

Política y políticas de la UNASUR: institucionalidad y desafíos políticos¹

Politics and policies in UNASUR: institutions and political challenges

Sebastián Cruz Barbosa

Doctor en Ciencia Política
Docente e investigador en
la Universidad Nacional de Lanús
y la Universidad Metropolitana para
la Educación y el Trabajo
vorstelung@hotmail.com

Resumen

El trabajo explora tres dimensiones centrales de la UNASUR. Por un lado, el desempeño y el papel que hasta la actualidad este organismo ha jugado en relación a las conflictividades y a la defensa de la democracia en la región. Para ello, se analizan las acciones e intervenciones del organismo que han redundado en beneficio del mantenimiento de la paz en Sudamérica. En segundo lugar, el trabajo aborda la agenda de problemas y acciones de su órgano ejecutivo, la Secretaría General, de forma tal de evidenciar sus ejes de trabajo y evolución de sus asuntos de políticas. Por último, el trabajo indaga el papel destacado que ocupa en su funcionamiento la integración en materia de infraestructura y los avances y desafíos que se le presentan al organismo.

Palabras clave: UNASUR – intervención – conflictos – Sudamérica – políticas – infraestructura.

Abstract

This paper explores three central dimensions of UNASUR. First, the performance and the role that until now this organization has played in relation to conflicts and the defense of democracy in the region. To do this, the actions and interventions of the body that have benefited from peacekeeping in the region are explored. Second, it addresses the agenda of problems and actions of its executive

Fecha de recepción:

16.3.16

Fecha de aceptación:

17.6.16

body, the Secretary General, so as to demonstrate their areas of work, and evolution of their policy issues. Finally, the paper points to the relevant role displayed by infra-structural integration in UNASUR's involvement, as well its involvement in overcoming the challenges with regard to further advancement of its policy agenda.

Keywords: *UNASUR – intervention – conflicts – South America – policies - infrastructure.*

Introducción

El objetivo que nos proponemos en este trabajo consiste en realizar una exploración, para su análisis, de tres dimensiones que consideramos centrales en la vida política e institucional de la UNASUR. Luego de un breve recorrido sobre la creación y los objetivos del organismo, en el cual se instalarán los ejes centrales del organismo que nos introducirán en las dimensiones aquí tratadas, se abordará en primer término el desempeño y el papel que, hasta la actualidad, ha jugado la UNASUR en relación a las conflictividades políticas en y entre sus países miembros y a la defensa de la democracia en la región. Para ello, se analizan las acciones e intervenciones del organismo que han redundado en beneficio del mantenimiento de la paz en América del Sur. Creemos que este aspecto es sustancial en tanto ha perfilado al organismo como capaz de intermediar de manera eficaz los conflictos en la región, y en este sentido, ha constituido un rasgo nodal de su naturaleza y efectivo desempeño.

En segundo lugar, en el trabajo abordamos la agenda de problemas y de trabajo de su órgano ejecutivo, la Secretaría General, de forma tal de evidenciar sus ejes de intervención y la evolución de sus asuntos de políticas. El desempeño de las Secretarías Generales permite perfilar la evolución de las implementaciones de políticas que la UNASUR ha desplegado y cuál ha sido su desempeño en cada una de las instancias en función del rol que ha jugado en ella cada uno de sus secretarios generales.

En tercer lugar, analizamos la importancia del papel que la integración en materia de infraestructura desempeña en su funcionamiento, así como los avances y desafíos que se presentan en esta materia. La integración en infraestructura es la política central de integración que dio origen al organismo y que acumula el mayor nivel de trabajo en relación con sus otras políticas llevadas adelante y reflejada por el trabajo de los Consejos. La exploración de estas tres dimensiones de manera analítica pretende perfilar los aspectos sustanciales que el organismo viene desplegando en materia institucional y política; asimismo, desentrañar cómo estos aspectos van moldeando al organismo en

su especificidad práctica en relación a sus desafíos, pero también de oportunidades. Además, permitirá esbozar algunos aspectos críticos del funcionamiento de la UNASUR y perfilar de manera más definida los retos que el organismo tiene por delante.

Breve recorrido sobre la creación y los objetivos principales de la UNASUR

Aunque el proceso de integración regional sudamericana reconoce antecedentes desde hace varias décadas atrás, dos hitos han marcado profundamente su ulterior evolución hasta llegar al momento actual: en primera instancia, la recuperación de la democracia en los países suramericanos, especialmente Argentina (1983) y Brasil (1985); en otro orden, el fracaso del modelo neoliberal implementado en la región en los años noventa dio lugar a la emergencia de nuevos conceptos de integración y a una nueva institucionalidad en tal sentido.

En la década de 1990 la integración expresada en el MERCOSUR estaba restringida prácticamente a una mera asociación económica a partir de una lógica arancelaria que lo alejaba de la idea concebida por sus impulsores, estaba atravesada por la visión prescriptiva emanada de los organismos internacionales de crédito, que privilegiaba el aspecto comercial por sobre la visión de integración como herramienta política para el desarrollo integral y armónico de la región.²

El nuevo enfoque de integración desplegado en Sudamérica a partir del año 2000, sostiene como ejes principales la autonomía, entendida como la capacidad de resolver y procesar los conflictos regionales sin injerencias externas, el desarrollo de una integración productiva y un importante componente geoestratégico: la defensa común de los recursos naturales.

Esta perspectiva se plasma esencialmente en el Protocolo Constitutivo de la UNASUR, firmado en Brasilia el 23 de mayo de 2008, que determina como objetivos del organismo lineamientos consecuentes con los ejes ya mencionados: diálogo político (con la intención de convertirse en un foro autónomo de Estados Unidos), defensa de la democracia y la voluntad popular, sostenimiento de la paz en la región, integración financiera e interconexión física y energética (vinculación vial e interconexión de los grandes productores de petróleo y gas para propender al autoabastecimiento energético de la región).

En este sentido, el presente trabajo se desarrolla en el despliegue de los siguientes lineamientos: la gestión de conflictividades en la región, el papel de la Secretaría General, órgano ejecutivo de la UNASUR, y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA) y su rol en la interconexión física y energética postulada, como ya fue dicho, como uno de los objetivos del organismo.

Tres dimensiones en la vida institucional de la UNASUR

1. UNASUR ante la gestión de conflictividades en la región.

Las controversias en las cuales decidió intervenir UNASUR marcan, en general, la matriz de los conflictos regionales de época: no fueron, en su mayoría, problemas entre Estados sino pujas de poder internas con grupos de presión domésticos por cuestiones económicas, territoriales, sociopolíticas, étnicas, etc. La tradicional batalla entre Estados que el realismo impartió sobre la teoría de las relaciones internacionales, en el caso de la Sudamérica contemporánea, no se podría aplicar linealmente pues la gran cantidad de conflictos incumben a particularidades propias de cada país y ponen en jaque su estabilidad democrática.

UNASUR tuvo una participación importante en cada uno de los casos y pudo poner por encima de las cuestiones políticas la búsqueda de la continuidad democrática dentro de los sistemas políticos suramericanos. Sin embargo, y de acuerdo a sus objetivos, la organización también intervino en situaciones en las que la conflictividad entre Estados amenazó la paz en Sudamérica y la capacidad regional de intervenir autónomamente en la resolución de diferendos (especialmente cuando las cuestiones irresueltas podían dar lugar a la injerencia de Estados Unidos).

Analizaremos, siguiendo estos lineamientos, hechos que se produjeron en territorio suramericano y que pusieron a prueba la estabilidad democrática y la paz en países de la unión, y uno de carácter interestatal: la crisis boliviana de 2008, el conflicto entre Colombia y Venezuela de 2010, y el conflicto originado tras la victoria electoral de Nicolás Maduro y consiguiente intervención de la UNASUR en 2013.

1.1. La amenaza a la democracia en Bolivia

El conflicto de 2008 en Bolivia encontró a la UNASUR en pleno proceso de conformación; de hecho, la Unión intervino en este caso incluso sin la entrada en vigor de su Tratado Constitutivo. Al ganar las elecciones presidenciales de 2005, Evo Morales, se convirtió en el primer Presidente en la historia de Bolivia que proviene de la organización obrera y, especialmente, ejerciendo su condición de liderazgo del pueblo aymara y de referente de los pueblos originarios bolivianos.

Morales venció en los comicios con una fuerte impronta rupturista con el pasado hispano planteando la reforma constitucional con la intención de revalorar el pluriculturalismo del pueblo boliviano y declarando, entre otras cuestiones de suma relevancia institucional, a Bolivia como Estado Plurinacional. Esta iniciativa fortalecía la posición de aquellas culturas regionales provenientes de pasados ancestrales, al tiempo que ponía al originario como sujeto de poder real hacia dentro de la sociedad boliviana.

Este nuevo contexto generó resquemores dentro de las clases altas bolivianas presentes en la llamada Media Luna, integrada por los departamentos de Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando. Esta zona del territorio boliviano es la más alta en términos socioeconómicos y la que menor cantidad de pueblos originarios tiene, es decir, estaba habitada por los sectores que veían profundamente afectados sus intereses en caso de aprobarse la iniciativa de Morales.³ Las presiones de estos grupos hacia los prefectos de los departamentos citados provocaron a su vez tensiones entre éstos y el gobierno central.

En agosto de 2006 la Asamblea Constituyente se instaló en Sucre, pero los conflictos entre el partido de Morales (MAS, Movimiento al Socialismo) y los prefectos hicieron imposible su continuidad, paralizándose su funcionamiento en agosto de 2007. Finalmente se logró trasladar la Asamblea y aprobar el texto constitucional en diciembre de 2007, lo que produjo una serie de levantamientos en el oriente boliviano que puso a prueba la estabilidad democrática y al gobierno de Morales. Los cuatro departamentos argumentaban su intención de autonomizarse del gobierno boliviano en un claro intento desestabilizador. La escalada de violencia culminó con la llamada masacre de Porvenir-Pando el 11 de septiembre de 2008, colocando al país en un estado de profunda crisis institucional.

La presidencia pro tempore de la UNASUR estaba a cargo de Chile, cuya presidenta, Michelle Bachelet, convocó con éxito a una reunión en ese país para tratar el problema boliviano en la reunión del 15 de septiembre de 2008. La paradoja aparente de que se definiesen las acciones regionales de acompañamiento a la democracia boliviana en un país históricamente distante al boliviano como fue Chile, ejemplifica, sin embargo, la rapidez y efectividad de la intervención de la Unión en estos casos de relevancia institucional. El posicionamiento de cada uno de los presidentes de la región estuvo en sintonía con la lectura de defensa del estado de derecho boliviano, pero era muy importante que durante la primera reunión de mandatarios de la UNASUR se demostrara un claro sentido político regional. Si bien todos los mandatarios estaban de acuerdo con asegurar la integridad del territorio boliviano y la soberanía política del Estado federal, no todos los presidentes tenían la misma postura respecto a cómo abordar el problema, de manera que no produjera gran cantidad de externalidades políticas.

El conflicto boliviano significó no sólo la primera experiencia de manejo de conflictividades de parte de la UNASUR, sino que también representó el sedimento de una cuestión central para lograr la unión regional: el acuerdo en el disenso. Aquí se identificaron dos posturas que se podrían trasladar a los conflictos posteriores: por un lado, Brasil trató de realizar una intervención más laxa, alejada normalmente de la disputa ideológica, argumentando que el conflicto era a nivel sub-nacional y que no implicaba necesariamente gran nivel de apego internacional respecto al posicionamiento ideológico que debía de tenerse; por otro lado, Venezuela representó el otro polo sobre

la interpretación respecto a cómo había que abordar esta problemática. Para el país caribeño, el ataque al gobierno de Bolivia no sólo se dirigía a la concepción de Estado Plurinacional y a la emergencia de los pueblos originarios como actor con peso político y social propio, sino también era un ataque regional y por lo tanto se debía castigar con la mayor tenacidad posible el proceso que se consideraba como de desestabilización. El posicionamiento de Venezuela impulsaba medidas de radicalización de los castigos comerciales y políticos si la “media luna” decidía autonomizarse. Esta diferencia de criterios marca distintas estrategias respecto a la potencia hegemónica: mientras Venezuela -junto con Argentina, Ecuador y Bolivia- postulaba una reforma a un orden global que concebían como inequitativo y proponía la integración como un desarrollo autónomo respecto a Estados Unidos, la posición de Brasil tendía, ya desde los orígenes del proceso de integración, más a una “contención acotada” de la injerencia de la potencia hegemónica en la región, de modo de mantener una línea que combine reducción de la dependencia y proximidad con Estados Unidos (Russell y Tokatlian, 2003).

Pero también debió ser salvada otra controversia originada con la propuesta de Chile, a través de su presidenta Michelle Bachelet, de incluir en las negociaciones a la OEA, lo que equivalía a introducir en el conflicto a Estados Unidos. La propuesta de Chile, que había firmado un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en 2003, no obtuvo el consenso necesario.

Finalmente, el encuentro culminó con una reunión a puertas cerradas donde los presidentes discutieron el posicionamiento de la Unión frente al conflicto boliviano y acordaron firmar, el 15 de septiembre de 2008, un documento denominado Declaración de la Moneda, respaldando la legitimidad del gobierno de Evo Morales y reivindicando la característica democrática y pacífica de América del Sur.⁴ La intervención de UNASUR en este proceso resultó de vital importancia para la resolución pacífica del conflicto interno boliviano y el éxito de la asamblea extraordinaria se tradujo en el fin de la crisis del país altiplánico, donde UNASUR se mostró cohesionada para llegar a una resolución efectiva del conflicto.

1.2 La conflictividad entre Venezuela y Colombia

El segundo conflicto de envergadura que se desarrolló en la región e implicó la intervención de la Unión fue la escalada de conflictividades limítrofes entre Venezuela y Colombia; esta habría de ser la primera vez que UNASUR intervendría en un conflicto entre dos Estados soberanos. Desde 2008 se sucedieron hechos que dificultaron la convivencia pacífica entre ambos países. En general, el conflicto fue una anomalía dentro de la matriz sudamericana contemporánea, dado que no es usual encontrar en la historia reciente de la región niveles altos de conflictividad que afecten a dos Estados, sino mayormente referidos a hechos de relevancia interna: guerra civil, protestas republicanas, destituciones, juicios políticos, etc. Sin embargo, el nivel de enfrentamiento que vivían ambos Estados hizo inevitable la intervención supranacional.

Durante el año 2008 se desarrolló una escalada de reclamos entre ambos Estados: el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, advirtió ante la comunidad internacional que tras el asesinato de Raúl Reyes (referente de la Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) podría desarrollarse un ataque colombiano a Venezuela, excusándose en una supuesta lucha contra el terrorismo. De inmediato retiró al embajador de Colombia de territorio venezolano y cortó relaciones diplomáticas con ese país. El presidente venezolano acusaba a su par colombiano de buscar excusas para implantar sobre el continente el plan del “imperio norteamericano”, argumentando además que un ataque desde Colombia era posible porque el gobierno vecino es “oligárquico, de la ultraderecha, penetrado por el paramilitarismo, por el narcotráfico y está subordinado al de Estados Unidos; y nosotros somos todo lo contrario: un gobierno revolucionario, popular, realmente democrático, bolivariano, independiente y antimperialista”.⁵

Nótese en el discurso del referente bolivariano el contenido dicotómico: Colombia tiene cercanías al imperio y comparte sus prácticas siendo capaz de lanzar un ataque sobre territorio bolivariano y Venezuela es considerado como un país revolucionario, democrático e antiimperialista.

Según el presidente de Ecuador Rafael Correa, Uribe había mentido sobre el territorio de operaciones de las fuerzas armadas colombianas en el operativo que terminó con la vida del referente guerrillero. El gobierno ecuatoriano llamó a consultas a su embajador en Bogotá, dando comienzo a una crisis en las relaciones diplomáticas entre ambos países. Uribe, por su parte, sostenía que no se habían violado las fronteras ecuatorianas y que el desarrollo de la operación se desarrolló tal cual fue informado al gobierno ecuatoriano.

Finalmente, la controversia internacional fue arbitrada y solucionada por el Grupo Río, una instancia de integración concebida para concertar posiciones comunes en cuestiones internacionales a través del impulso de cooperación e integración latinoamericana. Creado en 1990, en este grupo confluyen los integrantes del Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela) y del Grupo de Apoyo a Contadora (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), al que se suman otros países sudamericanos (Bolivia, Chile, Ecuador y Paraguay) y, ya en los años 2000, países centroamericanos (Costa Rica, Cuba, Nicaragua, República Dominicana, entre otros). La acción del Grupo de Río como actor regional permitió disminuir la escala del conflicto y llegar a acuerdos mínimos para poder desarrollar la política exterior con paz y normalidad. Sin embargo, en 2009 un nuevo episodio puso en agenda internacional la conflictividad entre Venezuela y Colombia. En este caso, el conflicto surgió por una autorización del parte del gobierno colombiano a la instalación de bases militares norteamericanas en territorio fronterizo.

La instalación de estas bases, realizada en el marco del acuerdo entre Colombia y Estados Unidos, que incluía un área de defensa entre Colombia y Venezuela, significó para

Chávez un serio peligro a la seguridad nacional de Venezuela. El presidente venezolano intentó regionalizar el conflicto enfatizando que la potencialidad de los ataques militares de Estados Unidos de Norteamérica no era cuestión restrictiva a Venezuela, sino una problemática regional: «Denuncio al gobierno de Colombia de estarse prestando a un juego perverso para desestabilizar Sudamérica, no sólo a Venezuela, a Ecuador y otros países más. Eso es muy peligroso; esto es jugar con fuego. Creo que el gobierno de Colombia está jugando con fuego».⁶

Debido a la gravedad de los hechos, se convocó a una reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR que se realizó en San Carlos de Bariloche, Argentina. La reunión, si bien no logró desactivar por completo el conflicto ni dar marcha atrás con la instalación de las bases, sentó el precedente de una instancia dialoguista en donde discutir controversias regionales al tiempo que un posicionamiento claro respecto a la presencia de fuerzas extra-regionales en América del Sur. La presidenta argentina Cristina Fernández fue muy clara al respecto: “Creo que estaremos fijando también una doctrina de la UNASUR en materia de ubicación de fuerzas extraterritoriales en nuestro territorio en distintos países”.⁷

En la declaración de la Reunión Extraordinaria, los Presidentes rotularon a la región como “zona de paz” y se comprometieron a establecer políticas conjuntas y cooperativas en materia de seguridad y defensa. Asimismo, le encomendaron al Consejo Sudamericano de Defensa el análisis sobre las intenciones de Estados Unidos en la región sudamericana. Sin embargo, en 2010, el conflicto estalló nuevamente. El 22 de julio, Colombia denunció ante la Organización de Estados Americanos (OEA) a Venezuela, argumentando que estaba apoyando a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) dentro del territorio venezolano, donde según la denuncia se alojaban fuerzas de la FARC y del ELN.

El presidente colombiano Uribe le solicitó a la OEA una intervención al territorio venezolano, objetivo de máxima que no consiguió, aunque pudo instalar la controversia en el sistema regional de resolución de conflictos. Por su parte, el presidente venezolano Hugo Chávez desestimó todas las acusaciones y rompió relaciones diplomáticas con el país vecino desde que Colombia llevó la denuncia a la OEA. También, le dio un ultimátum para que los diplomáticos colombianos abandonaran Venezuela en 72 horas.

El hecho más destacable, a los fines de este trabajo, es que uno de los actores involucrados pidió la intervención de la UNASUR en el conflicto, en tanto resulta sintomático que Colombia, aliado de los Estados Unidos, recurriera a la OEA, un organismo a través del cual la potencia hegemónica americana se desempeñó como un factor condicionante de la realidad interna y externa en toda América Latina obstaculizando la autonomía y el desarrollo económico regional (DGRRII, H. Senado de la Nación, 2013), dos de los aspectos centrales que la UNASUR se había propuesto defender.

En este sentido, UNASUR aparece como una herramienta novedosa de diálogo y de resolución alternativa de conflictos regionales con un cierto despliegue autónomo respecto de los Estados Unidos. Nicolás Maduro le pidió a la Unión que se pronunciara y analizara el conflicto: “Hemos solicitado a la presidencia pro tempore de UNASUR (a cargo de Ecuador, en la figura del Presidente Rafael Correa) que se convoque a un consejo inmediato para denunciar esta agresión y que la organización asuma una respuesta sudamericana a esta guerra de Colombia y a la agresión que permanentemente se da sobre Venezuela”.⁸

El presidente de Brasil, Luis Ignacio “Lula” da Silva, se mostró propenso a la intervención de la UNASUR y no de la OEA en la resolución del conflicto, ya que consideraba que era la herramienta natural de negociación, en tanto que cualquier intervención de Estados Unidos podría complejizar el dialogo. El ex presidente argentino Néstor Kirchner, que ya había asumido como Secretario General de UNASUR, concordaba con el análisis de da Silva sobre la necesidad de intervenir a través de la Unión y tuvo una participación destacada en términos de dialogo político: inmediatamente se puso en contacto con los presidentes de los países en conflicto, así como también con los restantes presidentes del organismo suramericano.

Se convocó a una reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado para el 29 de julio de 2010 para tratar la ruptura diplomática. El 26 de julio Néstor Kirchner se reunió con el presidente electo de Colombia Juan Manuel Santos para evaluar la postura de Colombia respecto al conflicto y conversar sobre las perspectivas sobre el futuro de la relación bilateral. Aun cuando Santos se mostró prudente y no emitió opinión respecto al conflicto, sin embargo se siguió avanzando en la concreción de la reunión del día 29 de julio, cuando se reunirían los cancilleres de todos los países miembros para tratar el tema para alcanzar un acuerdo.

1.3 El conflicto electoral en Venezuela

El tercer conflicto es el producido tras la victoria electoral de Nicolás Maduro en Venezuela. El mandatario había asumido tras una diferencia muy escueta con respecto a su rival en las elecciones llevadas a cabo tras la muerte del Presidente y líder bolivariano Hugo Chávez, lo que generó una profunda convulsión social por la denuncia de los sectores opositores por fraude electoral y su desconocimiento de los datos oficiales del Consejo Nacional Electoral Venezolano.

Durante el 15 de abril una serie de acciones violentas puso en riesgo la paz social del país. En la reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de la UNASUR del 18 de abril de 2013, realizada en Lima, éste órgano convocó a la tranquilidad, se solidarizó con las víctimas e invocó al dialogo y a aunar esfuerzos por preservar la paz social en Venezuela. Asimismo, el Consejo respaldó la victoria de Maduro e instó a todos los sectores de la

política venezolana a aceptar los datos oficiales. Una vez más, ante una problemática puntual que ponía en tela de juicio la legitimidad de las elecciones populares, el máximo Consejo del organismo respaldó el desarrollo democrático de la política doméstica. El Consejo de Jefes y Jefas de Estado volvió a destacar el rol de la UNASUR como organismo que busca consolidar la democracia y la paz en Sudamérica: “En ese sentido, la paz, la democracia y la promoción de los derechos humanos son los principios rectores del proceso de integración regional, impulsados a través de las agendas social, económica, política, e institucional”.⁹ Es decir, es una regla permanente dentro del Consejo resaltar la necesidad de la consolidación democrática como condición ineludible para el avance concreto de la integración regional.

2 Las acciones ejecutivas de la Secretaría General

La Secretaría General tiene el objetivo primordial de dar seguimiento diario a las políticas instituidas por el Consejo de Jefas y Jefes de la UNASUR. Es el órgano ejecutivo unipersonal que cuenta con una enorme importancia dentro de la estructura orgánica de la Unión, pues es quien marca la política cotidiana, así como se encarga del cumplimiento de las principales líneas de acción.

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

Durante el desarrollo institucional de la UNASUR se sucedieron cuatro secretarios generales, cuyo periodo de mandato y nacionalidad se describen a continuación:

2.1. Néstor Kirchner (Argentina).

Mandato: 4 mayo de 2010 – 27 de octubre de 2010

Aunque ocupaba una banca en la Cámara de Diputados de la Nación, el 4 de mayo

de 2010 se le designó para hacerse cargo de la Secretaría General de UNASUR. Su primera acción en tal carácter fue la visita a Paraguay para promover la integración regional. También su gestión fue clave para la ayuda a Chile y Haití por los terremotos ocurridos en ambos países y la búsqueda de una «posición consensuada» frente a la situación imperante en Honduras desde la destitución del entonces presidente Manuel Zelaya en junio de 2009 como corolario a un conflicto entre las funciones del poder ejecutivo, legislativo y judicial. Como los miembros de la UNASUR consideraron esta destitución como un “golpe de Estado”, a instancias del Secretario General convinieron una posición común en términos de defensa de la democracia, lo que derivó en el hecho que países de la región no han reconocido al gobierno surgido de las elecciones posteriores a la destitución de Zelaya.

Tanto era el interés de los presidentes y presidentas que Kirchner dirigiera la UNASUR en ese momento, que por única vez y de forma extraordinaria acordaron que la sede de la misma, que por estatuto debía estar en Ecuador, se instalara en Argentina. Esto era vital para el entonces presidente quien, como rasgo a destacar, nunca había abandonado el contacto directo con la dirigencia política de toda Sudamérica, lo que claramente habría de ser el rasgo distintivo en relación a las posteriores Secretarías. Por otro lado, en su gestión se instalaron temas principales como la defensa de los recursos naturales, Sudamérica como zona de paz, la juventud como protagonista del cambio y el diálogo como herramienta principal para la construcción de consensos.

En este período el conflicto entre Venezuela y Colombia fue desactivado pacíficamente, desde la comprensión política de los presidentes Chávez y Santos que, convocados al diálogo, desarmaron las hipótesis de enfrentamiento bélico. Además, el 12 de septiembre del 2010 en menos de seis horas a partir de la convocatoria del Secretario General los Jefes y Jefas de Estado de la UNASUR se reunieron en la Cancillería Argentina para manifestarse en contra del intento de golpe de Estado en Ecuador. Esa misma noche el entonces presidente chileno, Sebastián Piñera, dio lectura a la Cláusula Democrática de la UNASUR rechazando explícitamente todo posterior intento de romper con el orden democrático.

Por sus características personales, el secretariado de Kirchner le dio al organismo un tinte político y un rol destacado en la resolución de conflictos. La gestión de Kirchner debe ser analizada en este sentido y perfila el trabajo ejecutivo de una UNASUR con gran proyección en este período.

La muerte del ex presidente argentino el 27 de octubre de 2010 dejó vacante el cargo de Secretario General de la UNASUR.¹⁰ Ante el interés de los gobiernos de Colombia y de Venezuela para cubrir la vacancia en el órgano ejecutivo de UNASUR, se negoció una fórmula de consenso por la cual la ex canciller

colombiana María Emma Mejía completaría el período de su antecesor y luego sería designado en su reemplazo un hombre allegado al presidente Chávez, Alí Rodríguez Araque.

2.2. María Emma Mejía (Colombia).

Mandato: 9 de mayo 2011 – 11 de junio 2012

Durante su gestión la Unión adquirió vida jurídica, inició la construcción de su sede en Quito (Ecuador) y aprobó casi todo el reglamento general. Se podría señalar que entregó una zona pacificada, con ocho consejos establecidos y operando, con una consolidación de su institucionalidad, integración en infraestructura y avances en defensa. En su gestión el Consejo Electoral Suramericano definió observar los procesos electorales en la región. Se avanzó en integración energética. Se logró cierta presencia como observadores en las Naciones Unidas.

Además de los ocho Consejos de Nivel Ministerial que conforman la estructura de UNASUR (Salud, Defensa, Energía, Economía y Finanzas, Desarrollo Social, Infraestructura y Planeamiento, Drogas, y Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación) se creó un noveno Consejo, sobre temas electorales. En su gestión comenzaron a funcionar dos institutos especializados: el Centro de Estudio Estratégicos de Defensa (CEED), con sede en Buenos Aires, cuyo objetivo es diseñar una doctrina sudamericana en materia de defensa, y el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS), con sede en Río de Janeiro, creado para facilitar la capacitación del personal de Salud.

Por otro lado, se implementó la conformación de un Grupo de Trabajo ad hoc, para analizar la posible creación de un centro de arbitraje en UNASUR en materia de inversiones. También se prorrogó por un año (hasta mediados del 2012) el trabajo de la Secretaría Técnica UNASUR- Haití para coordinar el apoyo conjunto de la región hacia ese país.

En materia de defensa, se avanzó en la implementación de medidas conjuntas de fomento a la confianza y seguridad, y en la adopción de una metodología común de medición de gastos de defensa para establecer un Registro Suramericano de Gastos de Defensa y contar con una base de datos común en esa área. En infraestructura, fue aprobada por primera vez en la historia de la región, una Agenda Prioritaria de Proyectos de Integración y un Plan de Acción Estratégica (PAE) 2012-2022, que establece 31 proyectos prioritarios (que comprende 88 obras de infraestructura) por un valor de 13.700 millones de dólares para ser construidos en el próximo decenio.

En el área de telecomunicaciones se adoptó el firme compromiso de superar la brecha digital en la región, promoviendo una mayor conectividad entre los países de UNASUR, con acciones concretas como la creación de un anillo de fibras ópticas

regionales suramericano y la promoción de la banda ancha móvil como factor de inclusión social. En el área de economía y finanzas, por primera vez la región llevó una posición conjunta a foros internacionales como el G-20 y a otras instancias internacionales y la entrada en vigencia del Banco del Sur. En el área social se puso en marcha la implementación del Plan Estratégico Quinquenal de Salud de la región, para mejorar la salud de nuestra población y garantizar el acceso a medicamentos y la mejor capacitación de los servicios de salud.

Finalmente cabe destacar que durante el periodo de María Emma Mejía al frente de la Secretaría General, se conformó un equipo de trabajo que hoy cuenta con 9 representantes diplomáticos y 4 funcionarios administrativos y se solicitó el estatus de Observador de UNASUR ante la Asamblea General de Naciones Unidas. Asimismo se puso en vigencia la nueva página web <http://unasursg.org>, que reúne toda la información de los Consejos e instancias de UNASUR, las noticias sobre sus actividades, una base de datos de fotos de todas las reuniones de la Institución y las Declaraciones de los Consejos de Presidentes, Cancilleres y Ministros de las áreas cubiertas por los Consejos temáticos, así como una agenda actualizada con las actividades del Organismo y lo que se dice de UNASUR en los medios de comunicación de toda la región, así como la agenda del Organismo, entre otros.

Fue, claramente, un período de avance institucional de UNASUR y de conformación de avances en su organización técnica que, al mismo tiempo, se diferenció, también claramente, de la anterior a cargo de Néstor Kirchner.

2.3 Alí Rodríguez Araque (Venezuela).

Mandato: 11 de junio 2012 – 22 de agosto 2014

Alí Rodríguez desarrolló una agenda programática destinada al combate contra la precarización laboral, la defensa de la soberanía y la eliminación de los intentos de golpe de Estado en los países de la región.

En su gestión se observan logros alcanzados, particularmente en la propuesta de una visión estratégica compartida en relación con la propiedad soberana y permanente de los Estados sobre sus recursos naturales como eje dinámico de todo el proyecto unionista. A su vez, es importante su papel en la creación del Centro de Comunicación e información de UNASUR, que permite articular los distintos objetivos de la Unión.

También puso en marcha el Fondo para las Iniciativas Comunes de UNASUR, como un nuevo marco normativo, que permite financiar diversas iniciativas para dar impulso al proceso integracionista. Se establecieron los lineamientos políticos de la Unión para sus relaciones con terceros y se adelantaron varias actividades de cooperación con otros bloques y con países fuera de la UNASUR.

Esta gestión puede ser caracterizada como una combinación de agendas e implementaciones destinadas a desarrollar a la UNASUR organizacionalmente pero también con cierta visión política que vuelve a recuperar el mandato de la primera gestión de Néstor Kirchner, aunque no con la misma operatividad ni fuerza política.

2.4 Ernesto Samper Pizano (Colombia).

Designado el 22 de agosto de 2014 para el período 2014 – 2016

En la agenda estructural puesta en marcha por la gestión Samper, se destacan la inclusión social, la pobreza y la desigualdad. Samper lleva a cabo una gestión que tiende a equilibrar su rol técnico con el político, con fuerte énfasis en la resolución de cuestiones regionales de fondo como la educación, las escasas inversiones en ciencia y tecnología por parte de UNASUR (1%), problemas urbanos y rurales, de género y de competitividad. En su planteo programático aboga por agregar valor a la cadena productiva, la profundización de la democracia y la seguridad ciudadana, no sólo por medio del voto sino por la participación ciudadana.

La agenda coyuntural que se impulsó en el año 2015 en el marco de la reunión de presidentes de Parlamentos estuvo dirigida al Sistema Financiero común, Ciudadanía Común y Compensaciones de pagos. La gestión de Samper resulta importante en tanto él mismo se ha desempeñado con un discurso político preciso y con definiciones claras de cuáles son los desafíos que el organismo enfrenta. Al respecto ha destacado que las estrategias de la gestión actual residen en primer lugar en avanzar en el comercio intrarregional. El comercio intrarregional de la región UNASUR es del 20% del intercambio total, mientras que el de Europa es del 60%. Por lo tanto, las mejores oportunidades de expansión comercial están hacia adentro de la región. Esa es la perspectiva de futuro más fuerte.

En segundo lugar, Samper hace énfasis en los recursos naturales y las condiciones geoestratégicas de la región: 20% de reservas de petróleo, 40% de reservas de litio, 50% de reservas de plata, 50% de reservas de cobre, 30% de la capacidad hidráulica del mundo. El desafío actual consiste en generar cadenas de procesamiento para el agregado de valor de los recursos humanos. Para ello, parte de la planificación actual y del planteo político consiste en destacar la necesidad de reindustrializar la región y terminar con el modelo extractivista.

Otra definición actual señala que en los últimos 10 años la inversión extranjera mundial decayó en un 7%, mientras que en América Latina creció en un 13%. Eso no se explica por las inversiones de Estados Unidos ni de Europa sino por el crecimiento de las inversiones de la misma región a través de las llamadas “multilatinas” y de inversiones mixtas. Sobre la base de esas condiciones se plantea el desarrollo de procesos estratégicos para hacer converger la integración.

Un planteo de la gestión actual es la necesidad de encontrar zonas de convergencia de UNASUR con diversos procesos paralelos: ALBA, BRICS, países petroleros con acuerdos con la OPEP, la CAN, etc. En el caso de Brasil, la gestión de Samper da mucha importancia al papel de ese país en la UNASUR y su experiencia derivada de sus relaciones con Asia y África, especialmente.

Un aspecto que destaca en esta gestión es la consideración de que UNASUR no fue creada para negociar aranceles o hacer ruedas de inversión sino para fortalecer los procesos de integración. En este sentido, mientras Europa es un proceso de integración que aspira a convertirse en región, UNASUR es una región que aspira a convertirse en integración.

La visión que impulsa Samper desde su Secretaría General destaca que los principios rectores que se plantean consisten en considerar a UNASUR como zona de paz, de democracia y de vigencia de todos los derechos humanos en el cual el proceso de Colombia es el mayor obstáculo. Sin embargo, se llevan dos años de tratativas en búsqueda de la paz negociada. En términos de derechos, UNASUR se ubica en la protección de derechos del siglo XXI afectados por la inseguridad alimentaria, los desajustes del medio ambiente, el tráfico de armas, la corrupción, entre otros. Con esa agenda de problemas, la gestión de Samper como Secretario General de UNASUR se debate ante los desafíos actuales.

3. UNASUR y la infraestructura regional

La Iniciativa para la Integración en Infraestructura en la Región Sudamericana (IIRSA) surgió de la declaración de Brasilia de septiembre del 2000,¹¹ en una reunión de presidentes de los Estados sudamericanos considerada como pionera en la región.

Invitados por el entonces Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, y en conmemoración del 500 aniversario del descubrimiento del Brasil, concurren los Jefes de Estado de Argentina, Fernando De la Rúa; Bolivia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colombia, Andrés Pastrana Arango; Ecuador, Gustavo Noboa; Guyana, Bharrat Jagdeo; Paraguay, Luis González Macchi; Perú, Alberto Fujimori; Surinam, Runaldo Ronald Venetiaan; Uruguay, Jorge Batlle Ibáñez; y Venezuela, Hugo Chávez;. También estuvieron presentes los Presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, y de la Corporación Andina de Fomento, Enrique García.

La reunión de los mandatarios regionales los días 31 de agosto y 1º de septiembre de 2000 sirvió como puntapié inicial para tratar temas relacionados con la integración regional que excedan aquellos implícitos en el MERCOSUR, pues la mayoría de los países intervinientes no formaba parte de esa organización y consideraba prioritario un proceso de integración que los incluyera, al margen de cuestiones meramente comerciales.

Entre los puntos centrales se encuentra el énfasis en el fin de cualquier tipo de hipótesis de conflicto entre los países suramericanos que, aún avanzado el siglo XX, tenían relaciones atravesadas por un tinte conflictivo. Por ejemplo, recién a mediados de la década de 1980, con la firma de los tratados entre Argentina y Brasil, se pudo superar las hipótesis de conflicto inmersas en las relaciones internacionales entre los dos más grandes países suramericanos.¹²

Los presidentes intervinientes en Brasilia entendieron que la proximidad geográfica y cultural necesariamente tendría que derivar en una integración que potencie las oportunidades del sub-continente en el ámbito internacional: “Su realización resultó de la convicción de que la contigüidad geográfica y la comunidad de valores conducen a la necesidad de una agenda común de oportunidades y desafíos específicos, en complemento a su tratamiento en otros foros regionales e internacionales.”¹³

La estabilidad política imperante en la región durante casi veinte años fue, para los presidentes, un hecho relevante que permitía un ámbito de previsibilidad económica que propiciaba posibilidades de entendimiento mutuo en cuestiones relevantes para llevar a cabo la integración definitiva. Entendían que no hay posibilidad de fomentar y concretar una integración supra-comercial sin comprender que las democracias son un baluarte necesario para la previsibilidad económica en la región. La paz, la democracia y los derechos humanos eran depositarios de un valor sustancial que permite pensar políticas de entendimiento mutuo en materia económica, civil, comercial, social y cultural.

Esta descripción situacional de la política regional, llevó a comprender que las posibilidades de entendimiento mutuo en políticas macroeconómicas que favorezcan la cohesión y reduzcan las asimetrías eran no solo una necesidad inmediata, sino, y sobre todo, una oportunidad que se podía concretar.

“Los Jefes de Estado concordaron con la evaluación de que la determinación para implementar políticas macroeconómicas consistentes es esencial para la estabilidad interna de cada país y para garantizar avances continuados en los procesos de integración. Enfatizaron, por otro lado, la importancia fundamental de un ambiente económico externo favorable que complemente los esfuerzos nacionales y regionales”.¹⁴

Una de esas políticas macroeconómicas fue –y es– la infraestructural. No se puede entender la integración en políticas macroeconómicas sin pensar (y repensar) un esquema infraestructural que le de sustento logístico, potencialidad energética y conectividad global. Una integración regional demanda un nivel de enlace comercial entre países es imposible sin una detallada estrategia en infraestructura que potencie el dinamismo, reduzca las distancias y agilice en tránsito.

Por eso mismo, uno de los puntos tratados en ese histórico documento fue la denominada infraestructura de integración. Se entiende imperioso aunar esfuerzos supranacionales para disminuir las distancias, potenciar el desarrollo comercial regional, romper las barreras fronterizas y las barreras naturales (por ejemplo: Cordillera de los Andes, Selva Amazónica), a fin de canalizar las potencialidades regionales e instalar a la región a un espacio de disputa global considerablemente superior. En este sentido, se considera que la integración de infraestructura es de importancia estratégica para el desarrollo sinérgico de las telecomunicaciones, el transporte y la energía (Morales Rubacalva et. al, 2004).

“La formación del espacio económico ampliado suramericano, que anhelan las sociedades de la región, dependerá de la complementación y expansión de proyectos existentes y de la identificación de otros nuevos proyectos de infraestructura de integración, orientados por principios de sostenibilidad social y ambiental, con capacidad de atracción de capitales extra regionales y de generación de efectos multiplicadores intrarregionales. Avances en el campo de la infraestructura, por su parte, revertirán en nuevos impulsos para la integración, creándose así una dinámica que debe ser incentivada.”¹⁵

En el mismo sentido, los presidentes vieron con buenos ojos el Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA). Este plan fue entendido como de mediano plazo (2000-2010); contenía una serie de proyectos a aplicarse para la modernización en materia de comunicaciones, transporte, energía, entre otras. Los Jefes de Estado sostenían que la visión de un espacio sudamericano ampliado permitiría canalizar demandas y corregir las profundas asimetrías existentes en la región a través de políticas activas diseñadas e implementadas bajo los ejes de integración y de desarrollo económico y social.

El documento destaca, en materia de infraestructura regional, tres grandes desafíos en otras tantas áreas: transporte, energía y comunicaciones. Los presidentes entendieron que los proyectos de infraestructura debían ser comprendidos como complementarios; por consiguiente, las normas de regulación de su administración debían facilitar la interconexión de las tres áreas.

Por ejemplo, en materia de transportes creyeron prioritaria la articulación de la utilización de las vías terrestres, fluviales, marítimas y aéreas, facilitando además el tránsito fronterizo de personas, vehículos y cargas para contribuir a un mayor dinamismo en el comercio, coordinando y profundizando iniciativas ya existentes. En el mismo sentido, el sector energético constituye un eje de integración y de aproximación entre los países de la región que debe fortalecerse y complementarse con un programa integral en telecomunicaciones que interconecte los sistemas de logística regionales.

3.1 IIRSA 2000-2015

Como dijimos, la IIRSA fue elaborada luego de la Declaración de Brasilia del año 2000. Esta necesidad de integración en el área de infraestructura demandaba profundos esfuerzos por consolidar una herramienta que sea capaz de llevar a delante iniciativas de tipo técnico con efectividad. Pero el mayor problema estaría en el hecho aunar esfuerzos de tipo políticos para que esta iniciativa no se diluyera en internas regionales o ambiciones nacionales. La técnica asociada a la política fue un binomio al cual se le prestó mucha atención: “[...] la Iniciativa debía instrumentarse y demostrar que sería sostenible en el tiempo, superando los avatares políticos y económicos que son consustanciales a una región tan diversa y compleja como la sudamericana” (Carciofi et al, 2011: 7).

La diversidad en los factores económicos, políticos, sociales, culturales e idiomáticos constituía una de las dificultades más importantes del proceso de integración. Quienes creían en la necesidad de llevar adelante estas iniciativas veían una clara limitación en las asimetrías existentes en el territorio sudamericano. En tal sentido el primer problema que tuvo que enfrentar la IIRSA fue homologar criterios sobre los objetivos sectoriales a desarrollar; la diversidad existente entre los países intervinientes en el proyecto de integración delimitaba sustancialmente su desarrollo. Al mismo tiempo, y en términos institucionales, los doce presidentes intervinientes en el comunicado de Brasilia de 2000 acordaron que la IIRSA se montaría sobre las estructuras burocráticas estales ya existentes; contaría con instancias institucionales propias pero su desarrollo se basaría en las instancias organizacionales con desarrollo en los Estados de la región. Esta decisión se fundamentó en la necesidad de agilidad en la práctica que una institución nueva no se la daría.

En el Plan de Acción de Montevideo que fue adoptado en la Reunión de Ministros de Transporte, Energía y Comunicaciones de diciembre de 2000 se plantearon algunos lineamientos base que habrían de constituir el esquema primario de los diez años siguientes. La base de esos acuerdos se plasmó en una agenda conjunta que diera respuesta a un esquema multisectorial, multinacional y multidisciplinario al servicio de la integración regional en el área. El desarrollo institucional, en esta etapa fundacional, tuvo dos grandes ejes: en primera instancia el denominado Eje de Integración y Desarrollo (EID), que se entendió una franja de desarrollo regional con cierto caudal de recursos naturales, asentamientos humanos, áreas productivas y servicios logísticos. Es decir, una caracterización situacional del potencial con que contaba la región dividida en sub-áreas cada una con potencialidad propia. En segundo término, los Procesos Sectoriales de Integración (PSI) tenía como objeto identificar problemáticas de tipo sectoriales que impiden la integración en infraestructura en la región y buscar alternativas para superarlos.

“Dicho momento de innovación fue seguido de un primer momento de gestión que se extendió durante los tres años iniciales de IIRSA y que permitió poner en marcha el

andamiaje organizativo de la Iniciativa. La gestión estuvo concentrada en la propuesta y discusión de los diferentes Ejes de Integración y Desarrollo (EID) y de los Procesos Sectoriales de Integración (PSI), los dos pilares de IIRSA, así como en la preparación de las Visiones de Negocios de cada Eje y la identificación preliminar de los proyectos.”¹⁶

Así mismo, Carciofi y otros (2011) recuerdan que para el año 2003 la IIRSA experimentó otro proceso de modernización institucional de una envergadura superiormente política, técnica y operativa, la cual la consideran como la primera experiencia territorial de la iniciativa. El desarrollo de esta nueva etapa se basó en la agenda de implementación consensuada 2005-2011 (AIC), la cual contenía 31 proyectos en cartera del IIRSA que contaban con una consideración prioritaria para la integración regional en su variable física. Finalmente, en 2005 se produjo otra inflexión institucional en la IIRSA. Se definieron los objetivos estratégicos 2005-2010 dando un salto de calidad institucional, territorializando la dinámica organizacional, fortaleciendo la planificación física de la región y describiendo el desarrollo en la región de la iniciativa para lograr objetivos de largo plazo y de relevancia regional. De acuerdo a Carciofi y asociados (2011:10),

“Básicamente consistió en articular la infraestructura con otras dimensiones del desarrollo territorial como son las oportunidades de integración productiva y logística y la evaluación ambiental y social con enfoque estratégico para identificar, caracterizar y evaluar las consecuencias ambientales y sociales y los riesgos y oportunidades de desarrollo sostenibles asociadas al territorio. De manera complementaria, se apuntó a mejorar el proceso de identificación, formulación y evaluación de los proyectos mediante un sistema de información con base geográfica, un banco con datos estandarizados de los proyectos incluidos en la Cartera IIRSA a lo largo de su ciclo de vida como parte de diversos otros mecanismos desarrollados para difusión de la Iniciativa y el tratamiento especial del financiamiento de los proyectos transnacionales de infraestructura entre otros.”

La iniciativa surgida de la declaración de Brasilia tuvo como principal objetivo “avanzar en la modernización de la infraestructura regional y en la adopción de acciones específicas para promover su integración y desarrollo económico y social.”¹⁷ Como ya se ha mencionado este objetivo buscó materializarse en la primera reunión de Ministros de Transporte, Energía y Telecomunicaciones en diciembre del año 2000. Los Jefes de Estado delegaron la viabilidad del proyecto en sus respectivos titulares de cartera para dinamizar el proyecto. En dicha reunión se aprobó el plan de acción 2000-2010 para el

desarrollo de la integración regional en infraestructura. Bajo los ya mencionados Ejes de Integración y Desarrollo (EID) y con base práctica en los Proyectos Sectoriales de Integración (PSI) se buscó darle viabilidad política e institucional a la iniciativa.

*“Las actividades desarrolladas en IIRSA desde el principio han buscado identificar los requerimientos de tipo físico, normativo e institucional para la planificación e implementación de la infraestructura estructurante de la integración sudamericana, utilizándose para ello tres ámbitos diferenciados: la coordinación de planes e inversiones; la compatibilización y armonización de los aspectos regulatorios e institucionales asociados; y la generación de mecanismos innovadores de financiamiento público y privado”.*¹⁸

Obsérvese cómo desde los orígenes de la iniciativa se tendió a utilizar herramientas de tipo compensatorias para armonizar los desequilibrios internos. Era sabido que un proyecto de esta envergadura necesitaría de mecanismos como la armonización de marcos regulatorios o la generación de mecanismos innovadores para la financiación que permitan reducir las grandes asimetrías existentes en el territorio suramericano.

En relación a lo desarrollado en la Reunión de Ministros, la misma acta de la reunión describe la intencionalidad de la iniciativa: “El propósito de la reunión fue iniciar los trabajos destinados a consolidar una visión global sobre las acciones necesarias para la ampliación y modernización de la infraestructura en América del Sur”.¹⁹

Los ministros se reunieron en Montevideo con el fin de diagnosticar fielmente las necesidades prácticas de la integración en infraestructura. Los puntos centrales de integración identificados fueron Eje MERCOSUR-Chile, Eje Andino, Eje Brasil-Bolivia-Perú-Chile, Eje Multimodal Orinoco-Amazonas-Plata, Eje Brasil-Guyana-Surinam-Venezuela, Eje Multimodal del Amazonas.

El Plan de Acción de la IIRSA²⁰ plantea las acciones básicas del Plan, así como los mecanismos para la implementación y acompañamiento del Plan.

La primera cuestión a tener en cuenta por los técnicos en esta etapa fundacional fue describir las complejidades de la integración física en América del Sur. Se describieron algunos enclaves que impiden la libre integración regional; el principal inconveniente es la disparidad geográfica del subcontinente. Nuestro territorio es muy dispar, cuenta con muchas fallas geográficas que hacen difícil el tráfico de mercancías y las inversiones en infraestructura. Se describieron los siguientes enclaves problemáticos, la plataforma caribeña, conformada por el territorio costero del Caribe colombiano y la mayor parte

del territorio de Venezuela, Guyana, Surinam y la Guayana Francesa, la cornisa andina que es la falda occidental de la Cordillera de los Andes, desde el istmo de Panamá, pasando por amplios territorios de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia llegando hasta el sur de Chile, la plataforma atlántica que abarca desde el nordeste brasileño hasta el sur de Argentina, incorporando a Paraguay, Uruguay, algunos departamentos de Bolivia y la pampa argentina hasta la cordillera andina, el enclave amazónico central, conformado por el área de ocupación en torno a la ciudad de Manaus con interconexiones fluviales hacia el sur por el río Madeira y hacia el este por el río Amazonas, y el enclave amazónico del sur que comprende el territorio delimitado por la cordillera andina por el oeste y el sur, la selva amazónica por el norte y el Pantanal por el este, abarcando varios departamentos de Bolivia y Perú.

Estas son algunas de las principales problemáticas geográficas que el IIRSA divisó los primeros años de gestión. Entendiendo que las complejidades en las políticas deben tener en cuenta que la inversión debía estar sujeta a no sólo el amplio territorio a recorrer sino a las disparidades geográficas imperantes en nuestro subcontinente.

3.2 IIRSA y UNASUR

Durante la reunión del II Consejo de Jefes y jefas de Estado (Quito, 10 de agosto 2009) se decidió la creación del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) con el fin de dar continuidad a los logros y avances del IIRSA, coordinar su desempeño y contribuir a hacer compatibles los marcos normativos de los Estados miembro de la UNSUR.

El diagnóstico del desarrollo de IIRSA en la época de creación de UNASUR daba cuenta de las dificultades en los avances de los proyectos consensuados: por ejemplo, en el período 2005-2010 se habían realizado una mínima parte de los proyectos troncales acordados (DGRRII, HSN, 2013). La evaluación sobre las demoras en cumplir con los proyectos reveló la existencia de elevados costos ambientales, de resistencias de comunidades originarias, de dudas sobre la contribución a articular los mercados regionales y de su funcionalidad al proceso de “reprimarización” de las economías sudamericanas ante la creciente demanda de materias primas proveniente de Asia.

El Plan de Acción Estratégica 2012-2022 es el producto de este análisis, a partir del cual se reflexiona sobre las líneas de acción llevadas adelante hasta ese momento y se redefinen los objetivos de cara al futuro, especialmente teniendo en consideración otorgar un mayor espacio de participación a las comunidades involucradas de manera de prevenir reclamos en términos de defensa medioambiental. En su punto 2.3 se establece “[D]efinir instancias de participación social y de contribución activa de las comunidades involucradas en las actividades del COSIPLAN a partir de los lineamientos definidos por la UNASUR conforme su Tratado Constitutivo”.²¹

Esta revisión conceptual e instrumental de IIRSA contribuyó al mayor despliegue de las actividades, de modo que la Cartera de Proyectos del COSIPLAN cuenta, al momento de redactarse este artículo, con 593 proyectos de integración por una inversión estimada de US\$ 182.436 millones, distribuidos en todo el territorio suramericano y organizados en 48 Grupos de Proyectos y 9 Ejes de Integración y Desarrollo.

Conclusiones

A lo largo del trabajo pudimos observar cómo a través de las tres dimensiones analizadas, UNASUR fue desplegando políticas, posiciones institucionales y agenda de problemas que dan cuenta de un conjunto de características que hacen a su práctica y que exceden a la propia naturaleza de su creación. En este sentido, cabe destacar que el hecho de que el organismo se haya perfilado como capaz de dirimir conflictos en la región, lo sitúa con un plus en su capacidad de integración política. Como es sabido, y esto merecería una futura investigación, la capacidad regulatoria obedeció en su mayoría a un acuerdo de sus gobiernos integrantes, restando investigar si este temperamento se mantendrá en los años que siguen en la propia práctica futura de la UNASUR. Lo cierto es que en la caracterización del rol de regulador de conflictos que hicimos en este trabajo, podemos afirmar que ese papel fue positivo e históricamente novedoso en la región respecto de la forma en cómo se resolvían los conflictos que atentaban contra la democracia y la paz regional.

En segundo lugar, en la caracterización del papel y perfiles de los Secretarios Generales pudimos observar que todos ellos fueron acompañando un cierto “aire” de época y del propio organismo regional. UNASUR comenzó como una entidad con características fuertemente políticas, prosiguió con un proceso de institucionalización en que su rol político dejó más espacio a su tarea técnica e institucional hasta llegar a la nominación de Samper, quien encabeza una gestión ejecutiva que refleja la actualidad de los desafíos más globales del organismo y que, en cierta medida, está más preocupada por una agenda social de integración que por una política.

En tercer lugar, pudimos observar la agenda de infraestructura como el gran desafío y oportunidad para UNASUR en materia de integración. Se trata de una agenda cargada de trabajo y desarrollo que muestra un acuerdo en los pasos a avanzar. El déficit de integración en infraestructura es el mayor desafío en la naturaleza de la UNASUR pero el avance del IIRSA ha permitido hasta el momento un acuerdo básico en la necesidad de diseñar una visión más integral de la infraestructura, encuadrar los proyectos dentro de la planificación estratégica a partir de la identificación de ejes de integración y desarrollos regionales, modernizar y actualizar los sistemas normativos que rigen la infraestructura dentro de los estados, armonizar aspectos técnicos y legales sobre el diseño de políticas en infraestructura, mejorar la calidad de vida y la igualdad de oportunidades de las poblaciones locales, e incorporar mecanismos de consulta sobre la pertinencia de

los proyectos, diseñar mecanismos regionales para la programación ejecución y gestión de proyectos, y adaptar los financiamientos a los riesgos particulares de cada proyecto.

En tanto construcción política, económica y social llevados adelante a partir de intereses comunes, los procesos de integración regional son dinámicos y problemáticos (Perrotta, 2013). La UNASUR, en este sentido, está atravesada por una lógica que dependerá de la decisión política de los Estados miembro, del contexto político regional y de la cooperación y coordinación entre los Estados y entre éstos y los actores no estatales. Esta afirmación tiene como implicancia la presencia de nuevos desafíos en la agenda de la UNASUR para los próximos años, teniendo en cuenta los cambios de gobierno orientados hacia la derecha del arco político en Argentina, tras la asunción de Mauricio Macri, y en Brasil, con el proceso de *impeachment* a Dilma Rousseff y la presidencia provisional de Michel Temer.

Así, si la UNASUR representó un retorno de la política en las relaciones exteriores y en la agenda de desarrollo regional y un redimensionamiento del rol estatal frente a las fuerzas del mercado, con efectos de mayor autonomía frente a Estados Unidos como potencia hegemónica y de la creación de una agenda de integración que exceda el aspecto comercial (Sanahuja, 2012), tras los cambios de gobierno ya mencionados la Unión debe hacer frente a un posible retroceso en términos de integración positiva y a un nuevo reposicionamiento de actores no estatales en términos de revalorización del rol del mercado en detrimento de la acción estatal.

¹ Este trabajo es producto de una investigación realizada en el marco de un programa de investigación de la Secretaría de Investigación de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo del año 2015 – 2016.

² MERCOSUR tendrá a partir de 2003, con la emergencia de los llamados “Nuevos Gobiernos”, una evolución hacia el despliegue de una dimensión más política, social y de construcción de ciudadanía común.

³ La zona ocupa aproximadamente la mitad del país, específicamente la región oriental, limitando con Brasil al este y con Paraguay al sur. Concentra en 42% del PBI boliviano, incluyendo ricos yacimientos de hidrocarburos, sobre todo de gas, y grandes llanuras de importancia agro-ganadera.

⁴ DECLARACIÓN DE LA MONEDA (UNASUR). Comunidad Andina de Naciones. Documentos. Véase: http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm LaLa Jornada 4/02/2008. (<http://www.jornada.unam.mx/2008/02/04/index.php?section=mundo&article=027n1mun>)

⁵ <http://diariocorreo.pe/mundo/chavez-amenaza-a-uribe-con-conflicto-si-eeuu-instala-base-militar-en-frontera-374311/>

⁶ <http://www.cfkargentina.com/cfk-en-la-cumbre-extraordinaria-de-unasur-2009/>

⁷ Declaración conjunta de Reunión Extraordinaria del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Sudamericanas. San Carlos de Bariloche, Argentina, 28 de agosto de 2009. Véase: <http://www.comunidadandina.org/unasur/28-8-09bariloche.htm>

⁸ <http://radio.uchile.cl/2010/07/22/venezuela-da-ultimatum-a-diplomaticos-colombianos-para-que-abandonen-el-pais-en-72-horas>

⁹ Declaración final de la reunión extraordinaria del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Sudamericanas. Guayaquil y Quito, Ecuador; 4 y 5 de diciembre de 2014.

¹⁰ Debe destacarse que ni el Tratado Constitutivo de la UNASUR ni el Reglamento General del organismo establecen procedimientos para cubrir vacancias en la Secretaría General.

¹¹ Véase: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm

¹² Los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney firman la “Declaración de Foz de Iguazú” el 30 de noviembre de 1985 y los acuerdos del Programa de Integración y Complementación Argentino-Brasiléñas (PICAB) el 29 de julio de 1986. Ambos instrumentos de cooperación son considerados como el inicio de la distensión de hipótesis de conflicto entre los dos países desarrolladas por sus respectivas dictaduras.

¹³ Punto 2 del Comunicado de Brasilia: Primera reunión de Presidentes de América del Sur, Brasilia, 31 de agosto de 2000. Véase: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf. Fecha de acceso 12-01-16.

¹⁴ Óp. Cit.

¹⁵ Óp. Cit.

¹⁶ Óp. Cit. Pág. 9.

¹⁷ Véase: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=41>

¹⁸ Véase: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=53>

¹⁹ Véase: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Reuni%C3%B3n%20de%20Ministros%20Uruguay%20diciembre%20de%202000.pdf

²⁰ Véase: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Montevideo%20final.pdf

Referencias

Álvarez Valdés, Rodrigo (2009): “UNASUR: desde la perspectiva subregional a la regional”. Serie de Documentos Electrónicos N°6, Programa Seguridad y Ciudadanía, FLACSO, Santiago de Chile.

Borda, Sandra (2012): “Desafío y oportunidades de la Unión de Naciones Sudamericanas-UNASUR”. *Documentos CRIES, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales*, Buenos Aires, Abril.

BID, CAF y FONPLATA (2000) *Plan de acción para la integración en infraestructura en América del Sur*; 4 y 5 de diciembre de 2000. Montevideo, Uruguay. Descargada de http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Montevideo%20final.pdf. Fecha de acceso: 8/12/15.

BID (2000): *Nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Integración y Programas Regionales.

Caballero, Sergio (2012) “UNASUR y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos: el caso de Bolivia”. *Documentos de Trabajo IELAT N° 44* Instituto de Estudios Latinoamericanos – Universidad de Alcalá.

Carciofi, Ricardo y otros (Coord.) (2011) *IIRSA 10 años después: sus logros y sus desafíos*, Buenos Aires. Descargada de <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=3356>. Fecha de acceso: 20/12/15.

CEPAL/UNASUR (2014): UNASUR: Un espacio de cooperación e integración para el desarrollo. Organización de Naciones Unidas. Noviembre 2014.

Comini, Nicolás y Frenkel, Alejandro (2014): *Un lustro de la UNASUR: balance y perspectivas del proceso de integración sudamericano*. Descargada de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44713/Documento_completo.pdf?sequence=1 Fecha de acceso: 18/12/15.

COSIPLAN, Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (2012): *Plan de acción Estratégico 2012-2022*. Disponible en: <http://www.iirsa.org/>. Fecha de acceso 18/12/15.

COSIPLAN/UNASUR (2011): *Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración*. IIRSA/COSIPLAN, noviembre. Descargada de http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/mer_bogota11_consolidado_conformacion_de_app_esp.pdf. Fecha de acceso 18/12/15.

Diario Correo (2008) “Chávez amenaza a Uribe con conflicto si EEUU instala base militar en frontera”. Lima, 15 de mayo. Descargada de <http://diariocorreo.pe/mundo/chavez-amenaza-a-uribe-con-conflicto-si-eeuu-instala-base-militar-en-frontera-374311/> Fecha de acceso 16/01/16.

Diario La Jornada (2008) “Chávez se declara “en alerta” ante un ataque desde Colombia”. México DF, 4 de febrero. Descargada de <http://www.jornada.unam.mx/2008/02/04/index.php?section=mundo&article=027n1mun>. Fecha de acceso: 10/01/16.

Diario La Nación (2008) “Chávez acusa a Colombia de buscar una guerra”. Buenos Aires, 27 de enero. Descargada de <http://www.lanacion.com.ar/982281-chavez-acusa-a-colombia-de-buscar-una-guerra> . Fecha de acceso: 10/01/16.

H. Senado de la Nación de la República Argentina (2013) *Miradas sobre la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC)*. Dirección General de Relaciones Internacionales. Buenos Aires.

IIRSA (2000) *Documento de la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur*. 31/08/2000 - 01/09/2000 Brasilia, 31 de agosto y 1 de septiembre. Descargada de <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=41>. Fecha de acceso 18/12/15.

IIRSA/COSIPLAN (2015) *Cartera de Proyectos 2015*, Comité de Coordinación Técnica del Foro Técnico IIRSA, Montevideo, 3 de diciembre. Descargada de <http://iirsa.org/Document/Detail?Id=4252>. Fecha de acceso 18/12/15.

IIRSA/COSIPLAN (2011) *IIRSA, 10 años después: sus logros y sus desafíos*. Secretaría del CCT IIRSA; Buenos Aires, agosto. Fecha de acceso: 20/12/15.

Kerssfield, Daniel (2010) *Una nueva agenda para Sudamérica: La UNASUR y la resolución de conflictos internacionales*. Descargada de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r30185.pdf>. Fecha de acceso: 22/12/15.

Morales Ruvalcaba, Daniel Efrén, Ponce Margarito Aldo R. & Rocha Valencia, Alberto (2004) “La integración sudamericana: El proceso de convergencia del Mercosur y la CAN a través del ALCSA”. En Medina Núñez, Ignacio (Coord.). *Integración, democracia y desarrollo en América Latina: retos para el siglo XXI*. sep/CEDeFT, pp. 144-191.

Perrotta, Daniela (2013): “La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales”. En Elsa Llenderozas (Ed.), *Teoría de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, EUDEBA, pp. 197-252.

Radio Universidad Chile (2010) “Venezuela da ultimátum a diplomáticos colombianos para que abandonen el país en 72 horas”. Santiago de Chile, 22 de julio. Descargada de <http://radio.uchile.cl/2010/07/22/venezuela-da-ultimatum-a-diplomaticos-colombianos-para-que-abandonen-el-pais-en-72-horas> Fecha de acceso: 11/01/16.

Ramos, Alejandro y Ruiz del Castillo, Ramiro (2010) *Apuntes sobre infraestructura e integración en América del Sur*. IIRSA, Buenos Aires, marzo.

Russell, Roberto y Tokatlián, Juan Gabriel (2003) *El lugar del Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Sanahuja, José Antonio (2012): “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR”, en Serbín, A., Martínez, L. y Ramanzini Jr., H., *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. San José: CRIES: pp. 19-72.

Serbin, Andrés (2009) “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa?”. *Nueva Sociedad* 219, pp. 145-156.

Serbin, Andrés (2012): “Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: Los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales”, *Anuario CEIPAZ* N° 3, 2009-2010, pp. 231-246. Descargada de <http://ceipaz.blogspot.com.ar/>. Fecha de acceso: 02/02/16.

UNASUR (2009) *Declaración conjunta de Reunión Extraordinaria del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Sudamericanas*. San Carlos de Bariloche, Argentina, 28 de agosto. Descargada de <http://www.comunidadandina.org/unasur/28-8-09bariloche.htm>. Fecha de acceso: 20/12/15.

Cómo citar este artículo

Barbosa, Sebastián: Política y políticas de la UNASUR: institucionalidad y desafíos políticos, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* (2016) Vol. 6, N° 11: 93-119.