una doctrina de defensa propia de la región, dejando de lado aspectos doctrinarios remanentes del período Guerra Fría. Dado esto, se busca capacitar a civiles y militares en temas de seguridad (nacional y regional).

También la ESUDE busca crear mecanismos que permitan fortalecer la ciberdefensa en un contexto global caracterizado por el ciberespionaje y la cibervigilancia.

Aunque la ESUDE pretende ser uno de las principales instituciones del CDS, sin duda el principal organismo dependiente de este Consejo es el CEED (Centro de Estudios

---

<sup>66</sup> Basada en la "Declaración de Santiago (de Chile).

<sup>67</sup> Estudio respecto a UNASUR realizado por S.E.L.A. Agosto 2015, página 15.

<sup>68</sup> <http://www.infodefensa.com/latam/2015/04/03/noticia-esude-abrira-puertas-abril-quito.html>

La ESUDE fue creada según lo establecido en la IX reunión ejecutiva del CDS en Paramaribo el 20 de febrero 2015.

<sup>69</sup> <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/05/02/escuela-suramericana-de-defensa-una-apuesta-en-la-direccion-correcta/>

Estratégicos de Defensa), creado en mayo de 2011, con el objetivo de "generar un pensamiento estratégico a nivel regional que apoye la coordinación y armonización en el ámbito de las políticas de defensa y seguridad regional".<sup>70</sup>

El CEED, como señala su estatuto fundacional y sus objetivos, ha tenido un importante avance en el desarrollo de conocimiento en defensa regional, y ha generado tendencias hacia un pensamiento y doctrina sudamericano de seguridad.<sup>71</sup>

A fines de 2011, emitió bastante información para uniformar criterios para la planificación y operación en materias de defensa y seguridad, además de reforzar la necesidad de avanzar en la sistematización y análisis de los datos entregados por los países para contar con una "base de información estratégica" y con herramientas conceptuales conjuntas en este tema.

En 2012, CEED dio a conocer un informe acerca del crimen organizado transnacional y las "nuevas amenazas" a la seguridad regional, donde se planteó la posibilidad de elaborar un "Inventario de capacidades nacionales y regionales para la acción conjunta en campos de investigación, inteligencia, acción policial y judicial, y cooperación interagencial".

Además, el conjunto CDS-CEED han producido importantes avances en materia de transparencia de gastos en defensa basado en datos entregados por los países miembros.<sup>72</sup>

Actualmente el debate en el CDS se centra en el concepto de "soberanía de los recursos naturales", concepto conocido pero que fue "relanzado" por el Ex Secretario General Alí Rodríguez Araque en una conferencia en el CEED a mediados de 2015.

---

<sup>70</sup> Estatuto del CEED (resolución de su creación) artículos 1, 2 y 3.

<sup>71</sup> En Noviembre de 2011, el CEED emitió un informe preliminar sobre los "términos de referencia para los conceptos de seguridad y defensa en la región"

<sup>72</sup> <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2012/07/21/gasto-suramericano-en-defensa/> (Artículo de "el Mostrador escrito por José Goñi, en el que se destaca lo avanzado por el CDS y CEED en materia de transparencia de gastos en defensa).

## 9. CRÍTICAS AL CDS

Las críticas al Consejo de Defensa Suramericano se dan en dos frentes, por un lado se destaca su falta de política de "hechos concretos" y se menciona que sus logros consisten exclusivamente en conferencias y seminarios, sin ahondar en la consecución de sus objetivos.<sup>73</sup>

Por otro lado las críticas se refieren al celo que tienen los mandos militares respecto a los procesos de renovación/adquisición de armamento y tecnología militar realizado o planificado por los distintos países sudamericanos. Estos hacen inconveniente que dentro de la política de seguridad regional se contemple la participación de medios militares en escenarios fuera de los ya contemplados en las políticas de defensa nacionales.

Lo anterior, exceptuando operaciones de paz y ayuda humanitaria, podría poner en riesgo no sólo el llamado "secreto militar" en cuanto a tecnología recientemente adquirida, sino las tácticas y niveles de entrenamiento, que a futuro podría ser vital en una confrontación bilateral.<sup>74</sup> (Borcoski, 2010)

El nivel de apertura hacia el mundo también es un tema delicado cuando se habla de seguridad y defensa. En este ámbito se pueden producir importantes discrepancias dentro y hacia el CDS, toda vez que el concepto "soberanía" es entendido de distinta forma por los países de la región. Dado esto, los actores del sistema internacional, que pueden ser considerados "enemigos" para un estado, no lo son para el otro. Por ejemplo Argentina y su conflicto con el Fondo Monetario Internacional, el cual es más cercano a otros países sudamericanos.

En otro aspecto, la alta "permeabilidad de las fronteras producida por la globalización e integración, lograda precisamente por actores como UNASUR, provoca que ningún país pueda sentirse exento de las consecuencias de las nuevas amenazas. El temor de

---

<sup>73</sup> [http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER\\_Ugarte\\_Mayo\\_2010.pdf](http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf) (sitio web con opiniones y críticas al CDS).

[http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0303-97572011000100001&lng=es&nrm=i](http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0303-97572011000100001&lng=es&nrm=i) ("CDS; obstáculos para una alianza cooperativa")

<sup>74</sup> Artículo de Revista de Marina del CF. Fernando Borcoski "Incidencias para Chile de la constitución de una política de seguridad en UNASUR" (se encuentra en el sitio <http://revistamarina.cl/revistas/2010/5/borcoski.pdf>.)

muchos es que las políticas integracionistas, traigan como resultado colateral, riesgos que el CDS no tenga la capacidad de evitar.

Algunos analistas concuerdan en que el establecimiento de una política de seguridad bien definida dentro de UNASUR, que conlleve actividades concretas para contrarrestar las amenazas anexas a la integración regional y la globalización mundial, sería altamente beneficiosa. Por ejemplo;

- Se aseguraría la estabilidad en la región, garantizada por un organismo superior, con todos los beneficios que acarrea (ejemplo; la Inversión extranjera).
- Lograr una preparación para la lucha contra el terrorismo, tema al cual la región se ha mantenido al margen pero cuyo impacto en sociedades no preparadas ha demostrado ser de sorprendentes consecuencias.
- Lograr, mediante una coordinación eficiente, disminuir el narcotráfico, que pese a lo enormes esfuerzos a nivel nacional de algunos países, incluso con apoyo de grandes potencias (EEUU-Colombia y Perú) sigue siendo un problema permanente en la región.
- Reconocimiento de tratados y mediación en caso de conflictos bilaterales con eficacia y rapidez, no dejando que las crisis escalen hasta niveles que no se puedan controlar por las autoridades. (ejemplo, la crisis Colombia-Venezuela en segundo semestre de 2015).

Sin embargo, algunos posibles aspectos negativos del establecimiento de una política común respecto a seguridad serían, entre otros;

- Países podrían verse innecesariamente involucrado en algún conflicto internacional en el que sus intereses le indican mantenerse ajeno.
- Llevar asuntos internos o bilaterales al concierto regional o global, perjudicándolo.

Cabe destacar que, los detractores más fuertes del CDS, aseguran que su fin último es la conformación de fuerzas armadas regionales para la defensa. Lo cual es un anhelo "romántico" e innecesario, el cual se justifica sólo por la retórica política de la defensa

ante el "enemigo comunista" (para los derechistas) o contra el "enemigo imperialista" (para los izquierdistas).<sup>75</sup>

Visto todo lo anterior, y analizando otros comentarios y noticias relacionadas con la orientación que debería tener el CDS, personalmente creo que los desastres y los consecuentes requerimientos de ayuda humanitaria, así como las medidas para la prevención de los efectos y los sistemas de alarma, sí son un área que el Consejo debería adoptar como pilar fundamental.

Lo anterior, se da porque el tema de Emergencias constituye un tema permanente e invariable en la región. Además se aleja de las controversias respecto al "secreto militar", la relación FF.AA. y mundo civil, y no interfiere en las RR.EE. y los lazos económicos de cada país, siendo absolutamente "transversal" a todas las ideologías políticas existentes en la actualidad.

---

<sup>75</sup> <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72511/UNISCI%20DP%2018%20-%20GARCIA.pdf> (Sitio de 2008, que si bien es antiguo, refleja el sentimiento frente a la creación del CDS especificando en el título "CDS; Instrumento de integración regional o mecanismo para la hegemonía de Brasil").

## **10. DESASTRES NATURALES Y ANTRÓPICOS EN LA REGIÓN.**

Al igual que otras regiones del mundo, en Sudamérica los desastres naturales (y antrópicos) son un tema recurrente, y muchas veces inevitables (puntualmente los naturales). Lo anterior, como se indicó anteriormente, se ve afectado por las condiciones de desarrollo urbano, de infraestructura y por la geografía.

Estas vulnerabilidades que presentan las urbanizaciones sudamericanas, de ser afectadas por las diversas amenazas naturales, están estrechamente ligadas al tipo de evento y las características físicas de la infraestructura, de la población y su organización. Por ejemplo, la vulnerabilidad de cierto edificio no es la misma frente a un terremoto v/s un aluvión, asimismo una población específica no enfrentará cada amenaza de la misma forma. Por ejemplo la población en Chile se encuentra medianamente preparada (en organización y construcción) para un terremoto, pero no para un huracán.

### **10.1. Estadísticas de Desastres Naturales en Sudamérica.**

Un estudio de CEPAL (CEPAL, 2014) realizado para Latinoamérica (del cual se pueden extraer datos para la región de UNASUR), concluye en base a eventos pasados que: La "vulnerabilidad física" de la infraestructura de servicios básicos, como el agua, servicios médicos, sanitarios y transporte, más los daños a instituciones de salud y educación, son los que mayor daño y pérdidas han generado en los países de la región.

Paralelo a esto, el tema de la "vulnerabilidad social" es muy alta en sectores desfavorecidos, especialmente en sectores de asentamientos informales (favelas, pueblos jóvenes, campamentos, etc...) que cuentan con servicios básicos precarios.

A esto también se suma la "vulnerabilidad de las fuentes laborales", de gran parte de la población que vive en la pobreza, principalmente asociada a la agricultura, la ganadería y la pesca. Estas fuentes de trabajo, normalmente quedan devastadas

ante situaciones de sequía o inundaciones. Estos desastres son muy comunes dado los fenómenos meteorológicos frecuentes en la región, como "el Niño", "Niña", salidas de ríos, tsunamis, etc...

En Latinoamérica en general y en Sudamérica en particular, la falta de planificación urbana y rural, la no regulación del uso del suelo y ordenación territorial, constituyen una constante. En mayor o menor medida, todos los países de la región tienen zonas en esta condición, lo que se constituye como la principal debilidad para enfrentar amenazas de desastres naturales. Además, muchas veces este mismo "desorden urbano" puede constituir la causa directa de desastres antrópicos. Ejemplo, un incendio que comience en una población no regular que no cuente con ramal de incendio.

En otras áreas de la región, nos encontramos con el concepto "vulnerabilidad institucional", donde hay falta de marcos legales o una organización adecuada para proporcionar preparación, capacitación, entrenamiento, capacidad de alerta, reacción y financiamiento para recuperación.

La falta de preparación y educación de la población, también ha sido una constante negativa en los países sudamericanos, que cada una de las vulnerabilidades anteriormente descritas se multipliquen.

En resumen, según el estudio de CEPAL, en la región somos muy vulnerables en:

- Los servicios básicos (física)
- El impacto en la actividad económica (laboral)
- Los daños en bienes públicos (social)
- Respecto a las edificaciones y sus daños (infraestructura)

Estos tipos de vulnerabilidades, se retomarán más adelante en el presente trabajo, con el fin de usarlos como base para posibles mejoras.

Pero ¿Cuáles son los desastres o "amenazas naturales" más comunes en el continente?

En el Anexo B se muestra el detalle de las amenazas más comunes presentes en la región, basada en un estudio realizado entre UNISDR y la Corporación OSSO<sup>76</sup>, para CELAC y UNASUR el año 2014, con datos recopilados entre 1970 y 2011.<sup>77</sup> A continuación se muestra un cuadro resumen.

Amenaza	América del Sur	
	Tipo de evento	Porcentaje
Geofísicos	Sismos	9,8
	Movimientos de masa	13,4
	Erupciones volcánicas	3,7
	Total	26,9
Meteorológicos e Hidrológicos	Huracanes y tormentas	8,1
	<b>Inundaciones</b>	<b>45,9</b>
	Sequías	5,7
	Temperaturas extremas	5
	Total	64,8
Biológicos	Epidemias y plagas	8,4
	Total	8,4
<b>Total</b>		<b>100,00%</b>

Cuadro 1: Desastres naturales (no considera antrópicos) ocurridos en Latinoamérica entre 1970 y 2011.

En el Cuadro 1, se puede ver claramente que las Inundaciones, como son las salidas de mar, ríos y lagos, son el fenómeno que en mayor medida afecta a la región (casi un 46%), y que produce, en el largo plazo mayores pérdidas, siendo los desplazamientos de tierra (13,4%) y los terremotos (9,8%) los otros dos grandes tipos de desastre producidos en este período.

<sup>76</sup> Es una corporación sin fines de lucro de origen colombiano que busca: "promover, apoyar y ejecutar investigaciones científicas, difusión y extensión de conocimientos, apropiación y desarrollo de metodologías y de tecnologías así como actividades afines, en los campos de la dinámica de la Tierra Sólida, de la Hidrósfera y de la Atmósfera, y de sus interacciones con la Sociedad" (textual de página web).

<sup>77</sup> UNISDR - Corporación OSSO, sept. 2013: Informe "Impacto de los desastres en América Latina, 1970 a 2011, informe para 16 países".

Un aspecto importante a mencionar respecto a este estudio, es que sólo considera "desastres mayores", donde los gobiernos lo decretaron, por lo que hicieron un catastro.

También se debe destacar que el informe considera sólo a la mitad de los países latinoamericanos y además no considera los desastres antrópicos, los cuales también generan importantes pérdidas, como los incendios forestales y de zonas urbanas.

Pese a esto, este informe de UNISDR, se considera bastante completo y entrega una buena muestra estadística de los acontecimientos en la región, además de ser el informe a "mayor escala" de esta materia en Latinoamérica.

El concepto "Gestión de Riesgo" cobra relevancia a contar de la confección de los estudios mencionados en el presente capítulo, ya que se pretende utilizar para la medición del éxito de iniciativas y actividades relacionadas con las emergencias.

Gestión de Riesgo en el "proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre".<sup>78</sup> (UNISDR, 2015)

## **10.2. Niveles de Riesgo de Desastres y requerimientos de ayuda humanitaria.**

La estimación de posibles escenarios de riesgo de desastres y requerimientos de ayuda humanitaria en la región, se puede evaluar considerando 3 variables:

- Amenazas (tipos de desastres).
- Vulnerabilidades (las descritas; física, social, laboral e institucional).
- Capacidades (de alerta y reacción).

---

<sup>78</sup> "Consideraciones para Fortalecer una Estrategia Sudamericana para la Reducción de Riesgo de Desastres" Documento realizado UNISDR y UNASUR a febrero de 2015. Página 30. En este documento se destacan los principales problemas que enfrenta la GRD en la región.

Estas variables, por otro lado, dependen determinadamente del lugar, país, o región donde se produzca la emergencia.

Si bien el mencionado informe de CEPAL, se refiere a “Vulnerabilidades”, el también mencionado informe de UNISDR<sup>79</sup> (UNISDR, 2013), se refiere a “Sectores” en los cuales se puede separar el nivel de riesgo, con el fin de realizar una mejor gestión de este.

- Sector social: Consiste en viviendas, hospitales, escuelas, estructuras urbanas y edificios públicos.
- Sector infraestructura: Consiste en estructuras y sistemas de transporte, energía, comunicaciones, agua y sistemas sanitarios.
- Sector productivo: El riesgo de daños en el sector agropecuario, forestal, industrial, minero, de comercio y servicios (públicos o privados).
- Sector medioambiental: Efectos sobre ecosistemas (agua, bosque, fauna) y los que no hayan sido considerados en otros sectores.

Esta clasificación, pese a ser muy similar a la entregada en el informe de CEPAL, permite una mejor comparación con los datos existentes respecto a desastres en las últimas décadas.

Los resultados de dicho análisis se muestran en anexo **C**. Sin embargo, a continuación se entrega un breve resumen de cómo afectan los desastres de mayor impacto en la región, a los sectores de riesgo más vulnerables.

Las inundaciones y deslizamientos, los más recurrentes en fenómenos de gravedad, afectan prácticamente por igual al sector social (48%) y al sector de Infraestructura (44%).

Los terremotos impactan en mayor medida al sector social (60%) frente al sector productivo (30%) y en menor medida al de infraestructura (10%).

---

<sup>79</sup> UNISDR - Corporación OSSO, sept. 2013: Informe "Impacto de los desastres en América Latina, 1970 a 2011, informe para 16 países".

Otro ejemplo es que las grandes sequías son el fenómeno que más afecta al sector productivo (68%), dada la importancia de la agricultura y ganadería en la región. Sumando además los grandes requerimientos de agua en el sector de la minería.

En resumen, con estos estudios se demuestra que la mayoría de los desastres naturales de carácter grave están asociados a fenómenos hidrometeorológicos (especialmente inundaciones) y geofísicos (principalmente terremotos).

Cabe destacar que estos datos son un “promedio” del nivel de riesgo regional, lo que es una referencia, ya que los daños y el riesgo, depende en gran medida del lugar en que se produce el desastre.

Es por esto que cualquier estrategia o iniciativa para la reducción del riesgo de desastres debe considerar doctrinariamente aspectos generales con una visión flexible que pueda ser adaptada por cada administración (estatal o regional) de acuerdo a las particularidades de cada actor.

## **11. AVANCES EN MATERIA DE EMERGENCIAS EN UNASUR.**

El tema de los desastres naturales o antrópicos y la ayuda humanitaria (EMERGENCIAS) así como los sistemas de alarma y prevención de los efectos de las catástrofes, pese a que, como se expuso anteriormente, es un factor recurrente en nuestro continente, con incalculables pérdidas humanas y materiales para la región, no forma parte de los principales lineamientos de los distintos sistemas de integración regionales.

Este también es el caso de UNASUR, el cual, dentro de sus objetivos (ni generales ni específicos) no considera este tema como una de sus prioridades, dejando la tarea bajo la responsabilidad del CDS. Asimismo, dicho Consejo lo incluye dentro de sus objetivos específicos pero sin ponerlo como una de sus principales prioridades.

### **11.1. Tema Emergencias dentro de UNASUR.**

El tema de Emergencias, si bien para UNASUR no está dentro de sus principales prioridades, sí puede decirse que es parte de la "agenda". En este ámbito, existen dos Consejos Sectoriales que, dentro de sus objetivos, se proponen metas referentes a los Desastres y Ayuda Humanitaria. Estos son Salud y Defensa, este último es el que mantiene el tema en una prioridad más alta.

Por otro lado, existen otros tres consejos que, dentro de sus objetivos generales, se atribuyen "tangencialmente" responsabilidades en el área de las Emergencias, que son los Consejos de Desarrollo Social, Economía y Finanzas, y COSIPLAN (Consejo de Infraestructura y Planeamiento).

A esto se le suma la creación del "Grupo de Trabajo Alto Nivel para la Gestión de Riesgo de Desastres" (GTAN-GRD). Este Grupo fue creado a fines del año 2013 por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR, con la finalidad de "contar con un órgano asesor para coordinar y promocionar políticas y actividades de reducción del riesgo"<sup>80</sup> (UNASUR, 2013) entre los Consejos

---

<sup>80</sup> UNASUR / Consejo de Ministros RR.EE. Resolución N|4/2013, Paramaribo, 29 de agosto de 2013. Resolución que crea el GTAN-GRD dentro del marco de UNASUR.

Sectoriales que se involucran en el tema (el GTAN-GRD, será tratado más adelante).

En Total son seis los "actores" dentro de UNASUR que se involucran, directa o indirectamente, en el tema de las Emergencias.

- Consejo de Defensa Suramericano: Dentro de sus Objetivos Específicos <sup>81</sup> se encuentra el de "*compartir experiencias y apoyar acciones humanitarias tales como desminado, prevención, mitigación y asistencia a las víctimas de los desastres naturales*". (CDS 2008)

- Consejo Suramericano de Salud: Dentro de sus objetivos específicos, existe uno que indica "Promover la respuesta coordinada y solidaria ante situaciones de emergencias y catástrofes". Además, existe otro objetivo que se puede abordar desde el tema Emergencias, que es el de "Identificar determinantes sociales críticos para la salud y propiciar políticas y acciones intersectorial, tales como seguridad alimentaria, ambiente saludable, cambio climático y otros".<sup>82</sup> (CSS, 2008)

En la práctica, este consejo no ha mostrado avances las materias que le atañen respecto Desastres y Ayuda Humanitaria<sup>83</sup>, y la Gestión para prepararse y coordinarse, para dar una rápida respuesta ante necesidades de sistemas de salud de emergencias (por ejemplo, congregación y traslado de personal médico e insumos de salud a zonas de catástrofe) no se contemplan en sus planes quinquenales.

- Consejo Suramericano de Desarrollo Social: En los Objetivos Generales de este consejo, existen dos segmentos que se involucran en la Gestión de Riesgo de Desastres. Inicialmente indica "Promover el desarrollo Social y

---

<sup>81</sup>Estatuto de creación del Consejo de Defensa suramericano (16 de diciembre 2008) artículo 4 "objetivos generales.

<sup>82</sup> Estatuto de creación del Consejo Suramericano de Salud (16 de diciembre de 2008), artículo N°6 "objetivos específicos, puntos c y f.

<sup>83</sup> Basado en lo propuesto y lo logrado en el "Plan Quinquenal para 2010 – 2015"(disponible en <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/55509/1/plan-de-accion-2015-2017-version-consolidada.pdf> y lo encontrado en Internet, tanto en el sitio oficial del Consejo de Salud (<http://www.isags-unasur.org/isags.php?lg>) en el de UNASUR, y en búsqueda independiente.

Humano, con equidad, e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades de la región” y otro que indica “Promover programas de cooperación horizontal orientados al fortalecimiento de los sistemas de protección y promoción social con perspectivas de derecho”.<sup>84</sup> (CSDS, 2008) Sin embargo, si bien este consejo ha tenido cierta actividad, basada en planes de trabajo bianuales, no ha producido progreso (ni concreto ni hipotético) en las áreas que atañen a Desastres. Estas áreas son un mejor planeamiento urbano en zonas vulnerables, y el asegurar suministros básicos a poblaciones de escasos recursos. Éstas últimas son las que normalmente sufren la falta de estos recursos en períodos de emergencia.<sup>85</sup>

- Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN): Dentro de los objetivos generales de este Consejo, que trabaja de la mano con IIRSA<sup>86</sup>, en el acápite c) señala, promover la compatibilización de los marcos normativos existentes en los países miembros de UNASUR, que regulan el desarrollo y operación de infraestructura en la región.
- Este objetivo, es vital para desarrollar, en el corto plazo en forma de proyecto y en el mediano/largo plazo en forma concreta, infraestructura que sea capaz de asegurar el Transporte, la Energía, Comunicaciones, Agua y sistemas sanitarios en forma constante a poblaciones que carecen de estos. Paralelamente, esta infraestructura debe diseñarse para la resistencia frente a los distintos tipos de Desastres (predecibles) en cada región que se emplace. También se debe contar con una importante capacidad de reparación de emergencia ante posibles fallas.

Pese a que, tanto COSIPLAN como IIRSA, se centran en los proyectos de infraestructura más que en situaciones determinadas que los afecten (como

---

<sup>84</sup> Estatuto de creación del Consejo Suramericano de Desarrollo Social, 2008,

<sup>85</sup> Visto el “plan de acción del Consejo Suramericano de Desarrollo Social 2015-2017” (disponible en <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/55509/1/plan-de-accion-2015-2017-version-consolidada.pdf>) y el mismo plan para 2009-2011 y el de 2012 a 2014, en los que el tema de mejoramiento en las áreas que atañen a Emergencias no se mencionan.

<sup>86</sup> La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) es el Foro Técnico para temas relacionados con la planificación de la integración física regional suramericana del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de UNASUR.

el tema Emergencias), cada proyecto sí trae consigo una evaluación de riesgo para cada tipo de infraestructura dependiendo el lugar en el que se instale.

Además, en el “Cronograma de Actividades para 2015-2016 de COSIPLAN”, se encuentra planificada, para Marzo de 2016 una reunión para evaluación de Desastres y Emergencias a realizarse en Lima, Perú.<sup>87</sup> (COSIPLAN, 2015)

- Consejo Suramericano de Economía y Finanzas: En los Objetivos Generales del CSEF, específicamente en los artículos a) y b), indica respectivamente que su misión es “el desarrollo social y humano con equidad e inclusión, para erradicar la pobreza y las superar las desigualdades de la región”, y “la construcción de un sistema económico con equidad, justicia social y en armonía con la naturaleza para un desarrollo sustentable”.

Basado en estos dos objetivos, este Consejo, más allá que trabajar directamente con el tema de las Emergencias, en esta área tendría como misión principal, promover, crear conciencia en los gobiernos, y eventualmente asegurar, el financiamiento y la disponibilidad de recursos para llevar a cabo las actividades y proyectos que la Gestión de Riesgo en Emergencias necesita.

Dado que no hay proyectos concretos de gran envergadura, que hayan presentado necesidades de financiamiento importante por parte de los Gobiernos de UNASUR, no se conoce el resultado de la gestión de este consejo en el área de Emergencias.

- GTAN-GRD: Dado que el tema de los Desastres y Ayuda Humanitaria en los cinco consejos descritos, a mediados del año 2013 comienza a gestarse la creación del “Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestión de Riesgo de Desastres”. Esta fue una iniciativa de la presidencia Pro-Témpore del Perú,

---

<sup>87</sup> Cronograma de Actividades para 2015-2016 de COSIPLAN, página 2 (disponible en: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rcco12\\_montevideo15\\_Anexo%20IX%20Calendario\\_Actividades\\_2015\\_2016.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco12_montevideo15_Anexo%20IX%20Calendario_Actividades_2015_2016.pdf)).

la que presentó una propuesta de plan de acción para la creación del GTAN-GRD, durante la conferencia realizada en Lima en abril de ese año.

Se propuso la creación de un grupo asesor especial que centralizara las iniciativas de Gestión de Riesgo de Desastres.

Las funciones y actividades de este grupo asesor, se describirán en las próximas páginas.

## **11.2. Avances en el Tema Emergencias en el Consejo de Defensa.**

Como se mencionó anteriormente, el Consejo de UNASUR que más se involucra en el tema de las Emergencias, es el Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

Desde su creación, dentro de los Planes de Acción anuales del CDS, siempre han existido tareas relativas a Desastres, Catástrofes o necesidades de ayuda humanitaria.

Se ha logrado efectuar gran cantidad de seminarios y exposiciones que ha permitido generar algunos avances concretos, principalmente en el conocimiento mutuo entre Fuerzas Armadas respecto a capacidades de reacción ante Desastres y la contribución y transporte de ayuda.

Los avances más notables son los siguientes:

- Ejecución de ejercicios por parte de FF.AA. nacionales e internacionales (EJ; Partnership of the Americas 2014, donde se simuló un terremoto y tsunami en el sector de Pichidangui (Chile) y una fuerza de ayuda humanitaria multinacional debió actuar). Hasta la fecha, estos ejercicios multinacionales se han realizado involucrando sólo personal militar, y consisten el transporte y protección de tropas para “proteger” al personal de ayuda. Sin embargo no se han realizado ejercicios involucrando al personal y material de ayuda humanitaria real.
- La realización de ejercicios a gran escala, con todos los participantes que requiere una emergencia real, sería una excelente oportunidad para unificar

esfuerzos de los distintos órganos de UNASUR (por ejemplo, hospitales de campaña y personal e insumos médicos coordinados por el Consejo de Salud, transportados por medios militares coordinados por el CDS).

- Ejecución de ejercicios de enlace y mando, entre órganos de coordinación (EJ; ejercicio UNASUR 2015 desarrollado en Chile 19-20 noviembre del 2015)
- Creación de un Manual de Ayuda Humanitaria regional (controlado por Brasil).
- Creación de una Matriz de capacidades para apoyo a emergencias (aún en desarrollo).
- Cooperación entre el CDS y ONG's de ayuda humanitaria de la región (EJ; "Casos Blancos" de Argentina)
- Avances en la "Cooperación Sur-Sur" realizada por Ecuador y Venezuela en apoyo con ayuda humanitaria (y reconstrucción) a otros países latinoamericanos (principalmente del ALBA).

### **11.3. Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestión del Riesgo de Desastres de UNASUR (GTAN-GRD).**

Este Grupo de Alto Nivel, pese a ser un órgano netamente asesor, se propone la ambiciosa misión de “Contribuir a la gestión del riesgo de desastres que puedan producirse en la región, a través de la coordinación y promoción de políticas, estrategias y planes, y la promoción de actividades de estimación, prevención y reducción de riesgo, preparación, respuesta de desastres y rehabilitación, y reconstrucción, así como la cooperación y asistencia mutua y el intercambio de experiencias en la materia”. (GTAN, 2013)

También se propone sólo un objetivo específico, que es el de la “promoción y adopción de estrategias, mecanismos y herramientas destinadas al fortalecimiento la Gestión de Riesgos en el área UNASUR”.

Está integrado por representantes activos o ex servidores de las organizaciones de protección civil y de gestión de emergencias de la región (equivalentes a ONEMI de todos los países UNASUR).

El país que tiene a su cargo la presidencia Pro-Témpore de UNASUR, también se encuentra a cargo del GTAN-GRD. De hecho, el primer director del grupo de trabajo, fue el director de ONEMI.

Este nuevo grupo le ha dado mayor protagonismo a los órganos de protección civil (ONEMI en el caso de Chile) y al trabajo entre estas instituciones a nivel regional.

Como resultado de esto, el Consejo de Seguridad ha aumentado su trabajo con las instituciones de Gestión de Emergencias, dentro del Plan de Acción anual del CDS antes mencionado.

Un avance muy importante en la materia, originado por el GTAN-GRD, es la creación del “PLAN DE ACCIÓN UNASUR PARA LA GRD”, el cual va de la mano con el “MAPEO DE LÍNEAS ESTRATÉGICAS” de dicho Plan de Acción<sup>88</sup>. Estas tablas listan las sugerencias que hace el Grupo de Alto Nivel, para mejorar la Gestión de Riesgo, e indica cuales son los organismos responsables de dichas acciones. En el anexo D se muestran ambas listas, sin embargo, en estas puede verse que el tema de financiamiento siempre es la piedra de tope, dejando ese campo sin un responsable directo.

Sin embargo, y pese al protagonismo que ha generado el GTAN-GRD en esta temática, en UNASUR se mantiene la política de que sean los Consejos Sectoriales, los que incidan en acciones concretas en cuanto a la reducción del riesgo de desastres, manteniéndose este nuevo grupo como una instancia de apoyo.

---

<sup>88</sup> "Consideraciones para Fortalecer una Estrategia Sudamericana para la Reducción de Riesgo de Desastres"  
Documento realizado UNISDR y el GTAN-GRD a febrero de 2015. Página 27 (tabla 4) y página 32 (tabla 5).

Lo anterior, junto con los relativamente escasos avances en la materia indicados en párrafos anteriores, hacen notar una necesidad de un organismo que (como el caso del GTAN-GRD) tenga dedicación exclusiva al tema de Emergencias, pero que cuente con la capacidad de acción política, el financiamiento y el suficiente peso específico para el logro de las metas que se tracen con su gestión.

Si bien el CDS, es el consejo que sí ha logrado ciertos avances, el tema Emergencias se mantendrá sólo como uno de los puntos en su agenda, por lo que se debe evaluar otras opciones.

Dichas opciones, visto en forma simple serían;

Darle mayor prioridad al tema de la Gestión del Riesgo de Emergencias dentro del CDS, para centralizar esfuerzos dentro de este activo Consejo Sectorial en torno a esta área.

La creación de un organismo independiente del CDS, que tenga capacidad de gestión (política y financiera) para centrar todos sus esfuerzos en la Gestión del Riesgo de Desastres.

## 12. ONEMI Y SU FUNCIONAMIENTO ACTUAL.

Dentro de nuestro estudio, el rol y funcionamiento de la ONEMI es de vital relevancia, toda vez que es este el organismo que coordina los esfuerzos durante las emergencias, y es esta oficina la que, en conjunto con el ministerio de defensa (específicamente la Subsecretaría de Defensa) se desenvuelve en el Consejo de Defensa Suramericano cuando de temas de desastres naturales y ayuda humanitaria se trata.

La Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI) nace en 1974 por la necesidad, dada las características del país, de crear una organización que "planifique y coordine el empleo de los recursos humanos y materiales de las entidades y servicios públicos para evitar o aminorar los daños derivados de sismos, catástrofes o calamidades públicas"<sup>89</sup>

El Decreto ley N°369 de 1974, indica "Créase la Oficina Nacional de Emergencias dependiente del Ministerio del Interior, que será el servicio encargado de planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de sismos o catástrofes".<sup>90</sup>

Son pocos los cambios desde su creación, el actual sistema se organiza con una Dirección Nacional (encabezada por un Director) a la cabeza y cuatro grandes divisiones como organización principal.

- Sub Dirección Nacional (funciona como "Staff" o "Estado Mayor" de la Dirección Nacional).
- Sub Dirección de Regiones (Se encarga del Nivel Operacional regional).
- Sub Dirección de Gestión de Riesgo (Se encarga de la prevención y la instrucción dentro de la institución, se considera el Nivel "estratégico").
- Sub Dirección de Operaciones (Es el nivel operacional central)

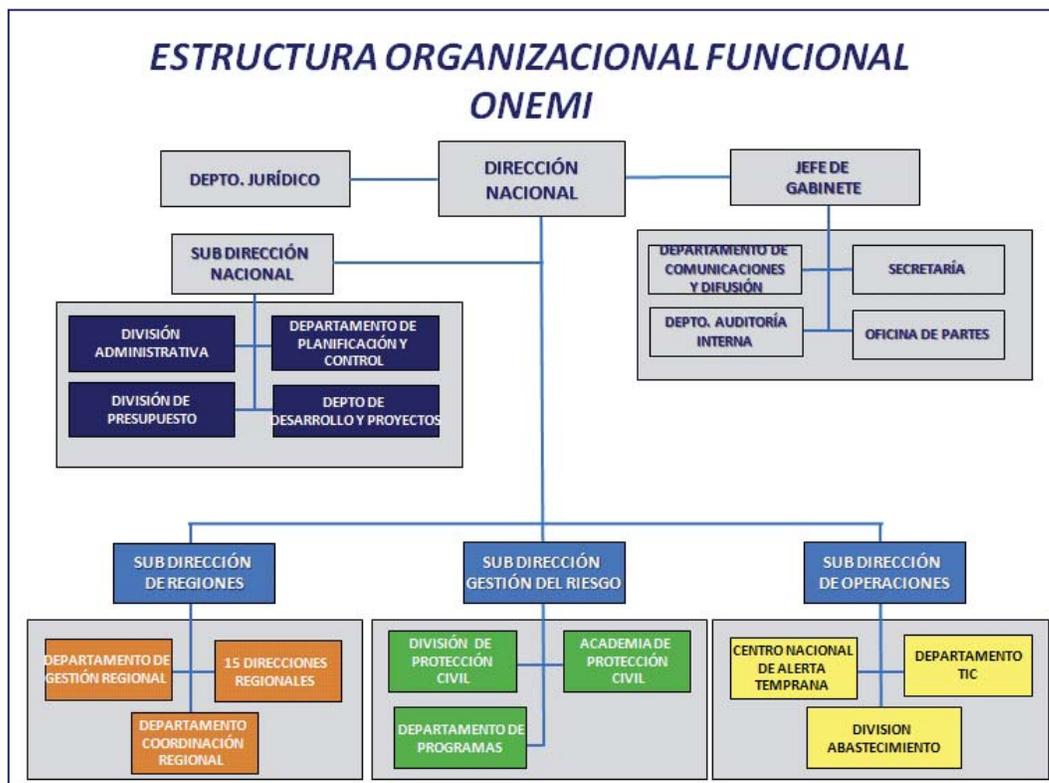
Cabe destacar que existen 15 Sub Direcciones Regionales, que trabajan e interactúan mediante la "Unidad de Coordinación Regional" (de la respectiva Sub Dirección) y su

---

<sup>89</sup> Información sacada desde sitio WEB de ONEMI (<http://www.onemi.cl/mision-y-vision/>)

<sup>90</sup> <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6027> (sitio donde se puede acceder a todas las leyes promulgadas, en esta página puntual se encuentra el Decreto Ley N°369 que crea la ONEMI)

accionar se monitorea a través de la "Unidad de Planificación y Control de Gestión (También de la Sud Dirección Regiones).<sup>91</sup>



*Organigrama publicado por ONEMI*

La ONEMI ha funcionado con normalidad y con pocas modificaciones a la institucionalidad original desde su creación hasta nuestros días. Sin embargo, luego de los hechos ocurridos el 27 de febrero de 2010, el organismo sufrió innumerables críticas, tanto por su falta de preparación para enfrentar una emergencia de esa magnitud y el deficiente sistema de alarmas y comunicación, como por las descoordinaciones entre los actores involucrados en la emergencia.

Gracias a este hecho, su institucionalidad, las capacidades, el financiamiento e incluso la necesidad de existencia fueron puestos en duda<sup>92</sup>. Esto generó la necesidad de realizar cambios, no sólo en ONEMI, sino que en el funcionamiento y preparación de todas las

<sup>91</sup> <http://www.onemi.cl/autoridades-y-organigrama/>

<sup>92</sup> <http://ciperchile.cl/2012/01/18/tsunami-paso-a-paso-los-escandalosos-errores-y-omisiones-del-shoa-y-la-onemi/>  
[http://diario.latercera.com/2010/03/05/01/contenido/9\\_25601\\_1.html](http://diario.latercera.com/2010/03/05/01/contenido/9_25601_1.html) (sólo algunos de los reportajes y noticias que muestran el descontento popular hacia la ONEMI y las críticas que se le hicieron a contar de febrero de 2010)

entidades y actores que tendrían responsabilidad en la prevención (prevención de los efectos y sistemas de predicción) y en la reacción ante desastres y/o catástrofes, cualquiera sea su origen (con esto se incluyen los desastres "antrópicos" que son generados por el ser humano).

Bajo esta idea el Gobierno de Chile despachó al Congreso Nacional, un proyecto de ley que modifica la organización en materia de Emergencias, reemplazando la ONEMI como la conocemos al día de hoy. Dicho proyecto, fue despachado por Ministerio del Interior, en conjunto con el Ministerio de Defensa, hacia la Cámara de Diputados en marzo de 2011, la cual, después de dos años, entrega el proyecto de ley al Senado de la República en marzo de 2013. Desde ahí se ha mantenido en debate y no ha sido promulgado, por lo que ONEMI mantiene sus funciones con pocas modificaciones a su estructura original.<sup>93</sup>

Es de gran importancia para la cooperación regional en materia de Emergencias, conocer el proyecto que modificaría el como Chile se preparará y hará frente a las catástrofes, cuáles son sus limitaciones (según distintas opiniones) y como la nueva organización interactuaría con otros actores en la región.

### **12.1. Proyecto del "Sistema Nacional de Emergencias y Protección Civil".**

El Proyecto de Ley que crea el denominado Sistema Nacional de Emergencias y Protección Civil, que se encuentra en segundo trámite constitucional desde marzo de 2013, busca organizar "el conjunto de organismos públicos y privados que, de acuerdo a las particulares realidades y capacidades sectoriales y territoriales, se conformarán para prevenir y reaccionar ante emergencias".<sup>94</sup>

El sistema, según indica el proyecto, estará conformado por los siguientes Organismos (permanentes o temporales);

- La Agencia Nacional de Protección Civil (Básicamente reemplaza a la ONEMI y será la encargada de coordinar y ejecutar las acciones de prevención de las

---

<sup>93</sup> <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php> (la página web del Senado, muestra todos los proyectos de ley en trámite con su respectivo cronograma).

<sup>94</sup> Extracto textual del Oficio N° 10.615 que se elevó al Senado.

Emergencias y de necesidades de protección civil, y deberá asesorar a las autoridades en las labores de planificación y coordinación)

- El Consejo Nacional de Protección Civil
- Los Comités de Protección Civil
- Comités de Operaciones de Emergencias
- El Fondo Nacional de Protección Civil
- La Red Nacional de Telecomunicaciones de Emergencias (infraestructura).

Paralelo a la creación de estos organismos, el documento indica que se le debe dar un rol polifuncional a las Fuerzas Armadas ya que se indica que son estas, junto con Carabineros, quienes formarán parte integral del Sistema Nacional de Emergencias y participarán activamente "de acuerdo a sus capacidades y competencias<sup>95</sup>, en las tareas vinculadas a la preparación y prevención ante emergencias, así como en las labores de respuesta y la entrega de ayuda humanitaria".<sup>96</sup>

También señala que el Ministerio de Defensa Nacional, a través del Estado Mayor Conjunto, será responsable de obtener y sistematizar la información respecto a los recursos y capacidades disponibles dentro de las instituciones de las FF.AA., y elaborará de acuerdo a ellas, los planes y protocolos de operación para situaciones de preparación, atención y reacción ante una emergencia.

De esta forma, las Fuerzas Armadas y de Orden, ya no sólo deberán encontrarse disponible para aportar con sus medios ante una emergencia nacional (como se hace hoy en día) sino que se les entrega un rol más proactivo en la preparación, planificación y en el entrenamiento para situaciones de este tipo.

La razón de la demora en la aprobación de este proyecto es, según parlamentarios involucrados, las diferencias de opinión respecto a "peso" de estas nuevas

---

<sup>95</sup> Es respecto a estas "competencias" que se deberá cambiar el rol de las FFAA para que estos "conversen" con estas nuevas directrices y no vean entorpecido su actuar cuando dichas instituciones sean requeridas ante una emergencia.

<sup>96</sup> Oficio N° 10.615, Título III, Artículo 10 (rol de las FFAA y de orden).

instituciones, las cuales seguirán siendo un "apéndice" del Ministerio del Interior, lo cual no produciría grandes cambios respecto de la condición actual.<sup>97</sup>

Dado lo anterior, existen voces que pretenderían ubicar a este nuevo organismo con el rango de Ministerio, objeto tenga un mayor peso específico, un financiamiento propio y un trato de igual a igual con otras secretarías de estado.<sup>98</sup>

Respecto a la cooperación internacional de este nuevo sistema, cabe destacar que no difiere mucho de lo que actualmente se realiza con ONEMI.

Sí indica que la nueva Agencia Nacional podrá celebrar convenios y acuerdos con instituciones internacionales y velar por su ejecución,<sup>99</sup> además de representar a Chile en instancias internacionales<sup>100</sup> lo que, como heredera de ONEMI, pasaría a asumir sus funciones con el CDS en materia de emergencias.

Otro alcance que se hace respecto a "lo internacional" es referente a la "ayuda internacional", de la cual se señala que es el Ministerio de Relaciones quien será el encargado de coordinar la recepción de ayuda en caso de emergencia nacional y que será el Presidente de la República el encargado de disponer el apoyo de medios humanos o materiales como solidaridad internacional, mediante decreto supremo.<sup>101</sup>

Más allá de intentar de solucionar este debate, debo destacar que bajo un punto de vista personal, éste está lejos de terminar, ya que las opiniones de los parlamentarios a cargo, según los medios de comunicación, tienen bastantes diferencias, es por esto que personalmente creo que la organización actual se mantendrá por algunos años más.

---

<sup>97</sup> <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2015/09/680-647986-9-sismo-reflota-debate-sobre-reestructuracion-de-la-onemi.shtml> (noticia de "la Tercera" donde se muestran críticas de distintos actores al proyecto de ley)

<sup>98</sup> <http://www.eldefinido.cl/actualidad/pais/4939/El-Sistema-de-Emergencias-que-reemplazaria-a-la-ONEMI-que-aun-duerme-en-el-Senado/>  
[http://www.senado.cl/critican-falta-de-recursos-en-proyecto-que-crea-una-nueva-onemi-y-advierten-sobre-severa-crisis-de-la-mineria/prontus\\_senado/2015-11-13/175544.html](http://www.senado.cl/critican-falta-de-recursos-en-proyecto-que-crea-una-nueva-onemi-y-advierten-sobre-severa-crisis-de-la-mineria/prontus_senado/2015-11-13/175544.html) (noticias que muestran críticas al proyecto de ley)

<sup>99</sup> Oficio N° 10.615, Título II, Artículo 5 (funciones).

<sup>100</sup> Oficio N° 10.615, Título II, Artículo 5 (funciones).

<sup>101</sup> Oficio N° 10.615, Título VII, Artículo 48 (de la ayuda).

### **13. POSIBILIDADES DE MEJORA EN EL SISTEMA GESTIÓN DE RIESGO DE EMERGENCIAS UNASUR.**

A continuación haré referencia a distintas instancias en las que se han dado sugerencias, asesorías e iniciativas para lograr una mejora definitiva a la forma como se gestiona el riesgo de desastres en Sudamérica, con el fin de identificar los puntos en común o discrepancias entre las opiniones de los distintos actores involucrados.

#### **13.1. Plan de acción para mejora de la GRD sugerido como pauta en la creación del GTAN-GRD.<sup>102</sup>**

Como parte de las líneas de acción del acta fundacional de este grupo asesor, se dan las siguientes posibilidades de mejora.

- Fortalecimiento institucional; aumentar la capacidad para el intercambio de experiencia y asistencia técnica entre actores (gubernamentales y no gubernamentales). Incrementar los niveles de cooperación “sur-sur” y triangular.
- Fomentar la creación de sistemas de información y redes de investigación; esto con el fin de conocer las amenazas actuales y su comportamiento, además de buscar posibles proyecciones de los efectos del cambio climático en los fenómenos naturales.
- Promoción de un marco jurídico e institucional regional, que facilite la asistencia mutua para la prevención, atención y reacción ante desastres naturales o antrópicos y sus efectos.
- Fomentar la creación de sistemas de monitoreo y alerta, junto con planes específicos para la estimación de amenazas y niveles de reacción ante su detección. En el mediano plazo, crear un “sistema integrado de información de emergencia”.

---

<sup>102</sup> Resumen basado en el “Plan de Acción Presidencia Grupo de Trabajo de Alto Nivel Para la Gestión de Riesgo de Desastres en UNASUR 2013-2014” (estatuto de fundación). Página 3 (líneas de acción).

- Promover una cultura de previsión y sensibilización a la población. Se deberá fomentar la realización de “mega simulacros”.
- Promover una coordinación en asistencia mutua para reacción ante desastres. Creación de una base de datos (de capacidades) regional, además de fomentar la creación y promover el uso del “manual de UNASUR para asistencia humanitaria en caso de desastres. Fomentar la cooperación público-privada; para esto se propuso seguir los lineamientos de la iniciativa de UNISDR llamada “los cinco esenciales de la alianza del sector privado para la reducción de riesgo de desastres”.<sup>103</sup> Estos cinco puntos, serán expuestos más adelante.

En líneas generales estos son los objetivos y líneas de acción que rigen el actuar del Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Reducción de Riesgo de Desastres de UNASUR, los cuales se han realizado progresivamente y con distintos niveles de éxito. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, este grupo constituye un actor de carácter asesor dentro de UNASUR, siendo instancias superiores, quienes toman las decisiones finales y obtienen los resultados. En Anexo E se entrega un cuadro con estos lineamientos en forma completa.

### **13.2. Propuestas para mejorar la GRD en UNASUR, planteadas por UNISDR.<sup>104</sup>**

Las siguientes son las proposiciones de mejoras a la Gestión del Riesgo de Desastres en la región, sugeridas por UNISDR (junto con delegados de UNASUR y la UE) en un informe realizado a comienzos de 2015.

---

<sup>103</sup> En 2011 UNISDR publicó una iniciativa en la que proponía dar lineamientos para acercar al sector privado a la gestión de riesgo de desastres. La intención era generar un compromiso por parte de este sector y paralelamente hacerle ver la conveniencia de una “inversión resiliente” es beneficiosa para empresas y compañías, en el mediano y largo plazo. Material disponible en el sitio <http://www.eird.org/esp/plataformaglobal/inicio.htm>.

<sup>104</sup> "Consideraciones para Fortalecer una Estrategia Sudamericana para la Reducción de Riesgo de Desastres" Documento realizado UNISDR y UNASUR a febrero de 2015. Capítulo 5. Páginas 49 a 56.

Respecto al “conocimiento del riesgo” y la capacitación, se destaca lo siguiente:

- Mejorar los mecanismos de trabajo entre organismos regionales, objeto entregar mayor fluidez a los procesos de capacitación e intercambio.
- Acordar y priorizar una agenda de investigación a nivel regional.
- Fortalecer capacidades para la estimación del riesgo, a través de estudios, asistencia técnica e intercambio de expertos. Además de desarrollar y priorizar una agenda específica para la investigación científica.
- Lograr que organismos nacionales o regionales de ciencia y tecnología financien programas de investigación para la GRD.
- Mayor acceso a la información y datos del riesgo por parte de la comunidad y de los tomadores de decisiones, a través de:
  - Creación de redes de conocimiento.
  - Fortalecimiento de mecanismos de cooperación Sur-Sur y triangular en este tema.
  - Consolidar una base de datos regional respecto al riesgo.
- Lograr cuantificar y medir los avances en el conocimiento del riesgo y su gestión.

Con respecto al concepto de “Tratamiento del riesgo” se sugirió lo siguiente:

- Formular una estrategia sudamericana para la Reducción del Riesgo de Desastres que incluya formas de financiamiento por parte de los países miembros de UNASUR.
- Estandarizar una (mínima) coordinación intersectorial entre entidades gubernamentales y no gubernamentales dentro de los países. Esto incluye alianzas público-privadas y coordinación a nivel subnacional (local) en regiones tanto urbanas como rurales.
- Dentro de la planificación y finanzas de inversión pública, lograr una evaluación de vulnerabilidades ante posibles amenazas, como paso

mandatorio. También se deberá formular políticas públicas (a nivel nacional) para la seguridad de la infraestructura.

- Identificar esquemas de protección financiera ante el riesgo de desastres.
- Promoción de normativas para el correcto uso del suelo, junto con una buena planificación urbana y rural.
- Dentro de la capacitación, mencionada en el punto anterior, se debe incluir la RRD en el curriculum educativo nacional e integrar a grupos y sectores más vulnerables a los procesos de GRD, ya que normalmente son los más afectados.
- Desarrollar una estrategia regional de comunicación e información en caso de emergencias.
- Así como en el punto anterior se indicó la necesidad de estudiar fenómenos producidos por el cambio climático, se deberá también desarrollar estrategias y planes de acción para la adaptación gradual a dichos cambios.
- Generar sistemas de indicadores para medir el proceso de avance en este tema y facilitar la confección de reportes periódicos del impacto de las políticas establecidas.

En lo referente al manejo de la emergencia, tanto durante como las acciones posteriores, UNISDR entrego cinco sugerencias:

- Diseñar e implementar marcos jurídicos (a nivel nacional) que permitan una asistencia mutua fluida.
- Diseñar e implementar mecanismos de respuesta y asistencia mutua estandarizados. Este es el caso del Manual de Asistencia Humanitaria de UNASUR, el cual debe promoverse. A este manual, se sugiere incluirle acápite que faciliten procedimientos aduaneros.
- Implementación de simulaciones (para los tomadores de decisiones) y simulacros (para la población) para una mejor preparación. En el

mediano plazo se deberá lograr una práctica regular de simulacros en “mega zonas”.

- En el mismo aspecto, se deberá promover una participación más activa de la población, tanto en los mencionados simulacros, como en la preparación y en la reacción ante emergencias.
- Los sistemas de información, indicados anteriormente, deberán contar con la resiliencia suficiente para mantener la comunicación durante la emergencia, entregando información actualizada y requerimientos oportunos.

Para la recuperación posterior al desastre se propuso las siguientes medidas para mejorar la planificación actual.

- Promover un mecanismo y una estrategia de coordinación común para operaciones de recuperación post desastre. Estos mecanismos deben considerar sistemas de financiamiento y ayuda financiera de todos los miembros de UNASUR.
- Lograr una planificación anticipada de una recuperación posterior a desastres esperables. La capacidad de recuperación debe ser parte importante de los simulacros y entrenamientos. Esta planificación debe ir de la mano con los estudios y conocimiento del riesgo y las amenazas existentes más probables, además del conocimiento de los sectores geográficos más propensos a desastres.
- Armonizar procesos de estimación de requerimientos y necesidades, según los desastres más probables, los sectores geográficos más propensos y la resiliencia de la infraestructura.
- Creación de una red de expertos a nivel regional, para la evaluación de necesidades y estrategias de recuperación descritas anteriormente.

Los aspectos institucionales y organizacionales de UNASUR para la GRD, también son considerados en estas propuestas.

Naciones Unidas, para referirse a la fortaleza institucional de sus organismos dependientes, utiliza el concepto “gobernanza” en un determinado tema. Si bien no corresponde a la definición clásica del concepto, la “gobernanza en materia de gestión de riesgo” es definida por la UNISDR de la siguiente forma: “El cómo la gestión de múltiples actores en cuanto a políticas de riesgo de desastres pretende responder ante este problema, mediante la puesta en común de experiencias y conocimiento de cada uno de los agentes sociales e instituciones implicadas”.<sup>105</sup>

En este sentido, las propuestas que hace UNISDR para mejorar la gobernanza en este delicado tema son:

En el corto y mediano plazo, el objetivo prioritario debe ser la consolidación del GTAN-GRD en Sudamérica como principal órgano asesor en esta materia, y la adopción por parte de los gobiernos nacionales de su plan de acción. Además de la formulación de una estrategia regional colectiva para la RRD.

También se propone lo siguiente:

- Identificar un mecanismo de apoyo a la gestión pro tempore del GTAN-GRD. Algunas propuestas apuntan a un equipo de mínimo dos o tres técnicos que brinden apoyo en la ciudad sede del país coordinador de este grupo asesor, durante el año del mandato.
- Aumentar la prioridad de la GRD y la RRD dentro de las políticas nacionales dentro de los estados miembros de UNASUR, mediante la definición de una estrategia regional real y efectiva.
- Compilar todas las tareas respecto a GRD y Emergencias que se han propuesto por la gran cantidad de organismos internacionales, objeto hacer una hoja de ruta para controlar el avance. Por ejemplo, tareas del Marco de acción Hyogo mencionado anteriormente.

---

<sup>105</sup> "Consideraciones para Fortalecer una Estrategia Sudamericana para la Reducción de Riesgo de Desastres"  
Documento realizado UNISDR y UNASUR a febrero de 2015. Página 52.

- Lograr la implementación definitiva y promover el empleo del “Manual para Asistencia Humanitaria de los países UNASUR”. Objeto contar con un lenguaje común y conocer las capacidades y posibilidades de respuesta de cada país miembro para hacer frente, con eficiencia, a una situación de emergencia.

En el largo plazo, la meta más importante sería el logro de una “institucionalización” mínima que respalde el trabajo del GTAN-GRD, permitiéndole acelerar la ejecución de los procesos, dar continuidad a acuerdos y estrategias, y, mediante indicadores concretos, medir el avance de tareas y acciones implementadas.

En el documento de la referencia<sup>106</sup>, UNISDR indica que una opción, recogiendo la opinión de delegados de varios países de la región, sería la conformación de una pequeña instancia de apoyo (Secretaría Técnica) basada en la ciudad sede de UNASUR.

Dicho estudio, indica que esta alternativa sería un curso de acción viable para otorgarle continuidad al GTAN-GRD como instancia permanente de carácter asesor a los concejos sectoriales involucrados en el tema Emergencias<sup>107</sup>. UNISDR estima que favorecería una efectiva “transversalización” del tema desastres en los sectores claves (Defensa, Salud, Finanzas, Infraestructura y Desarrollo Social) en los consejos regionales.

Otros aspectos que se deben lograr como objetivos mínimos en el largo plazo, son los siguientes:

- Aumentar el apoyo político a la adopción de políticas regionales respecto a la GRD.

---

<sup>106</sup> "Consideraciones para Fortalecer una Estrategia Sudamericana para la Reducción de Riesgo de Desastres"  
Documento realizado UNISDR y UNASUR a febrero de 2015. Página 53.

<sup>107</sup> Los cinco Consejos Suramericanos de UNASUR y sus funciones respecto a la GRD son descritos en el capítulo 11 del presente trabajo.

- Incrementar la dinámica y fuerza en la aplicación de normas ya existentes y las que se establezcan como parte de esta institucionalización creciente.
- Aumentar y optimizar la asignación de recursos para esta área.
- Modernizar y adaptar los marcos normativos nacionales, teniendo en consideración lo siguiente:
  - Elevar en posición política, en la escala jerárquica nacional y regional, de los organismos encargados de la gestión de riesgo y las Emergencias.
  - Ampliar la base de actores gubernamentales y mejorar la distribución de responsabilidades considerando nuevas tareas que surjan del trabajo del GTAN-GRD u otro organismo asesor. En este aspecto se deben asignar y delegar estas responsabilidades a niveles sectoriales y subnacionales.
  - Incorporar en la normativa nacional, disposiciones respecto a la recuperación post desastre y tratamiento de la emergencia.
- Los gobiernos nacionales deberán velar por la efectiva implementación de todos los procesos descritos anteriormente, debiendo monitorear y reportar el cumplimiento de tareas y responsabilidades asignadas.

Dentro de cada acápite o tema en el cual se realizaron propuestas de mejoras, se destaca la búsqueda de un mecanismo de medición de avance y monitoreo del éxito de las tareas. Esto es un punto vital en la consecución de objetivos y metas en determinadas áreas dentro de organizaciones complejas y de gran tamaño como lo es UNASUR.

### **13.3. Proceso de consultas a delegados (de tema Emergencias) realizado por el GTAN, en cumbre de presidentes UNASUR “Montevideo 2015”.<sup>108</sup>**

En enero de 2015, en el marco de la cumbre de presidentes de UNASUR, a la cual asistieron también delegados del tema Emergencias y Gestión del Riesgo de desastres de la mayoría de los países miembros, se hizo circular un cuestionario entre estos últimos, para recopilar información en este tema. Dicho cuestionario fue distribuido por encargados del tema de Desastres Naturales de Naciones Unidas (UNISDR), los cuales recogieron información de delegados de las Instituciones de Emergencias (equivalentes a ONEMI) de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela.

Las siguientes fueron las preguntas realizadas, algunas por escrito y otras mediante entrevista.

- *¿Considera usted que la UNASUR puede/debe constituirse en la organización regional que lidere los procesos de gestión y reducción del riesgo de desastres en Sur América?*
- *Considera usted que la reducción del riesgo de desastres debe ser un aspecto prioritario de la agenda de UNASUR?*
- *Cuál sería según usted la estructura organizacional más apropiada para dar seguimiento a las iniciativas regionales sobre la GRD/RRD?*
- *Considera usted que las visiones de GRD y RRD pueden ser integradas en las estrategias sectoriales a través de los mecanismos existentes en UNASUR?*
- *¿Podría usted identificar algunos mecanismos de financiamiento para mantener la estructura identificada?*
- *En su opinión, ¿cuáles serían los principales retos que deben considerarse en la implementación de una estrategia regional de GRD/RRD?*
- *En su opinión, ¿cuáles serían las principales áreas de trabajo en que deberían enfocarse los países miembros UNASUR para una efectiva GRD/RRD y por qué?*
- *¿Qué roles debería cumplir la cooperación internacional con relación a la estrategia de RRD de la UNASUR?*

---

<sup>108</sup> "Consideraciones para Fortalecer una Estrategia Sudamericana para la Reducción de Riesgo de Desastres" Documento realizado UNISDR y UNASUR a febrero de 2015. Capítulo 4. Páginas 41 a 48.

Pese a que la mayoría de las respuestas siguieron las mismas líneas, el mayor consenso se generó en las áreas del rol de UNASUR y de la cooperación internacional en la materia, los retos y las áreas de trabajo, junto con propuestas de financiamiento y sugerencias de estructura para cumplir las metas. A continuación se resumen las principales conclusiones de dichos expertos.

Respecto al rol de UNASUR, la tendencia general en cuanto a opinión es que la OIG debe actuar como un “paragua” para estimular las iniciativas y controlar los resultados. Para esto debe tener en cuenta los avances logrados por otras instancias de integración sudamericana como CAN y MERCOSUR, toda vez que ellas sí tuvieron destacables logros en esta área.

En cuanto a los posibles mecanismos de financiamiento, los encuestados propusieron un sistema de cuotas entre los países miembros, similar al mecanismo que opera actualmente en UNASUR.

Como se vio en páginas anteriores<sup>109</sup>, existen varios consejos o instancias dentro del marco de UNASUR que se involucran en el tema de Emergencias y gestión del riesgo. La optimización de recursos, que por vías diferentes se dedica a la misma causa, también fue sugerida por la mayoría de los encuestados, ya que se estima que centralizando ese financiamiento podría aumentarse las posibilidades de aprovechamiento. No se sugirió, dentro de las respuestas, un ente o actor que pudiera controlar, monitorear o generar dicha optimización.

Asimismo, se debe buscar acuerdo con las OIG regionales que tengan intereses similares en la materia (MERCOSUR, CAN, ALADI, OEA, etc.), para evitar la dispersión de los recursos.

Un punto importante es la creación de una conciencia a nivel regional de la necesidad de resiliencia en los proyectos, ya que, si cada obra de infraestructura o inversión pública, considera que la región sudamericana es vulnerable a determinadas amenazas, impactará en forma positiva la capacidad de resistir los riesgos.

---

<sup>109</sup> Página 38 del presente trabajo.

En lo que se refiere a la estructura organizacional para implementar y monitorear las políticas de GRD, los consultados destacaron la necesidad de mecanismos que favorezcan la operatividad, sostenibilidad y seguimiento de acuerdos y proyectos que se generen.

En este ámbito, apuntan hacia el GTAN-GRD como la base fundamental para el control de dichas políticas. Sin embargo, este grupo no tiene una continuidad o un “peso específico” suficiente como para forzar o presionar políticamente a los actores regionales que se ven apremiados con las demandas diarias del quehacer nacional.

Se realizaron varias sugerencias, entre ellas, contar con un equipo reducido de 2 o 3 personas en el país que lleva la presidencia Pro Témporte de UNASUR durante el año que dure el mandato. También se sugirió contar con una repartición o grupo anexo a UNASUR en las dependencias de la Secretaría General (Ecuador) que tenga por función brindar apoyo técnico y velar por la continuidad de los procesos.

Respecto a los retos para la implementación de la estrategia sudamericana para una mejor GRD, todos los consultados concordaron en que el ya mencionado tema del financiamiento, y la apropiación (y cumplimiento) por parte de todos los estados miembros a las posibles estrategias y líneas de acción adoptadas, es uno de los principales desafíos. En este ámbito, dicha estrategia de financiamiento, así como cualquier otra que surja, debe ser resultado de procesos de consulta regional e interno, siendo por todos los miembros comprendida y acordada. Para este fin se sugirió la firma de compromisos vinculantes por parte de las cancillerías.

Varios delegados dieron como ejemplo lo realizado por el Consejo de Salud Suramericano, que logró tomar bajo su supervisión el “Plan Andino para la Gestión de Riesgo de Desastres en Sector Salud 2013-2017”, el cual, pese a ser creado como iniciativa de CAN, es dicho consejo de UNASUR quien se encarga de su control y monitoreo.

El mencionado plan de gestión, consiste en planes de contingencia y simulacros de asistencia médica en sectores fronterizos entre estados miembros y asociados.

También considera un módulo de capacitación de gestión (diplomado), boletines estadísticos de desastres y guías para coordinación y confección de la planificación.

También se destaca el Consejo de Finanzas, el cual se encuentra en intentos para poner bajo su control proyectos de otros consejos, como son COSIPLAN y el mismo GTAN-GRD, para crear mecanismos de protección financiera y proyectos de infraestructura con capacidad de resiliencia.

De esta forma, centralizando el control de iniciativas y proyectos, se podrá generar una estructura más ordenada que permita el correcto monitoreo e impulso de acciones que resulten en hechos concretos en la materia.

En el tema de las áreas de trabajo, en las que deben enfocarse los miembros de UNASUR, para lograr una estrategia de GRD efectiva, los consultados concordaron en las siguientes.

- Se debe impulsar el desarrollo de la GRD en otros sectores que actualmente no la consideran en forma regional y no existe intercambio ni cooperación en tema Emergencias, como son las áreas de la Agricultura o la Educación.
- Se debe lograr en el corto plazo una inclusión del tema GRD y Emergencias en la planificación del uso de suelo y la planificación territorial, debiendo ser considerado en todos los modelos de desarrollo vigentes en los países miembros. Este tema cobra vital relevancia en la región, dada la gran cantidad de “pueblos jóvenes” existentes y poblaciones viviendo en condiciones de pobreza (lo cual las hace más vulnerables a ciertos desastres).
- En cuanto al manejo de la emergencia y los protocolos conjuntos de actuación para socorro y ayuda humanitaria que se han propuesto deben consolidarse y aplicarse.
- El manejo de la experiencia, información y estudios científicos, y sus sistemas de comunicación e intercambio, deben mantener el impulso

que han mostrado en los últimos dos años. Este también es el caso de las bases de datos y redes informáticas que se han venido desarrollando.

- Se debe impulsar la cooperación Sur-Sur y triangular en el tema GRD. Para esto se pueden destacar los ejemplos de la cooperación entre Venezuela y Ecuador, y desde ambos países a naciones del Caribe que sufrieron importantes desastres durante los últimos años.
- Crear mecanismos de seguridad de la inversión pública.

Por último, respecto al rol de la cooperación internacional, todos concordaron en que dicha cooperación puede y debe jugar un rol fundamental en el apoyo a la implementación de los proyectos e iniciativas regionales, y en la implementación de una estrategia efectiva para la GRD.

Esta concordancia, se ve reflejada en algunas líneas de trabajo y metas en el corto plazo visualizadas por los encuestados, como son:

- Lograr alinear las prioridades planteadas a nivel regional con los intereses de países miembros.
- Crear una estrategia comunicacional concreta para el apoyo a la estrategia general de GRD, junto con espacios para el intercambio de conocimientos.
- Basado en lo anterior, concretar los intercambios de conocimientos técnicos y experiencias, que se han planificado.
- Lograr el apoyo político y financiero a la mayor cantidad de proyectos específicos del área de Emergencias.
- Creadas las redes de información, mencionadas anteriormente, lograr el acceso a estas para el mayor número de actores posibles, para alcanzar el fortalecimiento de capacidades y aumentar el intercambio de información.
- Continuar impulsando la cooperación Sur-Sur, buscando resultados concretos en el corto plazo.

Alejándose del margen de las preguntas y encuestas realizadas durante la cumbre de Montevideo, los expertos y delegados de los países UNASUR, también dieron su aporte respecto a otros temas pendientes que son de gran importancia.

El primero es el establecimiento de un mecanismo de monitoreo y control de avances de las iniciativas en la materia. Mientras que el segundo es la creación de un mandatorio sistema de indicadores (que puede variar para medir distintos tipos de proyecto), que faciliten la medición de avances a nivel local, nacional y regional.

#### **13.4. Experiencias del “Seminario sobre acciones humanitarias, contribución militar y gestión de riesgo” organizado por el CDS en Octubre 2015.**

Durante los días 22 y 23 de octubre de 2015, se realizó en dependencias de la Academia Nacional de Estudios Político Estratégicos (ANEPE), una de las principales actividades estipuladas en el Plan de Acción 2015. Esta consistió en el *“Seminario sobre Contribución Militar, Acciones Humanitarias y Gestión de Riesgo: Experiencias nacionales en Emergencias, Desastres Naturales y Taller de Cooperación Sur-Sur”*.

Asistieron representantes de las respectivas instituciones de Gestión de Emergencias, miembros de las FF.AA. y los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. No concurrieron Bolivia, Guyana y Surinam.

En estos dos días se efectuaron exposiciones y presentaciones que mostraron los avances en materia de Emergencias y Gestión de Riesgo, y la visión desde el Consejo de Defensa y los organismos (similares a ONEMI) de los países miembros.

Se obtuvieron importantes conclusiones e iniciativas de mejora para la Gestión de Riesgo y la actuación ante Emergencias, todas las cuales mantienen la misma

línea y/o se relacionan directamente con las propuestas e iniciativas expuestas anteriormente, en diferentes instancias y por distintos actores.

Las conclusiones más importantes fueron las siguientes;<sup>110</sup>

- Normativa legal: La acción de las Fuerzas Armadas, como es lógico, obedece a la normativa legal de cada país, lo cual es una forma de darle legitimidad a la acción de las mismas en la misión que le otorgan las respectivas constituciones. Son las legislaciones nacionales las que presentan diversas diferencias respecto a los roles y atribuciones en aspectos de orden y seguridad pública que le compete a estas instituciones. Es la normativa en este aspecto (no en el área de operaciones militares) la que debe alcanzar un grado de uniformidad tal, que permita un actuar fluido y respaldado legalmente, por parte de las fuerzas que se designen para asistencia de una Emergencia y sus efectos.
- Organización y estructura superior en Defensa: Las experiencias en los últimos años indica que, para una mejor acción de las Fuerzas Armadas durante operaciones de apoyo a Emergencias, es necesario que exista una estructura superior a nivel Ministerios de Defensa. El objetivo de este “organismo” debe ser el de coordinar los apoyos que resulten de la cooperación internacional, en favor de la zona de catástrofe y la población afectada.
- Sistema de planificación sectorial ante Emergencias: Durante los últimos años, la experiencia también indica la importancia de una instancia de planificación y organización (previa a la ocurrencia de desastres), basada en las amenazas más probables en el ámbito local (dependiendo la zona geográfica). Esta instancia también debe considerar la prevención de los efectos de un desastre natural, o la prevención del desastre en sí en caso de sucesos antrópicos.

---

<sup>110</sup> Las conclusiones de este seminario, corresponden a opiniones dadas por los participantes y recopiladas por el Sr. Carlos Maldonado (División de RR.II. de la Subsecretaría de Defensa de Chile).

Además debiese considerar pasos generales y flexibles, para efectos de respuesta y reconstrucción.

- Coordinación con otros organismos del estado y con el sector privado: La planificación previa, que involucre la coordinación entre el sector público y el sector privado, es esencial para poder atender en forma eficiente los requerimientos y necesidades de una zona o población afectada. Específicamente en lo referente a insumos y la logística (combustibles, alimentos, medicamentos, energía, etc...).
- Fortalecer la cooperación Sur-Sur (propuesto por los delegados del gobiernos del Ecuador). Los delegados del Ecuador, propusieron fortalecer la cooperación regional en el marco del Consejo de Defensa, poniendo como ejemplo la cooperación entre países del ALBA ante desastres ocurridos en los últimos años, destacando tareas de reconstrucción.

## **14. RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN Y RESPUESTAS A PREGUNTAS INICIALES.**

Basado en lo expuesto y como producto de la investigación, a continuación se dará respuesta a las preguntas indicadas en el capítulo 1, las cuales establecieron los lineamientos básicos para la recopilación de información.

### **14.1. Dada las características de la región sudamericana, ¿existe una adecuada capacidad de Gestión del Riesgo, y una institucionalidad que permita reaccionar adecuadamente ante emergencias?**

Cuando se mencionan las características de Sudamérica, en lo referente a los desastres, se debe destacar dos factores muy importantes para entender lo complejo del tema en la región.

El primero lo constituyen obviamente las características geográficas que hacen recurrentes las catástrofes de determinados tipos en distintas zonas del continente, como son los terremotos en la cuenca del pacífico, las inundaciones en la cuenca del Amazonas y del Paraná, o los fenómenos de sequía que afectan a diversas zonas en forma aleatoria. Esto por nombrar algunas como ejemplo.

El segundo factor relevante a considerar son, como se mencionó en capítulos anteriores, las condiciones de pobreza en que viven grandes grupos humanos en todas las naciones del continente, sumado a la falta de infraestructura resiliente y conectividad. Esto hace de ciertas áreas geográficas no sólo vulnerables a los efectos de estos desastres, sino que también dificulta la reacción posterior a su ocurrencia.

Con estas características en mente, y basado en lo descrito en los capítulos precedentes, podemos concluir que no existe una adecuada capacidad de gestión del riesgo a nivel regional para actuar de forma coordinada ante las emergencias.

Tampoco existe una adecuada coordinación para la prevención de los efectos y para producir sistemas de alerta.

Respecto a la institucionalidad, todas las OIG regionales, que fueron descritas en los capítulos 2 y 3, han buscado en mayor o menor medida, alguna injerencia en el tema emergencias, aunque sólo sea reaccionando después de la ocurrencia de una catástrofe. Sin embargo, ninguna de estas organizaciones ha logrado consolidar mecanismos institucionalizados que generen una capacidad de preparación y reacción conjunta ante desastres.

Es acá donde se destaca la relativamente nueva institucionalidad de UNASUR, descrita en el Capítulo 4. Ésta, pese a ser cuestionada como un organismo altamente ideologizado, tiene la oportunidad de crear nuevos mecanismos y capacidades para una GRD coordinada entre los gobiernos, los órganos técnicos y las instituciones nacionales de los estados miembros.

Pese a esta falta de capacidades en la coordinación regional en GRD, hay grandes avances a nivel local. En este ámbito, las instituciones de los respectivos estados sudamericanos encargadas de las emergencias (ONEMI en el caso de Chile), han recogido experiencias pasadas y desarrollado capacidades efectivas de alerta, preparación y reacción ante desastres.

#### **14.2. ¿Es posible o deseable una mayor cooperación en esta área?**

Como todo proceso de coordinación intergubernamental, la importancia que los gobiernos le den al tema, es vital para su priorización en la agenda, tanto nacional como en los foros y reuniones internacionales, y así lograr las voluntades políticas para obtener avances concretos. Estos avances, consistirían, primeramente, en la destinación de recursos y esfuerzos humanos desde los países participantes.

También se debe destacar lo que se describió en los capítulos 4 y 11, respecto a que en UNASUR conviven distintas ideologías políticas por parte de cada gobierno, lo que trae variados desacuerdos en Consejos de Presidentes

principalmente. Es por esto, que es en los temas ajenos a estos debates, como son Salud y Educación, entre otros, donde se producen mayores acuerdos. Dado esto, el área de GRD se posiciona como un ámbito donde es potencialmente fácil lograr compromisos.

Es por esto que podemos determinar que, una mayor coordinación no sólo es posible sino absolutamente deseable, desde el punto de vista de las personas eventualmente afectadas por catástrofes. Por otro lado, mejorar esta coordinación también es totalmente deseable para UNASUR como OIG, para continuar consolidándose en la región.

Esta consolidación de UNASUR, como una organización con representatividad dentro de Sudamérica, es vital para su vigencia futura como OIG. Esto dado por que su impulso inicial, que tuvo como momento simbólico la inauguración de la sede de la Secretaría General en Quito a fines de 2014, ha ido perdiendo fuerza paulatinamente.

También se expuso en el capítulo 4, que UNASUR sea asociado, en la mentalidad colectiva, a los partidos de izquierda sudamericanos y principalmente al Chavismo. Esto ha producido que, al estar muchos de los gobiernos impulsores de su creación en crisis (Chavismo, Kirchnerismo, PT Brasileño), aumenten las críticas y cuestionamientos a su labor.

Es por lo anterior que se hace necesaria una cooperación que permita que, en esta conciencia colectiva, se asocie a UNASUR con actividades concretas que beneficien directamente a las personas. Con esto el área de los desastres y la ayuda humanitaria se perfila como una perfecta oportunidad para aquello.

Sumado a esto, tenemos que el hecho de que en la región sudamericana, en la práctica la cooperación e interacción entre países es de menor complejidad que en otras áreas del mundo. Se dio el ejemplo de la Unión Europea, donde (por ejemplo) un portugués y un polaco tienen muchas más dificultades a la hora de dialogar que un chileno y un colombiano, no sólo por la similitud idiomática sino también por la cultura y costumbres afines.

### **14.3. ¿Qué tipo de cooperación se requiere?**

Dentro de lo descrito en el capítulo 13, existen gran cantidad de ideas y posibilidades de mejora en la GRD regional. Sin embargo, hay puntos de vista desde determinados actores que permiten trazar líneas generales que resultan vitales para producir una mejora sustancial en la materia.

El primer concepto es la necesidad del fortalecimiento de la institucionalidad de los órganos participantes en el tema, dado que son muchos los órganos que tienen el área de las emergencias en su agenda (6 sólo en el marco de UNASUR) actuando algunas sólo como asesores (GTAN-GRD).

Es por esto que se requiere un organismo dedicado exclusivamente a la GRD, que centralice los requerimientos y necesidades referentes al tema. Más detalles de esta institucionalidad se darán en la respuesta a la pregunta N°6.

Otro requisito para mejorar la GRD es una cooperación que busque aumentar o mejorar la infraestructura existente (gradualmente), y por otro lado producir un incremento en la capacidad tecnológica.

Respecto a infraestructura se refiere a la construcción o mejora (de la resiliencia) de estructuras para que soporten los fenómenos naturales (al menos los más predecibles). Esto con el objeto no existan, por ejemplo, zonas aisladas después de un desastre o daños posteriores a un desastre por mayores derrumbes o accidentes.

En este punto toma relevancia la coordinación y supervisión de las inversiones por parte del sector privado, ya que la resiliencia de su infraestructura sería vital para evitar catástrofes antrópicas que resulten en catástrofes ambientales o en pérdida de gran cantidad de fuentes de trabajo.

En lo referente a las capacidades tecnológicas, consiste en una cooperación de las instituciones de carácter técnico de los países miembros. Ésta debe buscar crear (o adquirir e implementar), sistemas de monitoreo y alarma junto con sistemas de información, tanto para compilación de datos como para comunicación. Estos

sistemas deben permitir un monitoreo constante y fiable de las variables ambientales, que sirvan para la prevención de los efectos de los desastres y a la vez entregar capacidad de coordinación para la reacción ante una emergencia.

El marco jurídico interno de cada estado miembro, si bien se adecua a las necesidades de cada país, no ha sido del todo facilitador cuando se ha requerido apoyo material y humano ante emergencias.

La cooperación en este ámbito debe conducir hacia mecanismos facilitadores. Respecto a lo indicado en el artículo 13.4 precedente. Los medios de apoyo que distintos países han logrado enviar a zonas de catástrofe, han visto su labor entorpecida por este marco legal. Esto se hace más notorio, al tratarse de miembros y material de Fuerzas Armadas. Esta situación, si bien es lógica, debe corregirse en la legislación de cada estado miembro de UNASUR, ante estados de catástrofe o de excepción por desastre.

Uno de los temas más importantes son los esfuerzos que deben realizarse para culturizar y educar a la población respecto a las amenazas que se presentan en su zona geográfica, esto acompañado de simulacros y entrenamiento.

Este concepto va de la mano con la edificación responsable de los llamados “pueblos jóvenes”, “campamentos” o “tomas” donde, en caso de seguir siendo una constante en nuestro continente, deberá presentarse un mínimo de planificación urbana que evite catástrofes predecibles.

Otro concepto que esta coordinación en manos de UNASUR debe definir, es un mecanismo para cuantificar el nivel de éxito de las políticas implementadas, objeto no esperar a que ocurra un desastre para conocer su éxito o fracaso.

Finalmente, la cooperación y dentro de ella la coordinación entre gobiernos, debe centrarse en un tema que normalmente es la limitante para muchos temas de la agenda, el financiamiento.

Si bien es de conocimiento general que los recursos son limitados, debe tenerse en cuenta que las pérdidas cuantificadas posterior a una catástrofe, normalmente

superan en gran medida los recursos que no se invirtieron en para prevenir sus efectos. Es por esto, que una mayor inversión en esta área debe materializarse en un corto/mediano plazo, si se buscan resultados concretos.

#### **14.4. ¿Cuál ha sido el rol de UNASUR ante conflictos y controversias en general y que reacción ha tenido ante emergencias?**

Si bien la respuesta a esta pregunta fue expuesta extensamente en los capítulos 5 y 11, podemos resumir que las actividades realizadas por UNASUR en la mediación de conflictos y controversias, junto con su objetivo de tener una “voz” como continente, se ha llevado a cabo en forma constante desde la creación de esta OIG.

Sin embargo, su actuación ante conflictos ha sido objeto de polémica (en vista de los ejemplos dados precedentemente) y cuestionamientos. Por un lado se le ha acusado de instrumento político respondiendo a los intereses de ciertos grupos, mientras que por otro se le ha criticado su fuerza y peso específico, para hacer valer sus posturas.

Pese a esto, la gran mayoría de estas críticas son dirigidas a la institucionalidad permanente de UNASUR y a su Secretario General. Ésta, como se mostró en el Capítulo 1, se encuentra en el cuarto lugar del orden jerárquico de esta OIG, lo que hace entendible (pero no del todo aceptable) su falta de “peso específico”.

Por otro lado, el Consejo de Jefes de Estado (1° lugar en la jerarquía), en las ocasiones que se ha reunido, ya sea en forma planificada o de urgencia, sí ha tenido la capacidad de lograr consenso y obtener una voz regional ante diversas situaciones.

Respecto a la reacción ante desastres, se describió que la prioridad dada al tema, tanto en UNASUR como en su Consejo de Defensa (Principal órgano que recoge el tema) no ha permitido un avance concreto, cuantificable y proyectable en el tiempo.

Sin embargo, sí han existido coordinaciones, cooperación y apoyo ante catástrofes, principalmente desde los Consejos de Defensa y Salud de UNASUR. Esta política sectorial ha servido para lograr financiamiento y otorgar autonomía a gran cantidad de actividades dentro del marco de la Unión Sudamericana, sin embargo, permanentemente se cae en la falta de priorización del tema Emergencias.

#### **14.5. ¿Existe coordinación entre UNASUR y otras organizaciones internacionales e instituciones nacionales en materia de Emergencias?**

En el capítulo 11 vimos que la interacción de UNASUR y/o sus órganos dependientes, con organizaciones internacionales globales o regionales (de otras regiones) es relativamente baja.

Sin embargo han existido estudios e informes, como es el caso de algunas referencias citadas en el presente texto, en las que funcionarios de distintas instituciones condujeron estudios asesorativos referentes a GRD.

Entre estas instituciones se destaca UNISDR y la Comisión de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (DG-ECHO). Pero lamentablemente, estas instancias han consistido en hechos específicos y aislados, que si bien aportan a la visión de mejorar la GRD, no han logrado una sistematización y continuidad en la cooperación entre organizaciones.

Independiente de lo anterior, sí existe una mayor continuidad entre en la coordinación entre UNASUR, sus Consejos y Grupo Asesor, con las instituciones nacionales cercanas al tema, como son las Oficinas y Direcciones de GDR (ONEMI en Chile) y la FF.AA... Estas últimas, si bien no tienen al tema Emergencia como rol principal, sí participan desde el monitoreo y sistemas de alarma, hasta la reacción post desastre.

Como ejemplo de esto, tenemos los seminarios de Desastres Naturales que se han llevado a cabo en algunas oportunidades (destacadas en capítulo 11). Sin embargo, tampoco se ha generado una cooperación sistemática en este ámbito,

que permita visualizar una institucionalización de la GRD en la región y/o en UNASUR.

**14.6. ¿Se necesita una nueva institucionalidad, o una reforma a la actual para potenciar y mejorar la Gestión en ésta área?**

Pese a los esfuerzos de las instituciones de GRD nacionales, para lograr una cooperación constante, ésta no se ha logrado, lo que produce que ante catástrofes, sólo se reaccione regionalmente desde el momento de su ocurrencia. Esto ocasiona que no existan mecanismos internacionales que entreguen respuestas rápidas, capacidad de alerta y buen flujo de información para requerimientos., lo que se traduce en una GRD poco eficiente.

Es por esto que sí se hace necesaria una nueva institucionalidad en esta área, que mantenga la GRD como primera prioridad en su agenda.

Ahora, ¿Cómo se debería dar forma a esta nueva institucionalidad?

Siguiendo la política de consejos sectoriales, que ha demostrado bastante éxito en determinadas áreas al entregarle mayor autonomía a las instituciones nacionales para que interactúen y coordinen políticas, resulta lógico pensar en un Consejo de Organismos de GRD de UNASUR.

¿Sería esto un intento por elevar la condición de estos organismos al nivel de Ministerios? Dado que la mayoría de los Consejos Sectoriales son conjuntos de instancias ministeriales.

La respuesta es no. Existen ya (dentro de los 12 Consejos de UNASUR descritos en capítulo 6), Consejos Sectoriales que no responden a la lógica ministerial, como el Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas y el Consejo contra Delincuencia.

¿Se deberían realizar muchos cambios a la institucionalidad de UNASUR actual?

El tema GRD sí se encuentra actualmente dentro de la política de Consejos Sectoriales, pero al nivel del Grupo de Alto Nivel (GTAN-GRD) como órgano asesor, por lo que su “traspaso” al nivel de Consejo Sectorial no requeriría un esfuerzo extraordinario.

Recordemos que existen 17 órganos (o sub-instituciones) dentro de los Consejos de UNASUR, 12 son Consejos Sectoriales propiamente tal y los restantes son grupos asesores.

Naturalmente, el traspaso de condición de “Grupo” a “Consejo” no es algo simple, a lo que se suma el siempre complejo requerimiento de financiamiento.

Es por esto que la voluntad política, por parte de todos los gobiernos de los estados miembros de UNASUR, debe ser la que se manifieste para priorizar estos cambios y los lleve a la práctica.

Las necesidades de financiamiento, por otro lado, podrían ser en parte suplidas por la redirección de recursos que en los consejos que se ve el tema GRD (recordemos que son 5). Aunque el grado de dedicación de recursos al tema es dispar según cada consejo y en ocasiones, mínimo.

Lo anterior no limitaría la interacción de este hipotético nuevo Consejo de Emergencias, con las instituciones y organismos ya existentes. Este es el caso del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), que hoy en día constituye el que más se ha compenetrado en la GRD. Este Consejo, podría monitorear el avance de las temáticas concernientes a defensa tratadas en este nuevo órgano, sirviendo como una instancia de supervisión.

Es absolutamente conveniente, que no sólo exista una continuidad, sino un aumento en la interacción y coordinación entre los órganos ya existentes y cualquier mecanismo nuevo que se origine.

Obviamente existen otros requerimientos para lograr esta nueva institucionalidad, en los cuales no ahondaré por tratarse el presente trabajo de una investigación académica y no de carácter técnico.

Sin embargo, un punto muy importante sería el aumento de las dotaciones de GRD nacionales y su respectivo financiamiento desde sus estados, para satisfacer una demanda en su actividad que ya no sólo será local sino regional.

## CONCLUSIONES

La integración, tanto regional como global, es un proceso que se ha incrementado en los últimos años en todo el mundo, y que ha tenido mayor o menor éxito dependiendo de cada región. A su vez, en Latinoamérica y específicamente en Sudamérica, han existido gran cantidad de intentos para lograr una integración regional, que se asiente en la similitud cultural de nuestros pueblos. Sin embargo, estos intentos no han logrado, en su totalidad, el resultado esperado en su labor unificadora.

Pese a lo anterior, los mencionados esfuerzos sí ha generado una “costumbre de integración regional”, que permite que el diálogo y la coordinación entre los estados, OIG, ONG y otros actores regionales, sea una costumbre habitual en el continente (con destacadas excepciones). Esto facilita la interacción ante nuevos modelos integradores y esfuerzos de cooperación. Puesto en palabras simples, en lugar de una tradición de integración, existiría una tradición de “intentos de integración”.

UNASUR nace dentro de este contexto, como una forma de lograr una “voz común” de Sudamérica ante conflictos, debates y foros, en el sistema internacional.

La “superposición” de OEA, CELAC y UNASUR, que en ocasiones ha sido cuestionada como un exceso de burocracia y foco de posibles interferencias mutuas, se ha demostrado que no sólo es posible sino también deseable. Un buen manejo de los roles de dichas OIG permitirá, a través de UNASUR, fijar políticas y velar por los intereses sudamericanos, y mediante CELAC (que en la práctica se ha desempeñado en el ámbito económico/comercial) lograr interactuar a un nivel latinoamericano frente al mundo. Finalmente, en OEA se crean los espacios para la (en la opinión del autor, necesaria) interacción con EE.UU. y Canadá.

La creación de UNASUR, que comenzó a gestarse el año 2000, y que culminó con la inauguración de la sede de su Secretaría General en Ecuador, mostró un impulso inicial importante. Esto hizo predecir que esta OIG, constituiría a futuro una organización de

gran fuerza y peso específico en la región. Sin embargo, desde que gran parte de los gobiernos y partidos políticos que promovieron con mayor fuerza su creación, entraron en crisis de legitimidad, UNASUR comenzó a perder su impulso inicial y su fuerza como organización. Específicamente se destacan las crisis vividas por el Chavismo y el Kirchnerismo.

El funcionamiento de UNASUR, debe muchas de sus críticas al hecho de que su Secretario General (principal actor permanente en la organización) un lugar muy bajo en la cadena jerárquica, encontrándose en cuarto lugar bajo el Consejo de Jefes de Estado. A esto se debe, en mayor parte, la falta de fuerza y peso específico mencionados. Por el contrario, esta “fuerza” sí se produce cuando se reúne el Consejo de Jefes de Estado.

La política de Consejos Sectoriales ha sido efectiva para delegar importantes temas de la agenda regional, en la coordinación entre instituciones específicas (principalmente ministerios). La asignación de recursos desde estas instituciones, a las actividades de cooperación, aliviana los requerimientos de recursos a la institucionalidad central de UNASUR.

Los desastres naturales en la región, y sus estadísticas, permiten concluir que cierto tipo de catástrofes son predecibles según cada región y que seguirán siendo una constante en el continente. Es por esto que, el abordar la Gestión del Riesgo de Desastres dentro del marco de UNASUR, resulta una posibilidad útil para aumentar la injerencia de esta OIG en los temas relevantes de la región.

El concepto de desastres, catástrofes y ayuda humanitaria, sí está contenido dentro de los principios fundamentales de UNASUR, no sólo eso, existen cinco Consejos Sectoriales que, en mayor o menor medida, asumen algún tipo de rol ante las emergencias. A esto se suma un “Grupo de Alto Nivel para la Gestión de Riesgo de Desastres” (GTAN-GRD), que en ocasiones se constituye como órgano asesor en materia de GRD.

Pese a lo anterior, no existen a la fecha mejoras concretas o grandes avances en la GRD a nivel regional. Sin embargo, se pueden destacar los esfuerzos del Consejo de Defensa (CDS) principalmente y en menor medida del Consejo de Salud Suramericano. Ambas son las instancias dentro de UNASUR que más han generado inquietudes para mejorar la gestión en esta área.

El GTAN-GRD, en su labor de organismo asesor, sí ha entregado información valiosa para mejorar la GRD a nivel sudamericano. Sin embargo, la pregunta que surge es ¿Quién toma esta información y la convierte en acciones concretas?, la respuesta a esta pregunta vuelve a dividirse en los cinco Consejos Sectoriales descritos anteriormente.

Es la falta de una institución avocada a este tema lo que frena las proposiciones de mejora, tanto desde el GTAN-GRD como del CDS, siendo deseable la existencia de un organismo autónomo (o Consejo específico) que se centre en la GRD.

Hasta la fecha sí ha existido cooperación en materia de Emergencias, pero principalmente ha consistido en reacción post desastre y siempre han existido complicaciones con la coordinación de la ayuda, los requerimientos de apoyo y dificultades para el personal enviado en forma de ayuda.

La labor de las oficinas e instituciones nacionales responsables de la GRD (como es el caso de ONEMI en Chile), es fundamental para la “regionalización” de la GRD. Esto dado que mediante la interacción y coordinación entre ellas, se podrá lograr la necesaria cooperación regional en esta área.

ONEMI y sus instituciones similares, también han demostrado interés en la cooperación internacional, generando espacios de cooperación e intercambio de experiencias, principalmente a través del marco que se genera en el CDS. Este Consejo Suramericano es el que más ha “empujado” a favor de la cooperación en GRD. Esto resulta lógico, ya que en general, las instituciones de Emergencia trabajan en conjunto

con las instituciones de Defensa para la reacción post catástrofe (lo que es sólo parte de la GRD).

En la visión del autor, la mejora sustancial de la coordinación en GRD regional, se produciría cuando exista una institución u organismo, al nivel de Consejo Sectorial, que concentre los esfuerzos y medios de todas estas instituciones nacionales. Asimismo, ocurrirá una mejora cuando los Consejos Sectoriales que tengan algún tipo de requerimiento referente a GRD, redireccionen sus necesidades a este (hipotético) nuevo Consejo Suramericano.

También se determinó que, lógicamente, existen limitaciones para producir este cambio, las cuales pasan por la necesidad de una voluntad política (idealmente unánime) en UNASUR. Con esto se lograrán las reorientaciones del, siempre limitado, financiamiento, repotenciando estas instituciones para su eventual “internacionalización”. También se deben reevaluar los marcos jurídicos que regulan a dichas instituciones, toda vez que actualmente son concebidas para un desempeño netamente interno.

Finalmente, la institución/organismo que eventualmente se haga cargo de dicha gestión, deberá asumir las tareas para lograr avances concretos en la GRD (tareas que fueron descritas en el capítulo anterior). Paralelamente deberá generar interés general en dicha actividad, para mantener la necesaria voluntad política y el respaldo social, validando permanentemente su labor, lo que es en definitiva, lo que todo proceso a este nivel requiere, inexorablemente, para el éxito.

## BIBLIOGRAFÍA

1. CEPAL (2014) "Integración regional; hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas". División de Publicaciones y Servicio WEB CEPAL (Estudio informativo), Santiago de Chile.
2. Gobierno de Chile – ONU (2005) "Los objetivos de desarrollo del milenio; primer informe del Gobierno de Chile", Ministerio de Desarrollo Social de Chile, Santiago de Chile.
3. Oxford (2015) "Definición de conceptos de ciencias sociales de la Universidad de Oxford, sistema On-Line", Harper.Collins Publishers, Cambridge UK.
4. ONU (2015) Definición del concepto "Gestión de Riesgo" en página web oficial de ONU y UNISDR, publicación oficial UNISDR, Ginebra Suiza. (<http://www.unisdr.org/we/inform/publications/42140>)
5. William Blanton (2009) "Unasur y la integración sudamericana", Texto independiente (sin información de ciudad de expedición).
6. Pedro Ortega Díaz (2006) "El Congreso de Panamá y la Unidad Latinoamericana", estudio del Ministerio de Comunicaciones Venezolano", Caracas.
7. Germán A. de la Reza (2003) "El Congreso de Panamá 1826 y otros ensayos de integración latinoamericana" Libro de la Universidad Autónoma Metropolitana de, Ciudad de México.
8. Joao Carlos Amoroso Botelho (2011) "Creación y evolución de UNASUR", Texto independiente (sin información de lugar de origen).
9. Malamud Andrés (2004) "Regional integration in Latin America: Comparative theories and institutions", artículo independiente publicado en distintos sitios web.
10. Carlos Malamud (2008), "La cumbre de UNASUR en Santiago de Chile y la crisis en Bolivia", Artículo del "real Instituto Elcano", Madrid.
11. Daniel Kersfeld, (2013), "El papel de UNASUR ante los conflictos internacionales: Estudio de dos casos", Editorial de UNAM (posteriormente publicada por la Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, número 218), Ciudad de México.

12. SELA, (2015) "Relaciones Intrarregionales" (Estudio respecto a UNASUR realizado por S.E.L.A. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe), Edición por Secretaría Permanente de SELA, Caracas.
13. Fernando Borcoski Pinto (2010) "Incidencias para Chile de la constitución de una política de seguridad en UNASUR" Tesis de Estado Mayor Academia de Guerra Naval de Chile, Imprenta Armada. (se encuentra en el sitio <http://revistamarina.cl/revistas/2010/5/borcoski.pdf>).
14. CEPAL (2014) "Manual para evaluación de desastres". Documento de CEPAL, donde describe conceptos y posibilidades para cuantificar daños y reaccionar correctamente ante desastres. División de Publicaciones CEPAL, Santiago de Chile.
15. UNISDR (2015) "Consideraciones para Fortalecer una Estrategia Sudamericana para la Reducción de Riesgo de Desastres" Documento realizado en conjunto entre UNISDR y UNASUR, Ciudad de Panamá (sede UNISDR L.A.).
16. UNISDR- Corporación OSSO (2013) Informe "Impacto de los desastres en América Latina, 1970 a 2011, informe para 16 países". Ciudad de Panamá (sede UNISDR L.A.).
17. UNASUR (2013), Consejo de Ministros RR.EE. "Resolución N|4/2013" (Resolución que crea el GTAN-GRD dentro del marco de UNASUR). Paramaribo, Surinam.
18. UNASUR-CDS (2008) "Estatuto de creación del Consejo de Defensa suramericano", Guayaquil, Ecuador.
19. UNASUR-CSS (2008) "Estatuto de creación del Consejo Suramericano de Salud", Salvador de Bahía, Brasil.
20. UNASUR-CSDS (2008) "Estatuto de creación del Consejo Suramericano de Desarrollo Social", Quito, Ecuador.
21. UNASUR-COSIPLAN (2015), "Cronograma de Actividades para 2015-2016 de COSIPLAN", Montevideo, Uruguay.
22. GTAN (2013) "Plan de Acción Presidencia Grupo de Trabajo de Alto Nivel Para la Gestión de Riesgo de Desastres en UNASUR 2013-2014". Paramaribo, Surinam.

## ANEXO "A"

### OBJETIVOS GENERALES DE UNASUR<sup>1</sup>

Adicionalmente al objetivo general expuesto en el Punto 4 del presente trabajo, se exponen a continuación los ya mencionados objetivos específicos de la carta fundacional de UNASUR.

- 1) *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;*
- 2) *El desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región;*
- 3) *La erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de estudios y títulos;*
- 4) *La integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región;*
- 5) *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;*
- 6) *La integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros;*
- 7) *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;<sup>2</sup>*
- 8) *El desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa;*

---

<sup>1</sup> Tratado Constitutivo UNASUR, Preámbulo "Las partes ENTIENDEN que;..... (página 8 de la versión oficial publicada).

<sup>2</sup> Cabe destacar que sólo en el séptimo punto (de un total de 21), se hace referencia a desastres naturales, pero como parte de los efectos del cambio climático, no ahondando más en este importante tema.

- 9) *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;*
- 10) *El acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud;*
- 11) *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;*
- 12) *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;*
- 13) *La integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva;*
- 14) *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;*
- 15) *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;*
- 16) *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;*
- 17) *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;*
- 18) *La promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados Miembros de UNASUR;*
- 19) *El intercambio de información y de experiencias en materia de defensa;*

20) *La cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana.*

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

## ANEXO "B"

### AMENAZAS DE DESASTRES NATURALES MÁS COMUNES EN LA REGIÓN<sup>3</sup>

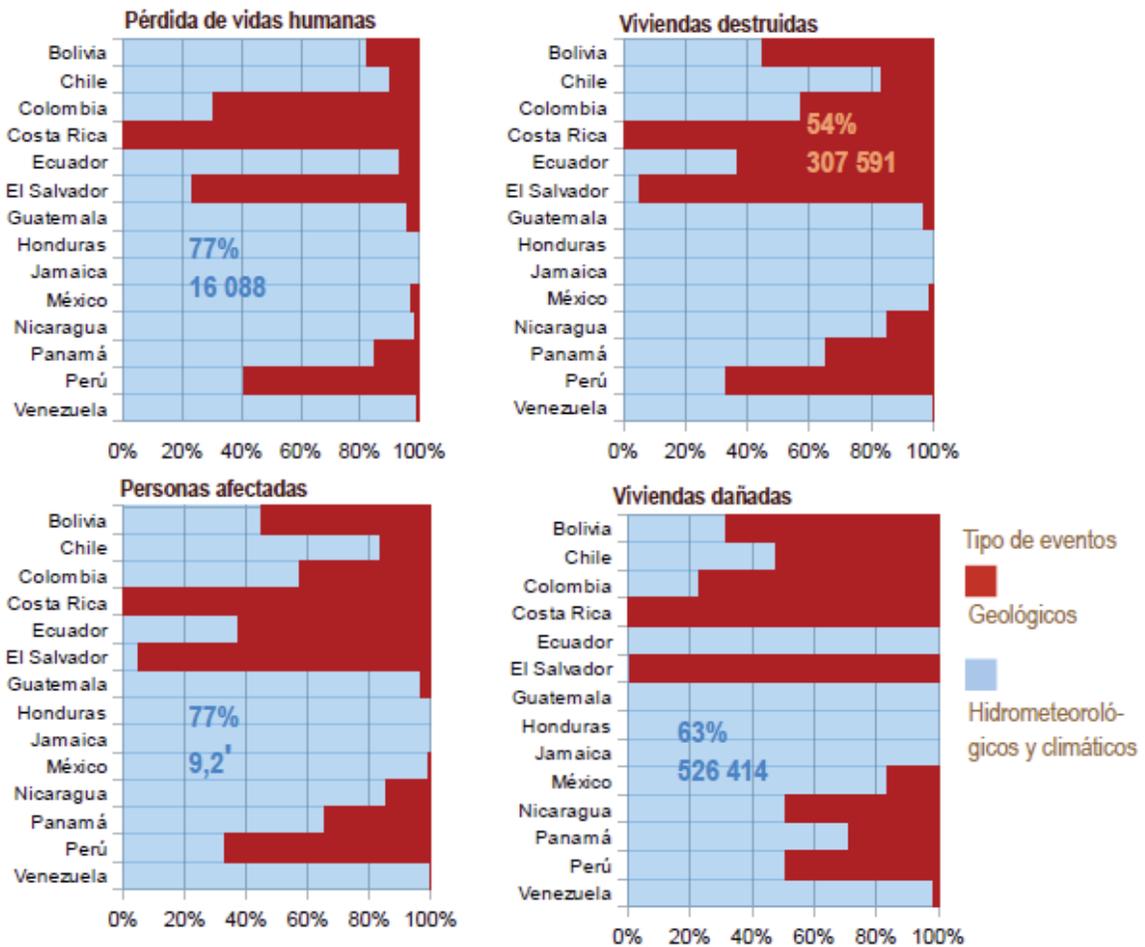
Tipos de eventos predefinidos en todas las bases de datos

Eventos de tipo hidrometeorológico y climático		Eventos de tipo geológico
Alud	Aluvión	Sismo
Avenida torrencial	Deslizamiento	Erupción volcánica
Granizada	Helada	Tsunami
Huracán	Inundación	
Lluvias	Marejada	
Neblina	Nevada	
Ola de calor	Sequía	
Tempestad	Tormenta eléctrica	
Tornado	Vendaval	

Tipos de eventos adicionales en cinco bases de datos

<b>Bolivia</b>	Flujo de escombros	<b>México</b>	Hundimiento
<b>Ecuador</b>	Asentamiento		Onda fría
	Déficit hídrico	<b>Perú</b>	Ola de frío
	Desbordamiento		
	Lahares	<b>Uruguay</b>	Ola de frío
	Oleaje		Tromba marina
<b>El Salvador</b>	Hundimiento		
	Lahar		

Proporciones de pérdidas y daños por riesgo intensivo, según tipo de eventos, 1990-2011



<sup>3</sup>UNISDR - Corporación OSSO, sept. 2013: Informe "Impacto de los desastres en América Latina, 1970 a 2011, informe para 16 países".

**Desastres con mayor cantidad de pérdida de vidas por tipo de riesgo intensivo,  
1990-2011**

País	Evento	Fecha	* Unidades geográficas afectadas de manera intensiva	Pérdida de vidas humanas
Honduras	Huracán Mitch	Octubre 26 de 1998	34 municipios	5 292
Nicaragua	Deslizamiento en Posoltega	Noviembre 1 de 1998	1 municipio	2 000
Colombia	Sismo del eje cafetero	Enero 25 de 1999	9 municipios	1165
Venezuela	Lluvias Estado Vargas	Diciembre 13, 16 de 1999	2 municipios y 4 parroquias	987
El Salvador	Sismo del 2001	Enero 13 del 2001	52 municipios	904
El Salvador	Sismo del 2001	Febrero 13 del 2001	22 municipios	858
Perú	Sismo de Pisco	Agosto 15 del 2007	17 distritos	575
Colombia	Sismo de Páez	Junio 6 de 1994	1 municipio	566
El Salvador	Huracán Mitch	Noviembre 1 y 2 de 1998	12 municipios	394
Guatemala	Tormenta tropical Stan	Octubre 5 del 2005	11 municipios	355
México	Deslizamiento en Teziutlán	Octubre 4 de 1999	1 municipio	263
Ecuador	Deslizamiento en Zamora	Mayo 10 de 1993	1 cantón	200
México	Huracán Ismael	Septiembre 15 de 1997	2 municipios	196
México	Huracán Paulina	Octubre 10 de 1997	2 municipios	183

Nota: El terremoto de Chile de 2010 dejó 521 pérdidas de vidas humanas, pero la información no se obtuvo desagregada a escala de comuna

**Los 20 desastres con mayor cantidad de viviendas destruidas por tipo de riesgo intensivo, 1990-2011.**

País	Evento	Fecha	*Unidades geográficas afectadas de manera intensiva	Viviendas destruidas
El Salvador	Sismo del 2001	Enero 13 del 2001	80 municipios	95 961
Perú	Sismo de Pisco	Agosto 15 del 2007	13 distritos	83 116
El Salvador	Sismo del 2001	Febrero 13 del 2001	24 municipios	34 856
Colombia	Sismo del eje cafetero	Enero 25 de 1999	9 municipios	34 419
México	Huracán Dean	Agosto 22 del 2007	3 municipios	23 500
Venezuela	Lluvias Estado Vargas	Diciembre 13, 16 de 1999	3 municipios y 4 parroquias	21 870
Perú	Sismo del sur de Perú	Junio 23 del 2001	20 distritos	16 634
México	Huracán Wilma	Octubre 23 de 2005	1 municipio	14 000
México	Huracán Gert	Septiembre 21,22 de 1993	3 municipios	11 700
México	Sismo de Puerto Angel	Septiembre 30 de 1999	2 municipios	9 538
Guatemala	Tormenta tropical Stan	Octubre 5 del 2005	17 municipios	8 270
El Salvador	Huracán Mitch	Noviembre 1 y 2 de 1998	13 municipios	8 024
México	Deslizamiento en Teziutlán	Octubre 4 de 1999	1 municipio	7 208
Chile	Lluvias en Alto Hospicio	Julio 2 de 2002	1 comuna	5 500
Guatemala	Tormenta tropical Agatha	Mayo 29 del 2010	9 municipios	5 475
Colombia	Inundaciones en Santander	Febrero 7 del 2005	2 municipios	5 281
México	Huracán Kenna	Octubre 26 de 2002	4 municipios	5 280
México	Huracán Paulina	Octubre 10 de 1997	2 municipios	5 180
Perú	Inundación -El Niño 1998	Enero 29 de 1998	1 distrito	5 000
Jamaica	Huracán Iván	Septiembre 10 de 2004	9 Parish	4 939

Nota: El sismo de Chile de 2010 destruyó mas de 190 mil viviendas, pero la información no se obtuvo desagregada a escala de comuna

## ANEXO "C"

### DESASTRES NATURALES EN LA REGIÓN Y SECTORES AFECTADOS<sup>4</sup>

(Recopilación del documento de la referencia)

“La combinación de la amenaza, la vulnerabilidad y las capacidades para enfrentar dichas amenazas, permite estimar los posibles escenarios de riesgo que la región podría enfrentar. Este análisis puede ser hecho de manera rigurosa utilizando metodologías de tipo probabilístico con modelos probados para algunos tipos de amenaza, como por ejemplo la estimación del riesgo sísmico o el riesgo por inundaciones. Otras opciones más sencillas constituyen los análisis de tipo determinístico, es decir para un evento de magnitud dada, se pueden estimar los daños directos asociados con ella. Alternativas simples pero menos exactas constituyen las aproximaciones de tipo cualitativo, mediante las cuales se puede llegar a estimar niveles de riesgo alto, medio y bajo.

En todo caso, la estimación de escenarios de daño o impacto que permitan dimensionar de alguna manera el tamaño de las necesidades a las que la región o los países individualmente deban responder, es una práctica que resulta útil a la hora de formular estrategias de reducción del riesgo de desastres.

Otro mecanismo que facilita esta estimación es un análisis histórico de los efectos generados por un evento natural determinado. Se observa que en general los eventos menos frecuentes y de mayor impacto, denominados usualmente como eventos de carácter intensivo, son los que cuentan con información sobre daños y pérdidas, tradicionalmente realizados con apoyo de la CEPAL y otros organismos internacionales, no así, los eventos de carácter extensivo, es decir los más frecuentes pero de menor tamaño.

Estudios recientes como el realizado por UNISDR y la Corporación OSSO<sup>7</sup> demuestran que este tipo de eventos, pequeños pero muy repetitivos, generan pérdidas que, acumuladas en períodos más largos de tiempo, pueden resultar iguales o mayores en el nivel de pérdidas generadas, a las de los eventos más grandes y menos frecuentes.

---

<sup>4</sup> UNISDR - Corporación OSSO, sept. 2013: Informe "Impacto de los desastres en América Latina, 1970 a 2011, informe para 16 países".

Así por ejemplo, a partir de un análisis histórico realizado por la CEPAL y presentado en su Manual para la Evaluación de Desastres (2014)<sup>8</sup> se hace un recuento de todos los eventos que han sido evaluados con su apoyo en el período 1972 al 2011, y su impacto a nivel de 4 sectores claramente definidos:

**a) Sector Social** que incluye infraestructura habitacional, de salud, educación y urbana, así como los daños en edificaciones públicas.

**b) Sector de Infraestructura** de transporte y comunicaciones, generación y distribución de energía eléctrica, y de agua y saneamiento.

**c) Sector Productivo** o Económico, que toma en cuenta a los sectores agropecuario, forestal, industrial, minero, y de comercio y servicios.

**d) Sector Medioambiental** corresponden a la valoración de los efectos sobre los ecosistemas (agua, suelo, bosque y fauna) que no han sido considerados en los otros sectores.

De ese análisis se desprende que la mayoría de los desastres analizados estuvieron asociados con fenómenos de origen hidrometeorológico y geofísico, principalmente terremotos. De otro lado, el estudio da cuenta de las *“importantes diferencias por sector en las estimaciones totales de daños y pérdidas por separado, que también varían según el tipo de evento que originó el desastre y la región afectada”*.

En América del Sur, los desastres generados por terremotos, impactan en mayor medida al sector social (60%), frente al sector productivo (30%) y de infraestructura (10%). No así las precipitaciones extremas que generan en promedio impactos similares en los tres sectores (alrededor del 30%). Las sequías de su lado impactan al sector productivo (68%) y las inundaciones y deslizamientos afectan de manera similar al sector social (48%) y al de infraestructura (44%). En definitiva, dependiendo del tipo de evento más frecuente que se espere en una región o zona de interés, las estrategias de reducción del riesgo de desastres pueden priorizar sectores diferentes por tanto promover políticas públicas diferentes.

Por lo señalado, y siendo los países que conforman la UNASUR tan diversos, entre otros aspectos, en cuanto al tipo y frecuencia de las amenazas naturales que los afectan, con

patrones de exposición cambiantes, con niveles de preparación disímiles, y con una disponibilidad de instrumentos para la gobernabilidad de la gestión del riesgo diversa, una estrategia regional para la RRD debe considerar aspectos generales con una visión flexible, que pueda ser adaptada de acuerdo a las particularidades de cada Estado miembro”.

## ANEXO "D"

### MAPEO DE LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y PLAN DE ACCIÓN UNASUR PARA GRD<sup>1</sup>

Procesos de apoyo a la Gestión del Riesgo							
		Gobernanza	Planificación	Capacitación	Financiamiento	Información y Comunicación	Monitoreo y Evaluación
Caracterización y conocimiento del riesgo función de (A, V, C)	Definición del tamaño y frecuencia de las amenazas	q. Promoción de alianzas público-privadas		a. Promoción de asistencia técnica, desarrollo de capacidades e intercambio de expertos.		d. Creación redes científicas y temáticas de cocimiento.	
	Estimación de las vulnerabilidades y capacidades			f. Desarrollo agenda regional de investigación científica.		b. Promoción y fortalecimiento de mecanismos de especialistas en GRD. l. Base de datos regional en GRD.	
Tratamiento del riesgo	Reducción del riesgo existente					h. Estrategia regional información y comunicación para RRD.	
	Prevención y mitigación del riesgo futuro	n. Formulación de políticas públicas para seguridad de infraestructura crítica.	m. Formulación Estrategia Suramericana para RRD.	i. Integración GRD en currículo educativo.		j. Integración de grupos vulnerables en procesos de GRD y RRD. r. Apoyo formulación marco post 2015, Plataforma Regional de las Américas y Conferencia Mundial RRD. s. Apoyo Foro de Cooperación y Coordinación Organismos Intergubernamentales para RRD.	
	Preparativos	p. Promoción RRD a nivel sub nacional, áreas urbanas y rurales.					
Manejo de la emergencia	Respuesta	c. Marco Jurídico e institucional para Asistencia Humanitaria. k. Manual UNASUR para Asistencia Humanitaria incluyendo procedimientos aduaneros.	g. Simulacros en Mega Zonas			e. Sistemas integrados de información para emergencias.	
	Recuperación post desastre		o. Promoción e impulso al establecimiento de mecanismos de protección financiera				

<sup>1</sup> "Consideraciones para Fortalecer una Estrategia Sudamericana para la Reducción de Riesgo de Desastres" Documento realizado UNISDR y el GTAN-GRD a febrero de 2015. Página 27 (tabla 4) y página 32 (tabla 5).

## ANEXO "E"

### PROPOSICIONES REALIZADAS POR EL GRUPO DE TRABAJO DE ALTO NIVEL PARA LA GRD (GTAN-GRD)<sup>2</sup>

Gobernanza	Planificación	Capacitación	Financiamiento	Información y Comunicación	Monitoreo y Evaluación
<p><b>R1. GTAN-GRD consolidado como ente asesor y promotor de la RRD a nivel regional.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Dotar de una estructura de soporte temporal o permanente al GTAN-GRD.</li> <li>&gt;Promover el trabajo intersectorial a través de los Consejos Sectoriales existentes.</li> <li>&gt;Revisar y aprobar el Plan de Acción para la GRD de UNASUR.</li> </ul> <p><b>R2. Coordinación intersectorial y entre niveles de gobierno para la RRD mejorada.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Promover la RRD a nivel sub-nacional en áreas urbanas y rurales.</li> <li>&gt;Promover las alianzas público-privadas.</li> <li>&gt;Incentivar la formulación de normativas para el uso del suelo, la planificación urbana y rural, como mecanismo para RRD.</li> <li>&gt;Considerar los arreglos institucionales para la recuperación post desastre.</li> </ul> <p><b>R3. Marcos jurídicos para la asistencia mutua en situación de crisis actualizados.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Revisar los marcos para asistencia humanitaria.</li> <li>&gt;Aprobar el manual de UNASUR para asistencia humanitaria incluyendo procedimientos aduaneros.</li> </ul>	<p><b>R4: Estrategia Sudamericana para la RRD formulada y aprobada por las instancias regionales.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Mejorar mecanismos de trabajo conjunto entre "organismos del conocimiento" a nivel regional.</li> <li>&gt;Procurar un mayor involucramiento de los organismos de planificación y finanzas en la formulación de políticas para la seguridad de la infraestructura crítica.</li> <li>&gt;Identificar esquemas de protección financiera ante desastres.</li> <li>&gt;Institucionalizar la planificación de la recuperación post desastre, incluida la formulación de marcos nacionales de recuperación.</li> </ul>	<p><b>R5. Capacitación en RRD a distintos niveles, incluyendo la comunicación entre los sectores públicos y privados fortalecida.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Acordar y priorizar una agenda para instrumentación a nivel regional.</li> <li>&gt;Fortalecer las capacidades para la estimación del riesgo, promoviendo la asistencia técnica y el intercambio de expertos.</li> <li>&gt;Integrar la GRD en el currículum educativo.</li> <li>&gt;Integrar los grupos vulnerables en procesos de GRD.</li> <li>&gt;Capacitación para preparación y respuesta.</li> <li>&gt;Armonizar procesos para la estimación de necesidades post desastre.</li> <li>&gt;Articular políticas, estrategias y planes de adaptación al cambio climático con los de RRD.</li> </ul>	<p><b>R6. Recursos para sufragar los costos de los distintos procesos de GRD identificados y en uso en la región.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Identificar mecanismos para el financiamiento de la estrategia suramericana de RRD.</li> <li>&gt;Promover que los organismos regionales de ciencia y tecnología, financien programas de investigación para la GRD.</li> <li>&gt;Financiamiento para preparativos y respuesta.</li> <li>&gt;Mecanismos de financiamiento para la recuperación post desastre.</li> <li>&gt;Apalancar el financiamiento de programas y proyectos con la cooperación internacional.</li> </ul>	<p><b>R7. La comunidad y los tomadores de decisión en los niveles nacional, transfronterizo y regional tienen acceso a información sobre riesgo.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Formular una estrategia regional de información y comunicación para la RRD.</li> <li>&gt;Crear redes científicas y temáticas del conocimiento.</li> <li>&gt;Promover y fortalecer mecanismos de cooperación sur-sur y triangular para la RRD.</li> <li>&gt;Consolidar una base de datos regional de especialistas en GRD.</li> <li>&gt;Utilizar simulaciones y simulacros para preparar mejor la respuesta.</li> <li>&gt;Conformar sistemas integrados regionales de información para situaciones de emergencia.</li> <li>&gt;Promover una participación activa de la comunidad en situaciones de emergencia.</li> <li>&gt;Consolidar una red de expertos regional para evaluación de necesidades post desastre y formulación de estrategias de recuperación.</li> <li>&gt;Apoyo en la implementación del marco post 2015, plataforma regional de las americas y la conferencia mundial RRD.</li> <li>&gt;Apoyo al foro de cooperación y coordinación de organismos intergubernamental para RRD.</li> </ul>	<p><b>R8. Un sistema de indicadores para medir avances en la GRD a nivel regional y nacional diseñado e implementado.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Medir avances en el conocimiento del riesgo.</li> <li>&gt;Evaluar el proceso e impacto de las políticas de RRD en lo sectorial y territorial.</li> <li>&gt;Estimar la eficiencia y efectividad en preparativos y respuesta.</li> <li>&gt;Evaluar los procesos de recuperación post desastre.</li> </ul>

<sup>2</sup> Resumen basado en el "Plan de Acción Presidencia Grupo de Trabajo de Alto Nivel Para la Gestión de Riesgo de Desastres en UNASUR 2013-2014" (estatuto de fundación). Página 3 (líneas de acción).