

# La experiencia de UNASUR en la perspectiva de la integración latinoamericana: Logros y restricciones

Luis Maira<sup>29</sup>

**Resumen:** *El artículo aborda el debate actual sobre UNASUR, estrechamente ligado a las actuaciones de ese organismo en la crisis venezolana y a los anuncios de diversos gobiernos miembros de congelar su participación en este y, en un caso (Colombia) retirarse definitivamente. Pero el análisis aquí se sitúa en un examen más amplio sobre la suerte que ha tenido en el continente el objetivo de la integración y las numerosas tentativas de crear instituciones que reflejen tal decisión.*

**Palabras Clave:** Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), integración, cooperación, América Latina del Sur, América Latina del Norte.

## Introducción

Desde una perspectiva histórica resulta evidente que, desde la formación de los países latinoamericanos, este objetivo estuvo presente. Su primera expresión fue política y tuvo su eje, fallido, en la Cumbre Anfictiónica de Panamá de 1826. Tras su fracaso, no ha vuelto a haber intentos orgánicos de una Confederación de países latinoamericanos. Pero, desde 1945, existen varias propuestas de integración económica, algunas de toda América Latina o otras de sus subregiones. Tras la Posguerra Fría, la modalidad orgánica de estos esfuerzos pasó a la aceptación de dos Américas Latinas: una del Norte y otra del Sur, lo que se reforzó en Septiembre de 2001, luego del atentado de las Torres Gemelas.

Este impulso, por otra parte, coincidió con un respaldo brasilero en la misma dirección del que nació primero la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004), que en 2007 se convirtió en UNASUR.

El trabajo busca subrayar que UNASUR tuvo un enfoque original de integración combinando objetivos económicos, políticos y culturales y que desempeñó una labor positiva al crear Consejos de Políticas Públicas suramericanos. Además, también

---

<sup>29</sup> Secretario Ejecutivo del Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL).

fue un efectivo lugar de encuentro y decisiones para que los Jefes de Estado de la subregión resolvieran crisis que podrían haber llegado a ser muy agudas (como ocurrió con la confrontación interna del Presidente Evo Morales en Bolivia con un grupo de gobernadores, o los desacuerdos con el gobierno del Presidente Uribe por la suscripción de siete tratados de ayuda militar con Estados Unidos). Al mismo tiempo, UNASUR tuvo deficiencias institucionales desde sus orígenes, como la exigencia de la unanimidad para todos sus acuerdos y se fue politizando en extremo con el avance de la crisis venezolana. Ante eso, sin embargo, la respuesta no debiera ser disolver lo que en su momento fue una importante creación, sino producir un nuevo comienzo que defina, su Estatuto Jurídico y las tareas que hay que encomendarle en el futuro inmediato.

El presente trabajo tiene su origen en un debate acerca de la integración que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) patrocinó en el último Encuentro de la International Studies Association (ISA), realizado en Quito en julio de 2018. Aquí examinaré el complejo proceso que enfrenta la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la actitud que los países de la región están adoptando acerca de su continuidad.

Luego de ponderar las cosas, he estimado que, para abordar apropiadamente esta situación, es necesario analizar el proceso de búsqueda de la integración latinoamericana en que UNASUR se inscribe. Por lo mismo, este texto se divide en dos secciones: la primera busca ubicar en un contexto histórico las múltiples iniciativas de cooperación e integración que han acompañado a la historia de nuestra región. Esta muestra una clara alternancia entre tiempos de preocupación y otros de abandono de este objetivo, del cual surgen conclusiones muy importantes para una apropiada respuesta al cuadro actual que enfrenta UNASUR. Una situación de este tipo no constituye algo nuevo. Es más bien una reiteración de las trayectorias que han acompañado a diversos desarrollos, en los más variados campos, en que este asunto se ha manifestado.

Hay que considerar también la percepción alternada de miradas optimistas y pesimistas que se han producido también en debates anteriores frente a otras instituciones creadas para aumentar la cooperación y el intercambio regional. En general, se puede sostener que la variación de los estados de ánimo y del parecer mayoritario ante los procesos de integración coinciden con ciertas tendencias que prevalecen en el campo de la economía y la política. Así, en los periodos en que coinciden una recesión económica y el descrédito de los sistemas políticos, hay un regreso pesimista a los asuntos domésticos y la reflexión de quienes conducen los poderes públicos se caracteriza por

el abandono de las prioridades de tipo internacional en favor de una actitud política introspectiva y hacia dentro. En cambio, en las etapas de auge económico, sobre todo cuando hay un mejoramiento de los precios internacionales de nuestros *commodities* y se ponen en marcha cambios políticos democráticos que crean un clima esperanzador para la mayoría de la población, advertimos el mejoramiento de las relaciones vecinales y una mayor disposición para crear mecanismos de acercamiento. Por eso hay que ubicar la situación de UNASUR en un “tiempo de vacas flacas”, que en materia de cambios políticos y económicos, es justamente de aquellos que llevan a un alza del escepticismo político.

Al incursionar sobre el contenido sustantivo de la integración, lo primero que sobresale es que este abarca una cantidad enorme de experiencias y variables que sería necesario tener en cuenta para que los gobiernos sudamericanos puedan adoptar una determinación, que en forma apropiada, incluya el examen de sus diversos alcances y no solo los de un enfoque negativo.

Para llegar a una perspectiva de este tipo se hace necesaria una consideración del conjunto de experiencias de integración, de la cual podemos sacar lecciones acerca de errores y aportes de UNASUR. Este método tiene más valor que los anuncios que han hecho algunos de nuestros gobiernos, fruto de un clima asociado más bien a la visión conservadora de quienes detentan el poder, que a un examen de nuestra historia como región desde una perspectiva rigurosa.

### **Antecedentes históricos**

Si nos interesa utilizar una óptica histórica, lo primero que destaca es que los grandes temas que nos han ocupado, desde el nacimiento de nuestros países, son muy pocos en cuanto a su continuidad e impacto sobre los relatos y las tareas nacionales, a la vez que en casi todos los casos se refleja un zigzag y notorios altibajos sobre las políticas públicas referidas a estos. Vemos que es gradual el cambio en cuanto a los contenidos sustantivos de los asuntos centrales. Allí la propuesta sobre la cooperación e integración aparece desde el principio, luego se abandona, pero vuelve a instalarse, con un contenido diferente en la segunda mitad del siglo XX.

Los temas sobresalientes del siglo XIX fueron la consolidación de la independencia, el proceso de construcción del Estado Nacional y la ratificación de los límites y espacios territoriales de cada país. Pero a este listado es necesario agregarle, en la época inicial,

una preocupación de carácter político sobre la creación de una buena vecindad y la búsqueda de modalidades asociativas para reforzar un quehacer conjunto de las naciones recién creadas, frente al mundo. Ahora bien, la aproximación a un esfuerzo de este tipo en el quehacer de los Estados resultó fugaz y, en su dimensión política inicial, acabó por abandonarse sin que hayan surgido en las épocas posteriores nuevos proyectos en este campo.

En los inicios de la lucha por nuestra autonomía nacional advertimos un clima de cordialidad y apoyo mutuo. Este caracterizó a la década y media de enfrentamientos que se extendió desde los alzamientos de Chuquisaca, La Paz y Quito en 1809, hasta la decisiva batalla de Ayacucho en 1824, que llevó a la salida de las fuerzas españolas del Nuevo Mundo. Tal ciclo histórico se caracterizó por la amistad y cooperación entre quienes luchaban por salir de la tuición de los monarcas de Madrid. Esto dejó como resultado una actitud muy positiva que hizo posible explorar alguna modalidad orgánica de funcionamiento de los nuevos regímenes políticos que prolongara la solidaridad existente entre los grupos independentistas.<sup>30</sup>

Lo anterior solo puede ser entendido en función de la fuerza existente en torno a un pensamiento político favorable a la actuación conjunta y armonizada de las naciones que dejaban atrás la colonización, el que más adelante pensaba reforzarse con la proclamación de una América Latina que integrara a sus países. Esto dejó huellas en lo relativo a la “dimensión utópica” de este tema que se puede rastrear desde las primeras reflexiones que llevaron a la ruptura con la Corona española, de la cual surgieron 18 de los 20 países latinoamericanos.

Un texto emblemático de esta postura es la Carta de Jamaica<sup>31</sup> escrita por Simón Bolívar en 1815, donde se plantea la necesidad de que al concluir la dependencia de Madrid se abriera camino a un grupo pequeño y representativo de países con una extensión territorial considerable y una probable viabilidad económica que, a su vez, pudieran formar una Confederación de Estados, capaz de contrabalancear el que, a esas alturas, era ya un ascendente poderío internacional del gobierno norteamericano

---

<sup>30</sup> El primer luchador por la independencia que planteó este objetivo de una Confederación de los Estados que surgieran de la lucha contra España fue Francisco de Miranda, quien en los tiempos de su residencia en Londres, transmitió esta inquietud, entre otros, a Simón Bolívar, algo que este reconoció a pesar de la confusa situación que llevó a la detención y traslado a España de Miranda, donde falleció en prisión en 1816.

<sup>31</sup> Ver Bolívar, Simón. (6 Sep 185). Carta de Jamaica. Obtenida de <https://www.ensayistas.org/antologia/XIXA/bolivar/>

que, muy poco tiempo después, en 1823, alcanzaría una proclamación explícita, a través de la Doctrina Monroe.<sup>32</sup> El objetivo de esta Doctrina fue prevenir cualquier forma de restauración del anterior dominio o de otras influencias en el continente por parte de las potencias europeas que, después del Congreso de Viena de 1815, eran una fuerza central del sistema internacional de la época y anunciaron que actuarían en forma conjunta.

Para Bolívar, que en esto fue acompañado por varios padres fundadores de otros países de la región, ese camino era una cierta homologación para los Estados que se liberaban del reino de España del proceso que llevó, en América del Norte, al acercamiento de las trece colonias que, luego de sacudirse del dominio imperial inglés, avanzaron hasta la creación del nuevo país en la Conferencia Constituyente de Filadelfia de 1787.<sup>33</sup> Los primeros estadistas de los países hispanoamericanos entendían que este objetivo final resultaba en un comienzo inalcanzable, pero parecían abiertos a la posibilidad de una asociación confederativa que les permitiera manejar en conjunto sus decisiones de política exterior y lograr una buena coordinación de sus proyectos internos para, más adelante, intentar un propósito mayor para sus estrategias de desarrollo y objetivos productivos.

La suerte de este propósito se jugó en el Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826 que Bolívar convocó algunas semanas antes de la lucha que decidió la derrota de las tropas españolas en diciembre de 1824. Inicialmente, esta propuesta fue acogida con interés, pero su realización, en la práctica, constituyó un fracaso por la ausencia de Argentina, Chile y Bolivia y la falta de voluntad política de México y la Federación Centroamericana (en que los actuales Estados de esa subregión estuvieron unidos hasta 1838 en un solo país). El desánimo que siguió al fracaso de este Encuentro tuvo un impacto categórico. Nunca se realizó la segunda Reunión, cuya sede aprobada era

---

<sup>32</sup> Lo importante es que esta antigua concepción que fue considerada la base de la teoría del Destino Manifiesto que inspiró el expansionismo norteamericano desde el Corolario Roosevelt de 1904 ha sido revalidada en el actual gobierno del Presidente Trump. Primero, el Secretario de Estado, Rex Tillerson, sostuvo en febrero de 2018 que esta visión era “tan relevante ahora como en el día que fue redactada” (NYT 10 feb 2018). Esto ha sido reafirmado por el propio Presidente Trump, quien, en la última Asamblea General de Naciones Unidas, expresó que esta “ha sido la política formal de nuestro país desde el presidente (James) Monroe que rechazamos la interferencia de naciones extranjeras en este hemisferio y en nuestros propios asuntos”. V. Lissardy, G. (2018, September 26). Qué es la doctrina Monroe que Trump reflató en la ONU contra la influencia de “potencias extranjeras” en América Latina. Retrieved from <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45648320>

<sup>33</sup> Ver Lipset, S. M. (1993). *La primera nación nueva: Los Estados Unidos desde una perspectiva histórica y comparativa*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Tacubaya, México. Tampoco se llegó a formalizar en ningún momento una propuesta institucional seria para tratar de restablecer una iniciativa de este tipo.

Esto ocurrió porque, poco tiempo después, las nuevas naciones fueron pasando de la amistad a la disputa, principalmente porque, tras validar genéricamente los límites existentes (hacia 1810) entre Virreinos, Capitanías Generales y Reinos mediante el *Uti Possidetis*, no se reparó en que este principio tenía un trasfondo que lo hacía poco aplicable, pues en un enorme Imperio como el español con una única tuición colonial, la determinación exacta de las fronteras internas de sus posesiones no era algo relevante. Y ocurre que, a poco andar, al consolidarse los Estados, en los nuevos países esta pasó a ser la actividad política más importante, lo que desvaneció el espíritu inicial de cooperación y cordialidad.

A partir de ahí se comenzaron a originar algunas de las confrontaciones armadas más importantes de la segunda mitad del siglo XIX. Así encontramos que, nuestro hemisférica fue el escenario, del enfrentamiento más costoso y sangriento, la Guerra Civil norteamericana, con su balance de más de 600 mil muertos, pero, inmediatamente debajo, uno puede situar las guerras sudamericanas de La Triple Alianza que, entre 1864 y 1870, enfrentó a Brasil, Argentina y Uruguay con Paraguay, un país que fue virtualmente aniquilado respecto a las importantes perspectivas de desarrollo productivo y protagonismo internacional que tuvo entre los años posteriores a su emancipación desde la conducción del Dr. Gaspar Rodríguez de Francia hasta el mandato del Mariscal Francisco Solano López. Una importancia equivalente se puede asignar a la Guerra del Pacífico, que Perú y Bolivia mantuvieron frente a Chile, entre 1879 y 1884, y que concluyó con importantes cesiones territoriales en favor del país vencedor, que han derivado en una larga contienda por la recuperación del mar perdido por Bolivia en el Tratado de 1904 y en múltiples tensiones y conflictos diplomáticos entre los gobiernos de Lima y Santiago.

No tiene nada de particular entonces que el político fuera en los años tempranos de nuestros países el campo natural de la cooperación, puesto que los diseños de integración económica solo surgieron ya muy avanzado el siglo XX. Lo importante es registrar el efecto aniquilador que tuvo el fracaso de la Conferencia en Panamá y la secuela de problemas que siguieron a esta, respecto a la búsqueda de otras fórmulas de integración política.

Con la llegada del siglo XX emergió una nueva agenda de temas principales y entonces la consolidación de la democracia liberal pasó a ser el asunto más importante

en medio de la subsistencia de muchos caudillos militares y dictaduras. Tal debate incluyó una intensa discusión sobre los derechos que se debían reconocer a los ciudadanos, junto al contenido de las tareas económicas, sociales y culturales que el Estado debiera realizar. Estas cuestiones tienen una centralidad que prevalece hasta hoy. Pero se podría decir, con propiedad, que solo luego del término de la Segunda Guerra Mundial, junto a la agenda democrática se volvió a instalar, y fue creciendo en significación, un segundo objetivo, el de la integración que ahora resurgió como una preocupación principalmente económica en los países de América Latina. En este cambio de énfasis, un impulso central fue la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), acordada en 1948 y que, desde el año siguiente, presentó un innovador balance y propuestas para el desarrollo económico de la región, donde una de sus preocupaciones centrales fue favorecer la integración económica de estos países. Esto se concretó con la publicación del Informe “El Mercado Común Latinoamericano” (CEPAL, 1959) en 1959, texto que ha constituido un componente central del debate sobre el tema hasta la fecha.

En los hechos, el énfasis se trasladó ahora a proyectos vinculados a la cooperación comercial y productiva y resulta casi asombroso como este asunto ha originado una cantidad tan vasta de iniciativas. Hay que reconocer que un recuento de la cantidad y variedad de proyectos en este campo, da un cierto fundamento al argumento de que este propósito ha sido logrado solo parcialmente lo que lleva a que algunos piensen que en el futuro, deben ser reemplazados por otras formas de cooperación, en medio del desconcierto que provoca el complejo y cambiante sistema internacional actual. Esto se explica en parte por la magnitud de los recientes ajustes ocurridos en función de los fenómenos de la globalización y regionalización, característicos de la Posguerra Fría, así como también del enorme impacto que ha tenido la simultánea consolidación de la Tercera Revolución Científico-Técnica en los años finales del siglo XX.<sup>34</sup>

En medio de este enjambre de transformaciones se acumularon en la región diversas propuestas de integración en espacios territoriales muy variados, unas para el conjunto de los países latinoamericanos, otras que distinguen segmentos correspondientes a

---

<sup>34</sup> Este tema originó una temprana preocupación en los expertos asociados en el Programa de Estudios Conjuntos sobre Relaciones Internacionales de América Latina, RIAL, que le dedicó uno de sus Anuarios. V. Ominami, C., ed. (1986). *La Tercera revolución industrial: Impactos internacionales del actual viraje tecnológico: el sistema internacional y América Latina*. Grupo Editor Latinoamericano. No obstante este llamado de atención, no se realizó ningún esfuerzo para aprovechar en la etapa temprana las oportunidades que abría para la región esta enorme transformación tecnológica.

una América Latina del Norte y una América Latina del Sur (en la que la iniciativa principal fue la creación de UNASUR); otras experiencias de integración subregional (en Centroamérica, los países del Caribe, el área Andina y el Cono Sur) o, las más recientes experiencias de integración subnacional.<sup>35</sup>Todas hacen parte de un complejo en que la integración económica ha sido una preocupación importante de los países latinoamericanos, aunque pocas de las instituciones establecidas con este propósito han resultado del todo eficaces, sin que necesariamente se haya propuesto su supresión.

Este recuento muestra que no hay que perder de vista la necesidad de un encuadramiento histórico en la búsqueda de la integración de América Latina. Más bien se debe tratar de acertar en la modalidad que esta puede asumir. Creemos conveniente insistir en que la necesidad del desarrollo de este proceso para revitalizarlo exija efectuar un buen balance del camino recorrido que puede llevar a una reformulación de algunas entidades existentes y un ajuste de sus perspectivas futuras.

Para tener una buena mirada de conjunto es indispensable señalar que los primeros años del siglo XXI fueron los de mayor dinamismo económico y político que la región ha vivido, en la ya larga segunda posguerra. Otra vez nuestros países tuvieron un crecimiento económico mayor que el del bloque de países desarrollados. Logramos un afianzamiento de elecciones libres y también una mayor transparencia y estabilidad en los regímenes democráticos, algo sin precedentes en nuestra historia previa y esto fue a parejas con avances en el ámbito productivo y una considerable disminución de los índices de la pobreza, que descendió a escala regional de un 60.8% en 1990, al final de la “década perdida” - de los cuales 22.5% correspondían a extrema pobreza - a un 47.8% en 2007, con un 12,7% de indigencia (CEPAL, 2008). A estas alturas, muchos hablan de este periodo como “una década dorada”. El problema fue que sus partidarios consideraron estos avances como garantizados a largo plazo. Creyeron, igualmente, que existía la certeza de un progreso político que llevaba a un ciclo de desarrollo continuo que podía cambiar la ubicación regional de América Latina, convirtiéndonos en una región que superaría el promedio de crecimiento de otras áreas emergentes llegando a una nueva condición donde la mayoría de sus integrantes disfrutarían de

---

<sup>35</sup> Estas experiencias, conocidas también como paradiplomacia, se originan tras el advenimiento de la Posguerra Fría, cuando entidades interiores de los Estados, Provincias, Regiones o Comunidades Autónomas inician por sí mismas actividades de cooperación internacional que, en América Latina han llegado a ser muy importantes, prefigurando en territorios fronterizos espacios parciales de integración en distintos campos. V. Maira, L., ed. (2010). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

indicadores propios de países desarrollados. Pero para ello no se hicieron cargo de un asunto que es decisivo en los enfoques críticos de las fuerzas partidarias del cambio respecto al funcionamiento de las economías latinoamericanas que es la necesidad de transformaciones profundas sobre la estructura y los diversos sectores del proceso productivo. Los esfuerzos se concentraron en proyectar a América del Sur como un productor mundial mayor de alimentos y materias primas, que pudiera atender parte de las demandas de las nuevas clases medias de China e India cuyo crecimiento se calculaba en hasta 800 millones de nuevos consumidores. Pero no existió ningún proyecto más amplio orientado a la modernización y cambio estructural del modelo existente, asegurando la innovación tecnológica en los sectores que producen los *commodities* pero trabajando también con la potencialidad de los mercados que se abrirían para los segmentos industriales en nuestra propia área, muchos de cuyos productos no tienen demanda en los países más avanzados y dependen de una buena complementación regional.

### **El surgimiento de UNASUR y su papel en el escenario de integración latinoamericano**

Para tener una perspectiva más exacta de cómo llegamos al momento que permitió el surgimiento de UNASUR, hay que señalar que la prioridad por esta opción fue responsabilidad de Brasil, luego que este enfoque se convirtiera en un objetivo compartido por los dos mayores líderes políticos de ese país que desempeñaron la jefatura del Estado en períodos sucesivos: Fernando Henrique Cardoso, de enero de 1995 a 2002 y Luis Inácio Lula da Silva, de enero de 2003 a 2010. Obviamente, y esto era necesario para la viabilidad de esta política, ella contó con un activo respaldo de la Cancillería Brasileña y de sus equipos técnicos. Fue en el segundo mandato de Cardoso que Brasil definió el impulso que sirvió de base el año 2000 a la convocatoria de una Reunión de Presidentes de la subregión con ocasión de los 500 años del descubrimiento de Brasil. Esto desembocó luego, en 2004, en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN): a partir de un programa elaborado en Brasilia para modernizar y complementar la insuficiente infraestructura de la región que mantiene desconectados a los países situados al sur del Canal de Panamá. Esta Iniciativa para la Infraestructura de la Integración Sudamericana, (IIRSA), representó la base material que el Presidente Cardoso ofreció al resto de los países de la subregión para una mejor circulación de los insumos y del comercio, haciendo del incremento de estos rubros el sustento de un crecimiento del escaso intercambio que mantenían estos, debido a la falta de carreteras y de puertos marítimos y aéreos que lo facilitarían. Se puede decir, así, que

entre el establecimiento de IIRSA en 2001 y la creación de las reuniones anuales de jefes de Estado, tres años más tarde maduró ampliamente el consenso de establecer esta nueva distinción hemisférica entre dos Américas Latinas, optándose con claridad por la identificación con la América Latina del Sur.

Esta nueva visión encontró también fundamento en un cambio de postura en la posición internacional de dos gobiernos claves del entorno interamericano: Estados Unidos y México. Al iniciarse la Posguerra Fría, el gobierno de Washington disfrutó de un amplio reconocimiento en cuanto a la ampliación de su hegemonía internacional. La expresión usada por los cientistas políticos norteamericanos para describir la situación del país fue *unipolar politics* (V. In Kapstein, E., & In Mastanduno, M, 1999) la que indicaba una genuina convicción de que EEUU ya no tendría que disputar la primacía mundial, pues esta se encontraba garantizada por la supresión del enemigo ideológico – la Unión Soviética – y la ausencia de otros países con capacidad económica para desafiar o competir con el poderío económico y militar de su país. Esto llevó a la Casa Blanca a un rediseño gradual de la importancia de las diversas regiones del mundo y del contenido de las políticas apropiadas para ellas. En lo relativo a América Latina, fueron los propios formuladores de su estrategia internacional en el Departamento de Estado y el Consejo de Seguridad Nacional, los que subrayaron la diferente significación del grupo de países latinoamericanos más próximos a su territorio respecto al impacto del bloque más distante y menos decisivo formado por las naciones sudamericanas.

Tal distinción, establecida a comienzos de la década de los noventa, alcanzó un nuevo significado tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, pues dichos ataques convirtieron a las posibles amenazas terroristas en suelo norteamericano en la base de una nueva política exterior con un acentuado énfasis en las visiones geopolíticas y el fortalecimiento militar. Para todos los efectos prácticos, esto se tradujo en un tratamiento de México, los países centroamericanos y los del Caribe como una extensión natural del entorno territorial propio – un auténtico perímetro de seguridad – que se debía resguardar con celo para neutralizar nuevas amenazas de las organizaciones terroristas islámicas. Entre tanto, proyectos menos intensos y prioritarios podían regular los vínculos con los países ubicados al sur del Canal de Panamá. Obviamente, una Cancillería bien estructurada y con capacidad de seguimiento de la realidad internacional como Itamaraty, percibió y decidió aprovechar este contexto más favorable para cambiar la relación con sus vecinos y su posición en el mundo.

México, por su parte, enfrentó otro tipo de reacomodo al producirse la alternancia interna de poder que, después de setenta años sacó al PRI del control del gobierno en 2000. La nueva fuerza dirigente, el Partido de Acción Nacional (PAN), al que le correspondió en los inicios del mandato del Presidente Fox enfrentar la gran transformación internacional de septiembre de 2001, comprendió que debía plantear una iniciativa de integración con sus vecinos centroamericanos, lo que dio lugar al establecimiento del Plan Puebla-Panamá, que incluía a los cinco países centroamericanos y a Panamá. El anuncio de esta iniciativa tuvo una buena acogida y levantó esperanzas en los destinatarios del proyecto, aunque estas se desdibujaron rápidamente cuando se pudo comprobar que dicho Plan era solo un listado de proyectos, poco más que una reformulación de los programas previos elaborados para el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez.<sup>36</sup> Para fundamentar un mayor acercamiento de su administración, Fox enunció y se propuso encarar los temas críticos de la agenda con estos países de su entorno, como la importancia de la masividad y de un eventual descontrol de sus flujos migratorios; la significación de las remesas; el peligro asociativo de las Maras centroamericanas; el carácter amenazante del flujo de migrantes indocumentados, que atravesaban México en su camino hacia Estados Unidos. Había la necesidad de impedir frente a la Casa Blanca toda imagen de posible aprovechamiento de estas situaciones como elementos de apoyo a futuros intentos de agresiones violentas sobre el territorio norteamericano.

La administración de George W. Bush recogió en sus informes de inteligencia la importancia de estos factores y, aunque el contenido material de las políticas no cambió mucho, ayudó a acentuar la diferenciación de los intereses en juego para Washington en los dos bloques de países latinoamericanos.

Es importante subrayar que la lectura sudamericana de estos hechos, en un momento en que prevalecían los gobiernos de centro-izquierda e izquierda, apuntó a responder al repliegue obligado de México en América Latina con iniciativas que reforzaban la cercanía y comunidad territorial de las doce naciones del Sur.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> El Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez se estableció en un Encuentro presidencial realizado en la capital del Estado de Chiapas el 10 y 11 de enero de 1991 y abarcó distintos rubros de la cooperación histórica que el gobierno mexicano mantiene con los Estados centroamericanos, que se fueron complementando en Encuentros Anuales posteriores.

<sup>37</sup> Un vocero muy representativo de la postura brasileña que subrayaba que, con la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 1993, México había debilitado sus vínculos con América Latina fue el Canciller Celso Lafer, cuyo mandato se extendió de enero de 2001 a diciembre 2002. Ver Lafer, C. (2002). *Mudam-se os tempos: Diplomacia brasileira, 2001-2002*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Este importante reacomodo de alcance hemisférico explica el clima favorable que llevó al respaldo de la CSN, primero, y, luego, a la creación de UNASUR. Para una perspectiva más completa de este periodo, hay que subrayar, también una segunda creación institucional posterior: la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) que vino a reemplazar en 2012 al Grupo de Río que ya no tenía la fortaleza de sus inicios para conducir el nuevo escenario latinoamericano, más fragmentado y complejo.

Otro aspecto que resulta importante anotar para comprender el conjunto de las iniciativas de integración económica es que este propósito surgió desde sus inicios con una clara inspiración europea y como una forma “progresista” de enfrentar el descomunal poderío que el Gobierno de Washington logró, en 1945, tras la derrota de sus enemigos nazifascistas del Eje. Esto fue lo que llevó a los jefes de Gobierno y a muchos dirigentes políticos latinoamericanos a dar seguimiento a esta tarea. A partir de la creación de la Comunidad del Carbón y del Acero en 1949 y de la creciente influencia de los estadistas que hicieron posible dicho proceso asociativo – como Jean Monnet, Aristides Fanfani y Konrad Adenauer – que afianzaron la idea de que la única forma de evitar que un nuevo conflicto global surgiera desde Europa, como en 1914 y 1939, era entrecruzar activamente los intereses y capacidades económicas de las mayores potencias regionales, como Alemania y Francia, para “crear un interés común estable” que diera sentido al conjunto de sus políticas exteriores y de seguridad, de un modo que excluyera cualquier enfrentamiento armado. Tal avance dio lugar progresivamente al Mercado Común y a la Comunidad Económica Europea (CEE), que finalmente prevaleció, a partir del Tratado de Roma de 1957, en donde, junto a franceses y alemanes, se alinearon Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

Sin embargo, por un tiempo que no fue demasiado breve y que marcó las décadas de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado en Europa existieron dos procesos paralelos de integración, cuyo juego se conoció, en su momento de mayor disputa como la competencia entre “los Seis de adentro”, que dieron forma a la CEE y “los Siete de afuera”, que formaron la Asociación Europea de Libre Comercio -EFTA<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> En la creación de la Asociación Europea de Libre Comercio, el papel organizador le correspondió a Gran Bretaña que, considerando las dificultades internas de la *Commonwealth*, decidió no participar del acuerdo que llevó a la creación de la CEE. Así, en enero de 1960 se crea este organismo que también agrupó a Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suiza y Suecia. No obstante, en 1972, luego de un intenso debate interno, Inglaterra decide ingresar a la CEE (que luego del acuerdo de Maastricht de 1992, se convierte en Unión Europea) que ahora ha abandonado luego del *Brexit*.

con objetivos menos ambiciosos que la anterior. El fuerte respaldo político de Francia y Alemania a la primera apuntó, desde sus inicios a favorecer un proyecto más amplio con un espacio económico integrado para hacer de Europa un tercer actor global, capaz de incidir en el persistente conflicto que mantuvieron durante las cuatro décadas y media de la Guerra Fría las superpotencias con poder nuclear, Estados Unidos y la Unión Soviética, coordinando esfuerzos con el gobierno de Washington a través de una fuerte Alianza de Seguridad como la OTAN, pero comportándose como un actor colectivo.

Es perfectamente razonable concluir así, que la creciente adhesión de la mayoría de las organizaciones políticas de izquierda de nuestra región al objetivo de la integración latinoamericana se explica por una toma de posición calificada en favor de una mayor autonomía internacional que, aún con limitaciones, atenuara la extrema dependencia que la región tuvo en el ámbito global, después de 1945, respecto de Estados Unidos.

Pero lo esencial fue que los avances en favor de los proyectos de integración se corresponden con etapas de ascenso político de estos sectores cuando, en la lógica política pendular de América Latina, estos incrementaron su poder en los gobiernos.

Una situación así se presentó, primero, en la segunda mitad de los años cincuenta, época en que fueron sacados del poder varios dictadores emblemáticos, como Manuel Odría en Perú (1956), Marcos Pérez Jiménez en Venezuela (1958) y Fulgencio Batista en Cuba en enero de 1959. Para completar este cuadro hay que considerar también el total aislamiento de Rafael Leonidas Trujillo en República Dominicana y el impactante ajusticiamiento de otro dictador relevante, Anastasio Somoza García, en Nicaragua, en 1956, aunque esto no derivó en ese momento en una apertura democrática en ese país.

El impacto producido por la conjunción de procesos electorales democráticos que siguió, se vio reforzado por las propuestas de ajuste en las relaciones hemisféricas que acompañaron a la elección presidencial de Estados Unidos de noviembre de 1960. El nuevo Presidente elegido por un estrecho margen, John Kennedy, planteó un programa de reformas moderadas en América Latina, la Alianza para el Progreso, como una respuesta a los retos que estas transformaciones planteaban, sobre todo la Revolución Cubana, proponiendo cambios anticipatorios para evitar los cambios catastróficos de un viraje hacia el comunismo.

El correlato integracionista de esta etapa fue la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en una Conferencia de alto nivel realizada en Montevideo en febrero de 1960 en que se acordó que en un plazo de 12 años se crearía una Zona de Libre Comercio, que suprimiría los aranceles que gravaban los intercambios mercantiles en lo relativo a bienes. La ALALC no logró sus propósitos, pese a que se había extendido el plazo para cumplir sus objetivos hasta 1980.

La búsqueda de los propósitos integracionistas tuvo un nuevo impulso en la década de los años 80, tras la superación de las graves contiendas conocidas como la “Crisis Centroamericana” que, con un costo de más de 200 mil vidas, se empezó a resolver luego del Acuerdo de Esquipulas II en 1986.

Ese conflicto llevó a una confrontación entre la administración Reagan, que buscaba solucionar esta guerra civil subregional con una intervención militar, que recibió una fuerte respuesta del gobierno de México que dio lugar a la formación del llamado Grupo Contadora en que participaron Venezuela, Colombia y Panamá. A este se unió luego, el llamado Grupo de Apoyo, formado por Brasil, Argentina, Perú y Uruguay, afianzando una postura común de América Latina en favor de la Paz.

Otro hecho significativo fue que, en los mismos años, se produjo en América del Sur el término de las “Dictaduras Militares de Seguridad Nacional”, que Estados Unidos había favorecido para asegurar un apoyo de países de la región a sus posturas en la segunda fase de la Guerra Fría. La confluencia de estos dos fenómenos llevó a un cambio en la postura internacional regional que, no solo favoreció el afianzamiento democrático, sino que también abrió paso a formas superiores de cooperación y representación internacional. La expresión institucional de esto fue la creación del Grupo de Río, formado a partir de la confluencia de los Grupos Contadora y de Apoyo, que fue concebido, desde su establecimiento, como una institución para reunir al conjunto de los países latinoamericanos sin la presencia y participación en sus deliberaciones de Estados Unidos. Esto marcó un contraste con la lógica hemisférica que había inspirado en 1947 la creación de la Organización de Estados Americanos, que vivía en esos momentos un notorio deterioro institucional.

La puesta en marcha del Grupo de Río fue sumamente positiva y contó con la participación directa de los jefes de Estado en sus reuniones. Igualmente, tuvo una gran coordinación de medidas para afianzar los procesos democráticos en curso. Pero, todo esto se vio afectado por la conmoción de impacto global que produjo en 1989 el

fin de los regímenes comunistas en Europa Oriental, con la caída simultánea del Muro de Berlín y luego, en 1991, la disolución de la Unión Soviética. Este ajuste externo cambió los equilibrios globales, lo que hizo perder fuerza en América Latina al ciclo de cambios en marcha.

Por esta razón, los años noventa vieron un auge del apoyo al Consenso de Washington, con gobernantes que adhirieron a la idea de una completa desregulación de la economía y un amplio programa de privatizaciones que defendió poco el interés público de sus países. Pero estos programas implementados por presidentes como Carlos Menem, Carlos Salinas de Gortari, Fernando Collor de Melo, Gonzalo Sánchez de Lozada y Alberto Fujimori, fueron perdiendo vigencia al afrontar diversas y agudas crisis. En México, la economía experimentó un completo desajuste con los llamados “errores de diciembre” de 1994, que provocaron un impacto que se sintió fuera de la región debido a la enorme devaluación del peso y a la pérdida de recursos para servir los compromisos de la deuda externa. Luego, en 1998, Brasil experimentó desajustes y una recesión que se presentó como un impacto de la Crisis Asiática. Pero, el episodio más grave, fue el gran desbarajuste argentino de fines de 2001 y comienzos de 2002, que llevó al país a una situación de completa ingobernabilidad, al “corralito”, la emisión de monedas por parte de las provincias y una enorme contracción productiva, cuyo contagio se sintió en varios otros países latinoamericanos.

El efecto acumulado de estos episodios acabó por cancelar la primacía de los gobiernos de inspiración neoconservadora y, en su reemplazo, se produjo una secuela de administraciones situadas en el extremo opuesto del arco político. Un antecedente de esto fue el triunfo de Hugo Chávez en las elecciones venezolanas de 1998, pero en verdad el proceso adquirió identidad con el triunfo de Lula en Brasil, en noviembre de 2002. Esta tendencia se extendió hasta el punto que en 2008, todos los gobiernos de América del Sur se situaban del centro hacia la izquierda, con la sola excepción del de Álvaro Uribe en Colombia.

A estas administraciones las benefició un momento excepcional en el precio de los *commodities* derivado del ascenso de la economía china, que en la primera década del siglo XXI, creció en su PIB a un promedio anual del 10,3%. Debido a que esto hizo necesario aumentar desde Beijing las compras de alimentos, minerales y energéticos, precisamente los bienes que exporta América Latina, todas sus economías se beneficiaron con esta situación, dando origen a la que algunos ya denominan “la década dorada” de la economía regional.

En este cuadro, hubo también un impulso a las iniciativas de integración. Primero, se estableció, en 2004, en los países de América del Sur la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), que coincidió con la aprobación de la propuesta brasileña de realizar un Encuentro Anual de los 12 presidentes de los países del área. Más tarde, en 2007, la CSN se convirtió en Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), durante un Encuentro efectuado en Isla Margarita, Venezuela, para impulsar un Programa de Cooperación Energética.

Lo importante de este último acuerdo fue que, por primera vez, la creación de una nueva entidad integracionista estuvo precedida de reuniones de trabajo. Los jefes de Estado en su Encuentro del año 2005, para definir los objetivos de la institución a crear establecieron una Comisión Asesora Presidencial de Alto Nivel, encargada de definir las metas de la integración en América del Sur y la organización y tareas básicas para avanzar hacia este objetivo.<sup>39</sup>

Esta Comisión les propuso un Plan de Acción elaborado durante seis reuniones de trabajo mensuales efectuadas en Montevideo, en el segundo semestre de 2006, donde estos delegados presidenciales fueron estableciendo las metas centrales de este nuevo impulso de construcción regional. Ello se recogió en un documento que priorizó cuatro objetivos:

## **1. Un avance en la conectividad y las obras de infraestructura**

A partir de las propuestas sobre la Infraestructura de IIRSA, se estableció la necesidad de establecer en América del Sur siete corredores bioceánicos para vincular horizontalmente el territorio sudamericano, del Pacífico al Atlántico, y se acabó por elaborar un listado de treinta y un proyectos de obras públicas con ese fin.

---

<sup>39</sup> En el trabajo realizado en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, se determinó que el representante del Presidente de Brasil, Marco Aurelio García, quien fue uno de los formuladores de la política sudamericana de Lula actuara como el coordinador del Grupo (A el correspondió participar en representación de Chile). García supo recoger las constructivas aportaciones de los representantes de Perú, Emb. Pablo Portugal y de Colombia, Viceministro de Relaciones Exteriores Camilo Reyes, los dos países cuyos gobiernos no pertenecían a alguna de las diversas “familias” del progresismo sudamericano. El Informe Final “*Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur: Hacia la Unión Sudamericana de Naciones*” fue en la Cumbre de Cochabamba de 2006. Ver Comisión Estratégica de Reflexión (2006) *Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur Hacia la Unión Sudamericana de Naciones*. Obtenido de [http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/09/T023600002741-0-Un\\_Nuevo\\_Modelo\\_de\\_Integracion\\_-\\_La\\_Union\\_Sudamericana\\_de\\_Naciones.pdf](http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/09/T023600002741-0-Un_Nuevo_Modelo_de_Integracion_-_La_Union_Sudamericana_de_Naciones.pdf)

## **2. Una prioridad para la coordinación y conexión energética**

Los países de América Latina, según un recuento de la Organización Latinoamericana de Energía, (OLADE), disponen de muy variadas fuentes energéticas (petróleo, gas, hidroelectricidad, carbón, energía nuclear, bioenergía y energías no convencionales: eólica, solar y geotérmica), que les permitirían satisfacer, a lo largo del siglo XXI, las necesidades que planteen las estrategias nacionales de desarrollo de sus países en este rubro. Sin embargo, al actuar separados enfrentan etapas alternativas de restricción o superávit en sus abastecimientos, sin prestarse cooperación ni ayuda mutua como tendrían que hacerlo si consideraran y priorizaran apropiadamente al interés nacional de cada uno de ellos. Por eso se propuso un programa de intercambio e interconexión de los diversos recursos energéticos y una explotación racional de sus fuentes. De este modo se buscaba asegurar para los países de UNASUR un suministro apropiado y una autonomía energética subregional.

## **3. Una lucha conjunta contra la pobreza y la desigualdad**

Aunque en el quinquenio 2003-2007 hubo una reducción importante de las cifras de pobreza y un ligero descenso de la desigualdad en la subregión, estos índices eran aún bastante altos, sobre todo en algunos países. Se presentaron entonces las bases de un programa efectivo de cooperación sudamericana para buscar la inclusión social de los grupos más carenciados buscando luego difundir y hacer replicables las experiencias más exitosas en las políticas sociales aplicadas en los diversos países. Para lograrlo se propuso generar un mecanismo de cooperación en materia de gerencia social, programas productivos y sociales transfronterizos, y esfuerzos conjuntos para reducir el aislamiento de áreas territoriales, que es uno de los factores que perpetúa la indigencia en América del Sur.

## **4. Establecer un esfuerzo coordinado para encarar los retos que plantea la sociedad del conocimiento**

En América del Sur existía creciente conciencia de que se hacía necesario priorizar la educación y situar los procesos de desarrollo en la perspectiva que abre la Revolución Científico-Técnica en curso. La existencia en el mundo de nuevos sectores líderes en la economía (microelectrónica, robótica, biotecnología, industrias de nuevos materiales, computación e informática), con la creciente fragmentación de los encadenamientos productivos en donde las grandes corporaciones transnacionales

dividen en un número mayor de países la elaboración de los componentes que llevan a los bienes terminados, así como la necesidad de adaptar a las necesidades regionales los progresos globales, hacían vitalmente necesario el trabajo coordinado de las comunidades científicas de los distintos países. Esto evitaría duplicidades y un mal uso de los escasos recursos dedicados a los esfuerzos de investigación y desarrollo. Desde una óptica positiva ya es cada vez más frecuente la realización de maestrías y doctorados o de proyectos investigativos especializados entre dos o más países de América del Sur. La decisión de dinamizar estos esfuerzos y de coordinar, conjunta y especializadamente estos trabajos, parecía parte de una necesaria conciencia política que pueda asignarse a la inteligencia adiestrada un peso cada vez más decisivo en los planes para dejar atrás el atraso.

En el ánimo de tener una mirada realista de lo que acontecía el año 2006 en la región, en el trabajo de este grupo se examinaron, diversas situaciones de confrontación que dificultaban un impulso más sostenido respecto al avance de la integración, los que exigían metodologías oportunas y efectivas para su resolución. Como parte de este conjunto de situaciones críticas se podía anotar el conflicto que en dos ocasiones había llevado a la ruptura de los vínculos existentes entre Venezuela y Colombia; los diferendos territoriales entre Venezuela y Guyana, por la zona de Esequibo; el conflicto de límites marítimos entre Guyana y Surinam; la agria disputa entre Colombia y Ecuador, por la incursión de las Fuerzas Armadas Colombianas, que habían ultimado al Comandante de las FARC, Raúl Reyes, en suelo ecuatoriano; el áspero diferendo entre los gobiernos de Perú y Bolivia, a raíz del apoyo prestado por el Presidente Evo Morales a organizaciones indígenas peruanas que enfrentaban al gobierno de Lima; la disputa planteada por Perú en torno a los límites marítimos con Chile; el desacuerdo entre Argentina y Uruguay por la instalación de una planta de celulosa y papel en los márgenes limítrofes del río Uruguay; y los reclamos planteados por Paraguay, frente a Brasil y Argentina, para obtener un precio más equitativo en la venta de la energía eléctrica generada en la represa de Itaipú. Era obvio en ese momento que, para hacer viable un impulso integrador se necesitaba buscar la resolución de este significativo listado de diferendos que, desde una mirada constructiva debía ir resolviendo para hacer posible el esfuerzo de integración (“sacar la maleza del piso de la integración” como se decía coloquialmente en el Grupo).

El Plan de Trabajo elaborado en Montevideo en base a los principios y situaciones reseñadas fue aprobado por la unanimidad de los Presidentes en la reunión de jefes de Estado efectuada en Cochabamba, Bolivia, en diciembre de 2006. Sin embargo, a

iniciativa de uno de ellos se encargó su ejecución y desarrollo a los Cancilleres del área, lo que implicó la suspensión del trabajo del Grupo que había organizado la propuesta. La secuela de esta decisión tuvo un desenlace previsible. Los ministros de relaciones exteriores entregaron este trabajo a algunos de sus asesores que, ajenos a la necesidad de tener un marco orientador de esta nueva tentativa de integración, lo descuidaron en favor de la prioridad de tareas más urgentes. Luego, los delegados nombrados pusieron esta responsabilidad en manos de funcionarios sin poder de decisión, lo que llevó a la paralización del plan que hubiera dado a UNASUR un programa consistente y en concordancia con impulsos que ya hacían parte de los proyectos de desarrollo de la mayoría de los países, decisión que tenía la originalidad de apartarse del formato tradicional que fijaba como único objetivo de la integración, los logros comerciales, llegando primero a uniones aduaneras y, luego a un mercado común.

Con todo, en el diálogo entre los presidentes en Bolivia resultó positivo que se recogieran algunos criterios operativos de la propuesta, tales como dotar a la futura UNASUR de un esquema muy básico en términos de personal y recursos, evitando las burocracias frondosas y usando, en cambio, la capacidad de los equipos de expertos y consultores de los diversos Ministerios y empresas estatales en aquellos campos de las políticas públicas que se consideraran prioritarias de coordinar para un gradual acercamiento entre los distintos países de América del Sur. La lógica que presidió esta decisión, además de la idea de que la austeridad favorecía la legitimidad de la nueva institución, aseguraba el debido conocimiento de los esfuerzos que los países ya estaban realizando y habría facilitado la identificación de otras tareas a emprender. En cuanto a la fórmula más eficaz para abrir camino a estas tareas se acordó que en aquellos campos que se estimaran prioritarios se deberían crear Consejos Sudamericanos de Políticas Públicas que fueran periódicamente supervisados por los ministros a cargo de las materias correspondientes. En la práctica se crearon varios de estos, siendo el más relevante el Consejo de Defensa de América del Sur, una pieza clave para establecer políticas de seguridad compartidas y una cercanía operacional que facilitara la resolución de roces o conflictos de carácter fronterizo o situaciones de desencuentro ante lecturas contradictorias de los intereses nacionales entre algunos países sudamericanos.

Otra entidad importante, que abordó una tarea de alta prioridad fue el Consejo de Infraestructura y Planeamiento Sudamericano. Este recogió el debate iniciado en el CSN, ante la valiosa iniciativa elaborada por Brasil - IIRSA - para establecer un gran plan que buscaba avanzar en forma concreta en el desarrollo de las conexiones

sudamericanas que, en sus inicios incluyó un listado de más de cuatrocientos proyectos “deseables”, los que, en una segunda fase, fueron reducidos a 31 que tenían un alcance estratégico para la conectividad de la subregión, cuyo avance y ejecución debía encargarse a este Consejo especializado establecido en UNASUR.

Otros impulsos llevaron a la creación del Consejo Energético, del Consejo de Educación, del Consejo de Salud, del de Ciencia, Tecnología e Innovación y del de Cultura, considerados unánimemente no solo como los asuntos más relevantes en el campo del desarrollo, sino también como aquel tipo de iniciativas capaces de incrementar la legitimidad y facilitar el avance de una práctica efectiva de cooperación. Hay que señalar en todo caso que, en contraposición a estas propuestas de indudable importancia e interés, UNASUR avanzó también en la creación de otros Consejos o Grupos de Trabajo encargados de asuntos que carecían de la misma urgencia o legitimidad, bien porque estaban siendo abordados por otras instituciones ya existentes o porque no tenían una prioridad real en las solicitudes que se expresaban desde los diferentes organismos de la sociedad civil de los países miembros. Un buen ejemplo de esto fue la creación de un Consejo Electoral, asunto que ya había sido abordado y resuelto en la Organización de Estados Americanos y que era, también, cubierto por diversas coaliciones de organismos internacionales y entidades sociales de la región. Estas ya habían sido claves para crear instancias de Observación de Elecciones limpias, transparentes y realizadas con mecanismos de recuento que daban credibilidad a los procesos democráticos en que se ejercía la soberanía popular en la subregión.

En alguna proporción significativa, UNASUR acabó, así, emprendiendo ciertas tareas que no eran prioritarias ni respondían a una genuina preocupación de los ciudadanos de las distintas naciones sudamericanas, aunque sus esfuerzos principales ciertamente lo fueron.

Pero el asunto que se fue convirtiendo progresivamente en un obstáculo para el funcionamiento de UNASUR fue la regla de la unanimidad, consagrada tanto para la designación de su autoridad interna superior, el Secretario General, como para validar los distintos asuntos que hacían parte de su agenda. Como se percibió desde un comienzo, esto generó inmensas complicaciones, en un organismo compuesto por doce Estados con visiones plurales, donde el parecer distinto de uno solo de ellos podía desbaratar consensos muy amplios sobre cuestiones urgentes y funcionaba, en la práctica, como un veto que podrían ejercer países de un extremo u otro del

arco político sudamericano, paralizando designaciones o proyectos muy urgentes y necesarios.

Debido a esto, en varios asuntos importantes no fue posible lograr la designación de estadistas y personas idóneas que podían afianzar la marcha de UNASUR o, bien, cuando se trataba de imponer criterios de amplia legitimidad, que disgustaban por razones menores a alguno de sus miembros, las más de las veces por razones de política doméstica de alguno de los doce gobiernos de la subregión se dilataban las iniciativas o por la ausencia de un acuerdo unánime no se implementaban.

Naturalmente, el entrabamiento que esta regla puso a la marcha de este organismo de integración fue definitivamente una clave de su debilitamiento. La sanción del Tratado Constitutivo de UNASUR se produjo en una Reunión de Jefes de Estado en Brasilia, el 23 de mayo de 2008, sin tener todavía un Secretario General, designándose como Presidenta Pro-Tempore a Michelle Bachelet de Chile. Luego en agosto de 2009, la sustituyó el Presidente de Ecuador, Rafael Correa.

Durante todo ese tiempo, se buscó a la persona que debía ser Secretario General de UNASUR. Hubo un consenso preliminar a favor del ex presidente de Ecuador, Rodrigo Borja. Sin embargo, este, antes de asumir el cargo planteó algunos requisitos para su funcionamiento en torno al presupuesto, a la existencia de una planta de funcionarios y al establecimiento de un edificio institucional. Ante estos requerimientos, los países no formalizaron su designación por considerar que esto planteaba criterios distintos a los ya acordados y se abrió un nuevo periodo de búsqueda en que se revisó la biografía de diversos candidatos propuestos por los países, que no alcanzaron el acuerdo unánime. A esta complicación se agregó otra, porque algunos agregaron que había un tácito consenso de que esta función solo la podía desempeñar un ex Jefe de Estado y esto redujo la nómina de postulantes, pues algunos de estos ex presidentes – precisamente los de más destacada trayectoria – consideraban la designación como de escasa importancia, mientras otros que manifestaron interés no tenían una formación en la agenda de la integración sudamericana para servir bien el cargo.

Luego de un buen tiempo, finalmente, el 4 de mayo de 2010 se generó un consenso para la designación del ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner; quien, durante su gestión en la Casa Rosada había dado prioridad en su trabajo a los temas de política interna en los que concentró su labor, sobre todo las del desarrollo social, así como al progreso de las regiones de su propio país. Pero, pese a que no había otorgado antes

mucha dedicación a los asuntos internacionales, todos acabaron por reconocer que sirvió con dedicación su nueva función, recorriendo varios de los países, con una actitud de diálogo con las autoridades políticas y también con organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, Kirchner falleció sorpresivamente a fines de octubre de ese mismo año. Tras un interinato se inició la gestión de María Emma Mejía, ex Canciller colombiana, por un lapso corto, de mayo de 2011 a junio de 2012. El siguiente Secretario General, fue el ex Canciller venezolano, Alí Rodríguez que la reemplazó y mantuvo la función hasta agosto de 2014, pero, en la práctica, no pudo ejercerla debido a reiterados problemas de salud.

En ese momento, entró en funciones el ex Presidente de Colombia, Ernesto Samper, que completó su mandato de dos años a finales de enero de 2017, fecha desde la cual no se ha producido consenso para designar un nuevo Secretario General.

Sin embargo, al concluir el recuento de las autoridades que encabezaron la institución, es indispensable señalar una segunda gran tarea que UNASUR cumplió, además de la relativa a la coordinación de las políticas públicas a través de los Consejos Sudamericanos. Se refiere a su rol como una instancia expedita y dotada de poder para que los Presidentes, ante situaciones imprevistas de carácter grave, se reunieran y adoptaran las medidas para resolverlas. El primer ejemplo de esto lo dio la Presidenta Pro-Tempore, Michelle Bachelet, frente al conflicto producido en Bolivia entre el Presidente Evo Morales y un grupo de cinco gobernadores de departamentos que amenazaba con avanzar hasta llegar a un enfrentamiento civil. Una reunión de los jefes de Estados convocada en Santiago el 15 de septiembre de 2008 dio respaldo a Morales y resolvió con rapidez el problema.

Una segunda situación de este tipo se produjo en agosto de 2009 a raíz de la suscripción por el Presidente de Colombia, Álvaro Uribe, de un Acuerdo con Estados Unidos para establecer en su territorio siete nuevas bases militares que el Pentágono comentó le darían a su país “acceso a las aguas color chocolate de los importantes ríos interiores sudamericanos” (principalmente del Orinoco y del Amazonas). En una reunión especial en Bariloche el día 28 de agosto, todos los presidentes le plantearon al mandatario colombiano su rechazo de las perspectivas que esto abría y obtuvieron una reafirmación unánime de América del Sur como una zona de paz.

En agosto de 2010 cuando el Presidente Álvaro Uribe denunció la presencia de guerrilleros colombianos en territorio venezolano, con financiamiento y consentimiento

de este país, y realizó una denuncia en contra del Presidente Chávez ante la Corte Penal Internacional. La situación se resolvió con una mediación del Secretario General de UNASUR Néstor Kirchner, luego de conversar con los Presidentes Santos y Chávez, tras lo cual se llegó a un acuerdo para la renovación de las relaciones bilaterales. En esta ocasión, los jefes de Estado aprobaron también un mecanismo para abordar los problemas fronterizos a través de acciones sociales, económicas, políticas y de seguridad, que se adoptarían mediante negociaciones facilitadas por UNASUR.

El episodio siguiente se presentó en Quito en septiembre de ese mismo año al producirse un alzamiento de la policía que incluso retuvo temporalmente al Presidente Correa, cuando este concurrió a exigir a los efectivos policiales que depusieran su posición. Tras obtener un respaldo de los jefes de Estado sudamericanos y luego de una reunión de Cancilleres, la situación institucional ecuatoriana fue normalizada.

En julio de 2012, finalmente, tuvo lugar la menos efectiva de las actuaciones presidenciales ante graves situaciones políticas emergentes. En Paraguay, una mayoría del Congreso inició un proceso de revocación del mandato del Presidente Fernando Lugo, elegido constitucionalmente en agosto de 2008 y en poco más de 24 horas cerró este proceso y destituyó de su cargo al Presidente. Por la seriedad y los trámites prolongados que son necesarios para que una acusación constitucional de esta clase constituya un debido proceso, UNASUR calificó esto como un derrocamiento y exigió la reposición de Lugo, lo que no ocurrió. Los jefes de Estado, entonces, suspendieron a Paraguay hasta que no se restableciera el orden democrático, algo que tampoco aconteció, resolviéndose el problema a través de una elección presidencial ordinaria realizada algunos meses después.<sup>40</sup>

Este breve sumario da cuenta de un procedimiento de gran importancia: la existencia de una institución legítima a la que podía acudir cualquier jefe de Estado afectado y que, en términos pacíficos, institucionales y legítimos resolvía un desacuerdo que, sin este medio, podría haberse prolongado y agudizado. Es importante subrayar que este tipo de acciones realizadas por UNASUR no tienen precedente en las etapas previas de la historia sudamericana, ni han vuelto a ser puestas en práctica desde el estancamiento de la Unión de Naciones Sudamericanas, a mediados del año 2014.

---

<sup>40</sup> Estos comicios devolvieron el poder al Partido Colorado, dejando como un paréntesis histórico la gestión encabezada por Lugo. A principios de 2018, este partido ha mantenido el control del gobierno, luego del triunfo de Mario Abdo Benítez en abril.

En resumen, UNASUR desde el momento que afianza su Estatuto Jurídico en 2008 ha tenido dos jefes de Estado, como autoridades superiores Pro-Tempore y cuatro secretarios generales de los cuales el único que desempeñó un periodo normal y completo de dos años fue el ex Presidente Samper. Desde su salida, a fines de 2017, han sido propuestos, sin resultados, numerosos candidatos, el último de los cuales fue José Octavio Bordón, candidato a la presidencia de Argentina en 1995 y cuyo rechazo por parte de Venezuela ha paralizado a la institución y acelerado las dificultades que vive UNASUR.

Ahora, el problema verdaderamente profundo en esta última fase de UNASUR ha sido la polarización política que se fue produciendo al avanzar la división entre los gobiernos pertenecientes al ALBA - Venezuela, Bolivia y Ecuador - y los del sector representativo de la centro-derecha que empezó a crecer en la subregión, sumando a la de Colombia, las administraciones de Chile con Sebastián Piñera, en 2010; de Paraguay con Horacio Cartes, en 2013; de Argentina con Mauricio Macri en 2015; y la de Perú con Pedro Pablo Kuczynski en 2016. Este nuevo bloque ha endurecido su postura, en coincidencia con la agudización de la situación interna venezolana. Esto comenzó a ocurrir luego de la estrecha elección presidencial de mayo de 2014 que le otorgó a Nicolás Maduro la victoria por un margen muy estrecho (50,6% de los votos). A partir de esta situación estallaron manifestaciones y protestas sociales internas que produjeron centenares de muertos, en dos periodos diferentes de confrontación entre el gobierno y oposición. Así, se trasladó el conflicto venezolano a diversos organismos internacionales. Esta situación pasó, luego, a ser un tema de política interna en los países vecinos a raíz del aumento de los flujos migratorios provenientes de ese país, que han llegado a acumular según estimaciones de ONU un millón 900 mil personas.

En lo relativo a UNASUR, las impugnaciones al gobierno de Venezuela y las negativas del Secretario General Samper de acoger tales propuestas, fueron agudizando el clima que condujo al Grupo de Lima en abril de 2018 a acordar “no participar en reuniones de UNASUR por el lapso de un año, hasta que se resuelva la acefalía de la Secretaría General”.<sup>41</sup> Un antecedente de esta decisión había sido el rechazo de UNASUR, a una presentación, de la que también participó el gobierno de Uruguay,

---

<sup>41</sup> Aunque la denominación Grupo de Lima se aplicó inicialmente a los doce países que firmaron una declaración el 8 de agosto de 2017 en Perú condenando el rompimiento del orden democrático en Venezuela, esta designación se ha aplicado más adelante al bloque más activo de seis gobiernos sudamericanos que se enfrentan a Venezuela: Brasil, Argentina, Colombia, Perú, Chile y Paraguay, cuyas cancillerías han venido coordinando posturas sobre este asunto. En sentido, el retiro definitivo de Colombia de UNASUR es más preocupante, porque ha sido interpretado como el avance de una posición que luego seguirán los demás integrantes de este conjunto de países.

junto a los países del Grupo de Lima, de objetar la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela cuando, en marzo de 2017, asumió las funciones del Poder Legislativo, desconociendo como primera medida a la Asamblea Nacional elegida por voto ciudadano. También, la solicitud que, más tarde, buscó objetar la creación de la Asamblea Nacional Constituyente, como una autoridad por encima de los demás Poderes del Estado, pero manteniendo una activa coordinación con el Presidente Maduro.

Así, en el Grupo de Lima se comenzó a prevalecer en forma creciente la idea de un retiro de sus países del seno de esta entidad. Se puede considerar que la culminación de esta ofensiva ha sido el anuncio del Presidente de Colombia, Iván Duque, el 27 de agosto de 2018, de dar el paso más radical: formalizar el retiro definitivo de Colombia de UNASUR.

En el cuadro que enfrentamos hoy, se hace necesario, por lo tanto, expresar una postura respecto de si resulta justificado y conveniente poner término a los organismos de integración cuando estos presentan defectos institucionales o no cumplen determinados objetivos para los que se establecieron. En el caso de UNASUR, la polémica puede ser más extrema, por dos razones: detrás del debate hay una discusión sobre otro asunto más complejo: el modelo político y económico venezolano y su calidad de régimen democrático, en base a la restricción de poderes a la Asamblea Nacional, elegida en noviembre de 2015, el establecimiento de la Asamblea Nacional Constituyente y la propia reelección del Presidente Nicolás Maduro sin participación electoral de la oposición de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD). Pero, además porque los impugnadores, que podrían también denunciar el Tratado Constitutivo de UNASUR son seis países que, por su población, territorio y peso productivo en América del Sur privarían de viabilidad con su conducta a la entidad de integración sudamericana.

Con todo, creemos que esas situaciones no tienen que ver con UNASUR, aunque los errores o defectos de los procedimientos recaigan sobre ella. Creo que entonces la postura correcta es separar las cuestiones del debate político puntual sobre un país de la existencia misma de las entidades de cooperación e integración incluso aún si hay vacíos o defectos en su funcionamiento.

En esta situación, y me parece que es el caso, tales asuntos hay que abordarlos a través de propuestas alternativas, planteadas para ver si se pueden superar los desacuerdos,

en torno a su organización y funcionamiento, tratando de recomponer la legitimidad institucional en discusión y buscando restablecer las tareas importantes que la Unión de Naciones Suramericanas efectuó en su etapa inicial.

UNASUR debiera superar el clima apasionado que prevalece hoy. Debería abordar un proceso consistente para hacer posible una reforma estatutaria que le permita restablecer el diálogo y volver a ser una institución a la que se le devuelva una adecuada representación para resolver por una mayoría calificada, con la participación de todos los Presidentes sudamericanos, los conflictos tal como los encaró y solucionó entre 2008 y 2013, pues para ellos no hay otra instancia más representativa. Debería, también, a través de sus Consejos de Políticas Públicas, volver a coordinar proyectos e iniciativas para mejorar la calidad de la política y de las instituciones de América del Sur con decisiones tomadas por una mayoría a establecer, a través de mecanismos con plena transparencia y representación democrática.

Esto todavía es posible si se emprende con una disposición flexible un esfuerzo serio, cuyo resultado será algo infinitamente mejor que sepultar instrumentos para la integración regional como la respuesta a una confrontación que acontezca en cualquiera de los 12 países que forman la América del Sur.

De otro modo corremos el riesgo de irnos convirtiendo en una región con más desacuerdos y menos instituciones y sin los entendimientos básicos que aumenten nuestro peso en un mundo que se funda en un reconocimiento a las grandes regiones.

## **Referencias bibliográficas**

- CEPAL. (1959, julio 1). “El Mercado Común Latinoamericano”. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/29176?locale-attribute=es>
- CEPAL. (2008, Agosto). “Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina: Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del milenio”. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2904-progresos-la-reduccion-la-pobreza-extrema-america-latina-dimensiones-politicas>
- V. In Kapstein, E., & In Mastanduno, M. (1999). “Unipolar politics: Realism and state strategies after the cold war”. New York, NY: Columbia UP.