

PRIMERA DÉCADA DE UNASUR, 2008-2017: UN BALANCE HISTÓRICO A TRAVÉS DE SUS PRESIDENCIAS

DANIEL MORALES RUVALCABA*
MARIANO MOSQUERA*

INTRODUCCIÓN

Al colocar “la piedra fundamental para la unión” en la ciudad de Cochabamba, los mandatarios acordaron que los cimientos sobre los cuales estaría edificada la integración suramericana serían: solidaridad y cooperación, soberanía y autodeterminación de los pueblos, democracia y pluralismo, paz, derechos humanos y armonía con la naturaleza. Sobre dichas bases, el 23 de mayo de 2008, fue signado en Brasilia, el Tratado Constitutivo y con ello fue oficialmente inaugurada la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

A casi una década de existencia, es significativa la contribución de la UNASUR al fortalecimiento de la autonomía de los países suramericanos (Vaca Hernández, 2017) y a la gobernanza del subcontinente (Riggirozzi y Grugel, 2015). Más aún, es posible sostener que, por sí misma, la UNASUR ha avanzado en la configuración de un “modelo de integración suramericano” con características propias, que dista significativamente de los modelos europeo, asiático o estadounidense: la UNASUR destaca hoy por su flexibilidad institucional (Nolte y Comini, 2016), precedencia poshegemónica (Crandall, 2011; Riggirozzi y Tussie, 2012; Legler, 2013; Briceño-Ruiz y Ribeiro Hoffmann, 2015) y multidimensional, pero con un matiz marcadamente social (Nery, 2016).

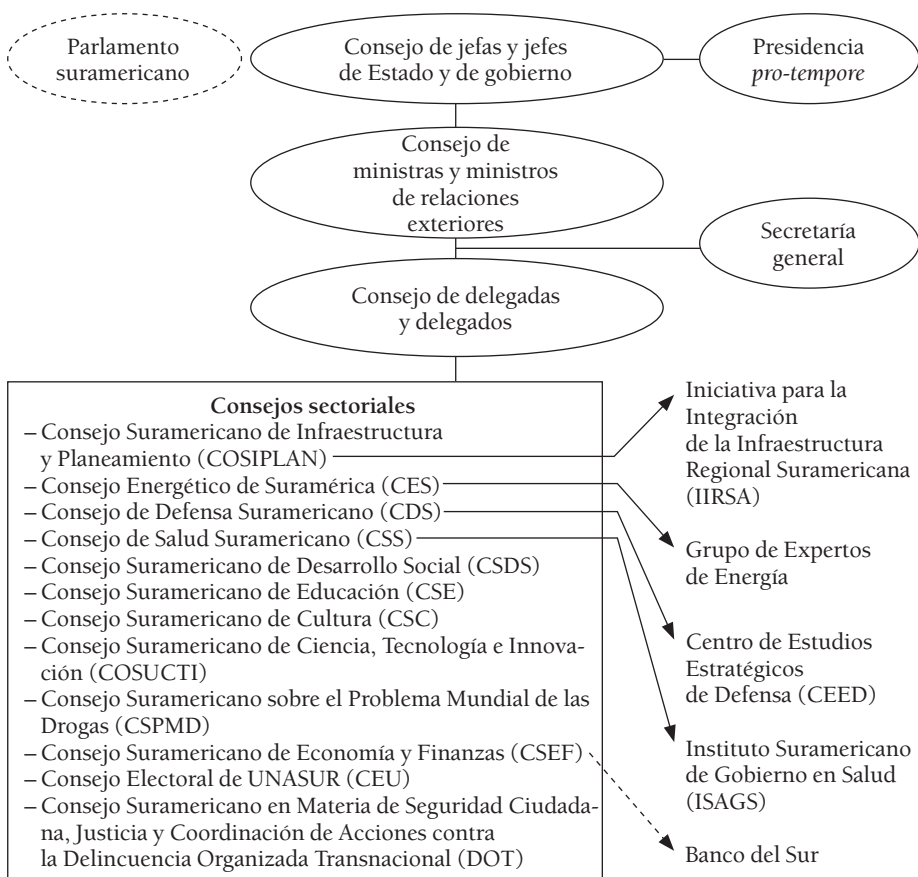
No obstante, a pesar de sus avances, en los últimos años la integración suramericana ha perdido impulso y se ve cuestionada. En este sentido, cabe preguntarse, ¿por qué, si la UNASUR se había dotado de una institucionalidad propia, se encuentra ahora paralizada? En otros términos, ¿cuál es la

* Research Fellow en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Sun Yat-Sen University (China).

principal condicionante que limita la institucionalidad y funcionamiento de la UNASUR? Nuestra hipótesis es que el neopresidencialismo latinoamericano (Lanzaro, 2001; Carpizo, 2006; Alcántara, Barragán y Sánchez, 2016), expresado en las presidencias *pro tempore* de la UNASUR, ha constreñido el desarrollo de la institucionalidad de la UNASUR, llevando a esta organización hacia una crisis donde los intereses nacionales se han sobrepuesto a los intereses regionales. ¿Cómo es esto?

El Tratado Constitutivo de la UNASUR no sólo brindó un marco institucional a un proceso que venía funcionando sin estructura, sino que además estableció sus órganos principales. Para mayor claridad del entramado institucional de UNASUR, se presenta la siguiente figura explicativa.

FIGURA I
ORGANIGRAMA GENERAL DE LA UNASUR



FUENTE: elaboración propia, con datos de (UNASUR, 2008).

En su artículo 4º, el Tratado Constitutivo definió como órganos de la UNASUR al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (CJEG), el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (CMRE), el Consejo de Delegadas y Delegados (CDD) y la Secretaría General (SG); además, contempló la conformación de un Parlamento Suramericano. Es posible definir a éstos como los órganos principales de la UNASUR y como los encargados de conducir al bloque.

Ahora bien, de los órganos anteriormente mencionados, el más importante y decisivo es el CJEG. Como su nombre lo indica, éste se encuentra conformado por las autoridades de más alto rango de cada uno de los Estados miembros (los titulares de los poderes ejecutivos). Lo que hay que destacar del CJEG son dos aspectos: por un lado, los presidentes se adjudicaron la atribución de establecer los lineamientos políticos del bloque y de arbitrar sobre las propuestas presentadas por el resto de los órganos de la UNASUR y, por otro lado, establecieron que todas las decisiones del CJEG serían adoptadas por consenso (Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, 2008, art. 12), lo cual colocó los intereses gubernamentales nacionales por encima de los intereses de la región. Así, la base operacional de la UNASUR estaría fundada en la diplomacia presidencial que, a su vez, permitiría en “los jefes de Estado de la región una actitud de constante actividad y de alta visibilidad que sobrepasaría lo estrictamente establecido de manera formal en el Tratado Constitutivo” (Comini y Frenkel, 2014:66).

Ahora bien, el CJEG se dotó de una Presidencia *pro tempore* (PPT) que es ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados miembros, en orden alfabético, por periodos anuales. Es posible señalar que la PPT —apoyándose en la Secretaría General— marca el pulso de la integración suramericana, pues entre sus funciones se encuentran: preparar y presidir las reuniones de los órganos de la UNASUR, presentar el programa anual de actividades, representar a la UNASUR en eventos internacionales y firmar declaraciones con terceros (previo consentimiento de los Estados miembro).

Los antecedentes de la PPT se remontan a la I Cumbre de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), celebrada el 30 de septiembre de 2005. En dicha ocasión se acordó establecer una Secretaría *pro tempore* que sería ejercida en forma rotativa, por periodos anuales y culminaría en las Cumbres presidenciales. Siendo que la integración suramericana se convirtió en una de las prioridades de política exterior del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, Brasil fue el primer país en asumir la Secretaría *pro tempore* para brindar un fuerte y decisivo impulso al naciente bloque.

Después de Brasil, la Secretaría *pro tempore* fue transferida a Bolivia. Así, desde la II Cumbre (diciembre 2006) hasta la Cumbre Extraordinaria de Brasilia (mayo 2008), la Secretaría del bloque sería ejercida por Evo Morales.

No obstante, en estos años, la CSN fue reestructurada y en su lugar surgió la UNASUR, la cual fue dotada de una nueva institucionalidad: con ello, la Secretaría *pro tempore* desapareció y dio pie a la Presidencia *pro tempore*. Así, al término de su periodo, Bolivia no sólo transfirió la Secretaría sino también la Presidencia de la UNASUR.

Desde 2008 hasta el 2017, ocho mandatarios suramericanos han ejercido la Presidencia *pro tempore* de la UNASUR. Como se mostrará a continuación, las acciones de cada PPT y el alcance de su liderazgo a nivel regional han estado directamente relacionados con la posición de su país en la jerarquía de poder en América del Sur.

PRESIDENCIA DE CHILE (2008-2009):

EL GRAN IMPUSO FUNDACIONAL

A partir del 23 de mayo de 2008 hasta el 10 de agosto de 2009, la primera PPT recaería en la mandataria chilena, Michelle Bachelet Jeria, quien tendría que gestionar varios problemas importantes durante su cargo, siendo el más inmediato la renuncia de quien debería haberse convertido en el primer secretario general de la UNASUR.

Rodrigo Borja, quien fuese presidente de Ecuador entre 1988 a 1992, fue nominado por Hugo Chávez y Rafael Correa para ser el primer secretario general de la UNASUR y colaborar en la elaboración de los estatutos del bloque. Esta oferta se formalizó gracias al consenso alcanzado al término de la I Cumbre Energética Suramericana celebrada el 17 de abril de 2007 en Isla Margarita, Venezuela. En aquel momento, Rodrigo Borja se mostró muy complacido y aceptó la propuesta. No obstante, lo que resultó entre 2007 y 2008 fue totalmente inesperado.

Después de la Cumbre de Margarita, el Consejo de Delegados (o también nombrado, en aquel momento, Comisión Política) tuvo como tarea la redacción del proyecto del Acuerdo Constitutivo de la UNASUR y Rodrigo Borja, en calidad de primer secretario general, participó con el planteamiento de perspectivas y formulación de propuestas. Pero Borja sobreestimó su propio rol y la vocación supranacional del naciente bloque, pues llegó a considerar: “la UNASUR, para ser eficaz, debe englobar a las dos entidades de integración subregional que hoy operan en nuestra América del Sur: la Comunidad Andina y el MERCOSUR” (Telerama, 2008). En otros términos, Borja consideraba inadmisibles sumar otra organización de integración regional a las dos ya existentes y pedía que UNASUR las remplazara. Sin embargo, esta perspectiva difería de la visión de los delegados suramericanos, quienes tenían la consigna de preservar la Comunidad Andina y el Mercado Común

del Sur (MERCOSUR), además de la UNASUR: evidentemente los representantes estatales buscaban salvaguardar los intereses nacionales y las cotas de poder logradas por cada Estado en los sistemas subregionales existentes, abonando poco al regionalismo estratégico y contribuyendo más a la regionalización fragmentada (Bizzozero, 2011).

Debido a estas profundas discrepancias y previendo que la UNASUR pudiera derivar en la vieja retórica de los procesos integracionistas latinoamericanos, Rodrigo Borja presentó una carta de renuncia irrevocable. Dicha misiva fue leída por Michelle Bachelet en la Cumbre Extraordinaria de mayo de 2008 y, desde ese momento, la Presidencia *pro tempore* se comprometió a hacer las consultas sobre las posibles candidaturas para la Secretaría General dentro de un plazo de 30 días, aunque la labor no se concretaría sino hasta después, en el primer semestre de 2010.

Balance de la PPT chilena

El balance que se puede hacer de la contribución chilena a la integración suramericana es muy positivo, pues no sólo gestionó eficientemente los problemas que se presentaron, sino que además canalizó las voluntades y preocupaciones derivadas de estas situaciones problemáticas para legar varios órganos de fundamental importancia para la región. Así, por auspicio de la PTT, Michelle Bachelet, fueron puestos en funcionamiento:

- El Consejo de Defensa Suramericano (CDS): tiene por objetivos generales consolidar a Suramérica como una zona de paz, construir una identidad suramericana en materia de defensa y fortalecer la cooperación regional militar. Para la realización de estos objetivos, el CDS adoptó su Estatuto y su Plan de Acción 2009-2010 casi al término de año 2008, el Plan de Acción 2010-2011 y, luego, planes anuales para 2012, 2013 y 2016 (siendo notoria la ausencia de planes para el 2014 y el 2015). Además, desde su creación, ha celebrado siete reuniones ordinarias, la última en noviembre de 2016. Cabe resaltar que, desde sus primeros pasos, el CDS ha fungido como instancia estratégica que ha contribuido a impulsar la integración suramericana en su conjunto (Morales Ruvalcaba, 2014).
- El Consejo de Salud Suramericano (CSS). El CSS es otro de los consejos sectoriales más antiguos y evolucionados de la UNASUR. El CSS tiene como propósito consolidar Suramérica como un espacio de integración en salud que contribuya al desarrollo. Desde su creación y hasta 2017, el CSS ha celebrado diez reuniones ordinarias, más que cualquier otro órgano sectorial (la última reunión en marzo de 2017).

En estos años de trabajo, los logros del CSS han sido trascendentales, ya que cuenta con su Estado aprobado y ha consensuado varios planes: primero bianuales, el Plan de Acción 2008-2009 y el Plan de Acción 2009-2010, y luego quinquenales, el Plan de Acción 2010-2015 y el Plan de Acción 2016-2020. Por todo ello, es preciso subrayar que el CSS ha alcanzado niveles de cooperación y entendimiento en materia de salud nunca antes vistos en la región.

- El Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS). Se trata de otro de los proyectos más antiguos de la UNASUR. Éste tiene sus orígenes en la idea del Observatorio Social, formulada años antes y que buscaba identificar las principales fuentes de exclusión en los países de la región para, luego, desarrollar parámetros teóricos y metodológicos que permitieran emprender acciones en el área social. Sin embargo, el Observatorio Social como tal nunca se materializó. No fue sino hasta la III Cumbre de la UNASUR, al término de la PPT chilena, cuando los mandatarios suramericanos concretaron su voluntad por avanzar en la integración social. El CSDS ha sido definido como una instancia de cooperación para el desarrollo social y humano integral entre los países que conforman la UNASUR. Desde su creación en 2009 ha celebrado siete reuniones ordinarias (la última en mayo de 2015 en Montevideo, Uruguay), generando en este tiempo tres planes de acción bianuales: 2009-2011, 2012-2014 y 2015-2017. El CSDS ha sido —junto con el CSS— uno de los órganos más importantes y dinámicos en la UNASUR.
- El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN): se ha convertido en el órgano institucional suramericano encargado de la integración física, remplazando a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Creado también durante la III Cumbre de la UNASUR, el COSIPLAN fue definido como una instancia de discusión política y estratégica para la articulación de programas y proyectos de la infraestructura regional. Cabe mencionar que la IIRSA —institución encargada, desde el año 2000, de promover el desarrollo de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones en la región— no ha sido abrogada, sino que fue subsumida por el COSIPLAN que ahora la conserva como un Foro Técnico para temas relacionados con la planificación de la integración física. Desde su creación, el COSIPLAN ha realizado 6 reuniones ordinarias (la última en diciembre de 2015) y se ha trazado un Plan de Acción Estratégico 2012-2022.

Asimismo, fueron fundados también el Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI) y el Conse-

jo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico, mismos que dejarían de existir —al menos con esas denominaciones— pues el primero sería sustituido por varios órganos que asumirían sus funciones y el segundo cambiaría de nombre.

Si bien resulta muy destacable la contribución chilena a la integración suramericana, ello es posible —y en buena medida consecuencia— gracias a la significativa cuota de poder nacional de Chile, pues este país ha sido el tercero en la jerarquía de poder suramericana, tan sólo después de Brasil y Argentina (Morales Ruvalcaba y Rocha Valencia, 2015).

PRESIDENCIA DE ECUADOR (2009-2010): AFIANZAMIENTO DEL PROCESO

Con esta dinámica de sinergias y progresos, el 10 de agosto de 2009 fue celebrada en la ciudad de Quito, Ecuador, la III Cumbre de la UNASUR.¹ En esta reunión los mandatarios suramericanos reconocieron como fundamental “profundizar y acelerar la integración y la cooperación regional para enfrentar concertadamente estas preocupaciones” (CJEG, 2009), reiterando su objetivo —plasmado en el artículo 2 del Tratado Constitutivo— de construir un espacio de integración con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías.

La Cumbre de Quito marcó el término de la Presidencia chilena y el relevo por parte de Ecuador. Durante los años de 2009 y 2010, la PTT ecuatoriana logró —entre otras cosas— el consenso para el nombramiento del secretario general de la UNASUR.

En el marco de la Cumbre de MERCOSUR, celebrada el 1 de julio de 2008 en Tucumán, Argentina, Michelle Bachelet citó en reunión privada al CJEG para aclarar que la PPT seguía realizando gestiones en miras a la designación de un secretario general pues, a la fecha, no se había logrado un consenso. Algunos candidatos eran: el boliviano Pablo Solón Romero, impulsado por Evo Morales, pero rechazado por Colombia, Perú y Ecuador; el embajador chileno Luis Maira, respaldado por Michelle Bachelet, aunque distante ideológicamente de Brasil y de Argentina (además que Buenos Aires tenía su propio candidato) y, el más fuerte de todos, el ex presidente argentino Néstor Kirchner, quien gozaba la amplia mayoría de los países suramericanos, pero con las reticencias de Colombia y Perú y, especialmente,

¹ Esta es considerada como la tercera cumbre pues, de hecho, se trata de la siguiente reunión con carácter ordinario después de la primera y segunda Cumbre de la CSN, efectuadas en Brasilia el 29-30 de septiembre de 2009 y en Cochabamba el 8-9 de diciembre, respectivamente.

el veto de Uruguay (debido al problema suscitado por la instalación de la papelera finlandesa Botnia en aguas binacionales del Río Uruguay).

Después de meses de estancamiento y habiendo terminado la PPT chilena, el veto uruguayo se vino abajo cuando el gobierno de Tabaré Vázquez concluyó (el 1 de marzo de 2010) y fue relevado por José Mujica (2010-2015) quien, asumiendo los costos políticos internos, decidió darle un giro al conflicto de la papelera en el Río Uruguay y ofrecer un gesto de buena voluntad a su contraparte argentina. Por su parte, Cristina Fernández visitó Perú en marzo de 2010 y pidió públicamente disculpas por la venta de armas que su país hizo a Ecuador en el contexto del conflicto limítrofe peruano-ecuatoriano, a mediados de los años noventa. Habiendo limado asperezas y con el ecuatoriano Rafael Correa al frente de la PPT, el 4 de mayo de 2010 fue celebrada en Los Cardenales una Cumbre extraordinaria con el propósito de, finalmente, designar a Néstor Kirchner como secretario general.

Cabe señalar que la designación de Kirchner se dio en un contexto todavía favorable para los gobiernos de izquierda de América del Sur, hecho que si bien ayudó a impulsar el proyecto integracionista, también propició cierta discrecionalidad institucional pues, como apunta Socorro Ramírez, este “nombramiento pasó por encima del estatuto de UNASUR, que exige dedicación exclusiva del secretario general y provocó el virtual traslado de la sede de la Secretaría de UNASUR de Quito a Buenos Aires, para facilitar las labores que en ese momento desarrollaba Kirchner, como diputado y como político en busca de reelección presidencial” (Ramírez, 2011).

Balance de la PTT ecuatoriana

Al igual que en la PPT chilena, el balance de la gestión por parte de Ecuador al frente de la UNASUR también es muy positivo no sólo por la excelente gestión de los problemas que encaró, sino también por los avances que impulsó al interior del mismo bloque. Evidencia de ello es el robustecimiento de la institucionalidad de la UNASUR gracias a la creación de:

- El Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF): órgano conformado por las ministras y ministros de Economía y/o Finanzas de Suramérica, así como por las presidentas y presidentes de los bancos centrales de los países miembros. De acuerdo con su estatuto, sus objetivos principales giran en torno al desarrollo social y humano, el crecimiento económico, la integración financiera, la cooperación económico-comercial y la colaboración sectorial. El CSEF fue oficialmente constituido en mayo de 2011; no obstante, a pesar de su impor-

tancia, dicho órgano ha perdido dinamismo pues desde su creación sólo ha conseguido celebrar cuatro reuniones ordinarias, la última en julio de 2014.

- El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD): si bien este órgano fue creado durante la III Cumbre de la UNASUR —con el nombre de Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico (CJEG, 2009: ítem 16)—, no fue sino en los siguientes años que adquirió forma y entró en funcionamiento. Así, en abril de 2010 fueron aprobados sus estatutos, mismo que lo definieron como una instancia permanente de consulta, cooperación y coordinación para enfrentar el problema mundial de las drogas. Desde su creación, el CSPMD ha realizado cinco reuniones ordinarias (la última en febrero de 2016) y ha aprobado un Plan de Acción general (mismo que caducó en 2015).

No cabe duda que la contribución de Ecuador a la integración suramericana ha sido muy importante, en buena medida por el compromiso y el protagonismo del presidente Rafael Correa (2007-2017), un líder que encontró en la UNASUR un espacio idóneo para coincidir con modelos posneoliberales, ampliar los márgenes de autonomía nacional e impulsar su proyecto de “Revolución Ciudadana” (Stefanoni, 2012; Sosa, 2013). Sin embargo, es preciso reconocer que las capacidades nacionales y el posicionamiento estructural de Ecuador son notoriamente menores a los de Chile (Morales Ruvalcaba y Rocha Valencia, 2015), por lo cual, si bien destaca el voluntarismo del presidente Correa, éste resulta hasta cierto punto constreñido por la posición de Ecuador en la jerarquía de poder suramericana.

PRESIDENCIA DE GUYANA (2010-2011): COINCIDENCIA DE VOLUNTADES

El 27 de octubre de 2010 la UNASUR sufre un duro golpe cuando fallece Néstor Kirchner, secretario general de la organización, lo cual deja nuevamente acéfala la dirección administrativa del bloque.

A la atmósfera de luto que caracterizó la IV Cumbre de la UNASUR —efectuada el 26 de noviembre de 2010 Georgetown— se sumaron ciertas dudas y desconcierto pues, por primera vez, correspondía al país con el menor posicionamiento en la jerarquía de poder de América del Sur asumir la PPT: será el turno de Guyana a través de su Jefe de Estado, Bharrat Jagdeo (1999-2011). Frente a ello, los dirigentes del bloque procedieron a realizar una serie de ajustes operacionales. ¿Cuáles fueron éstos? Según el Tratado Constitutivo, la atribución más importante de la PPT es precisamente la de

“preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de la UNASUR” (2008, art. 7). Sin embargo, al tratarse del país con la menor dotación de capacidades nacionales de toda Suramérica, Guyana veía muy significativamente reducidas no sólo sus posibilidades de cualquier tipo de liderazgo, sino que también sus contribuciones a la integración regional e, incluso, sus funciones de apoyo técnico que exige la PPT.

Previendo esta situación, el CDD aprobó el 7 de julio de 2010, la Disposición 01/2010 que estableció lo siguiente:

[...] la Presidencia de las reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de Nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancia de UNASUR corresponderá al Estado Miembro que ocupe la Presidencia Pro Tempore de UNASUR, salvo que, previa propuesta de éste, la respectiva instancia acuerdo por consenso designar a otro Estado Miembro (CDD, 2010).

Evidentemente, esta disposición fue hecha no sólo por la insuficiencia de Guyana, sino también por los intereses nacionales de cada Estado. Así, un día antes de la Cumbre de Georgetown, el CMRE distribuyó las presidencias de consejos sectoriales entre los socios de la UNASUR, organizándose las más importantes de la siguiente manera (CMRE, 2010): el COSIPLAN para Brasil, el CSEF para Argentina, el CEE para Venezuela, el CDS para Perú, y las coordinaciones de Educación para Chile y de Ciencia para Colombia en el seno del Consejo de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (presidido por Ecuador). Esta distribución hará visibles los intereses de los países por ciertos sectores de la integración.

El CJEG se congregó en Georgetown el 26 de noviembre de 2010, con motivo de su IV Reunión Ordinaria. Sin duda, una de las acciones más emotivas, fue el tributo que se le rindió al ex presidente argentino y primer secretario general de la UNASUR, Néstor Kirchner, quien había fallecido tan sólo un mes antes.

Si bien prevalecía el duelo, la realidad que enfrentaba la UNASUR era que la titularidad de la Secretaría General se encontraba nuevamente vacante. Y aquí un dato preocupante: desde el 23 de mayo de 2008 (considerada la fecha fundacional de la UNASUR) hasta la Cumbre de Georgetown, habían transcurrido 918 días, de los cuales sólo 177 (19% del tiempo) la Secretaría había tenido titular. Ahora, los países de la región se enzarzarían en otra contienda para alcanzar los consensos necesarios para el cargo.

El 3 de diciembre de 2010, en el marco de la XX Cumbre Iberoamericana realizada en Mar del Plata (Argentina), fue celebrada una Cumbre Extraordinaria de UNASUR. El principal motivo de este encuentro fue intercambiar opiniones sobre los posibles sucesores de Néstor Kirchner, resultando

el acuerdo más importante que “la persona nombrada para el cargo de Secretario General no necesariamente tenía que ser un ex presidente, aunque eso sería lo ideal” (CJEG, 2010:1). Sin duda, con este convenio, los dirigentes del bloque flexibilizaron sus posturas y ampliaron enormemente las posibilidades. Así se comenzaron a barajar muchos nombres: el expresidente uruguayo Tabaré Vázquez (quien se enfrentó a la negativa de Argentina por su antiguo rechazo a Kirchner), la ex presidenta chilena Michelle Bachelet (quien se disculpó debido a su nuevo cargo al frente de *UN Women*), el ex canciller argentino Jorge Taiana e, incluso, el brasileño Marco Aurelio García, asesor del presidente Lula Da Silva. No obstante, las únicas candidaturas que se oficializaron fueron la colombiana María Emma Mejía, quien había servido como “vicepresidente, ministro de Educación y embajadora en España” (CJEG, 2010:2) y quien entró en competencia directa con la postulación de Venezuela que había presentado formalmente “la candidatura del Dr. Alí Rodríguez, Ministro de Electricidad y presidente de CORPO-ELEC” (CJEG, 2010:2). Al haber dos candidaturas, las delegaciones debían llegar a un consenso. Para ello, acordaron un receso y programaron una reunión para el día siguiente. Esta segunda sesión nunca se celebró.

La competencia entre Colombia y Venezuela por la Secretaría General se mostraba como un episodio más de las constantes fricciones diplomáticas entre las dos potencias subregionales latinoamericanas (Morales Ruvalcaba, Rocha Valencia y Durán González, 2016), pero en esta ocasión se corría el riesgo de polarizar la política regional. Para evitarlo, el CMRE ideó una inusitada y salomónica solución: en su reunión extraordinaria del 11 de marzo de 2011 propuso al CJEG “la designación compartida de la señora María Emma Mejía de Colombia y del señor Alí Rodríguez Araque de Venezuela, como Secretarios Generales de la UNASUR, por un periodo de un año cada uno, en ese orden” (CMRE, 2011). Prácticamente semana y media después, nueve países habían dado respuesta afirmativa a la propuesta (sólo faltaban Bolivia, Paraguay y Venezuela), pero al no existir veto de su parte, el CDD recomendó que la PPT guyanesa contactara a Emma Mejía “para comunicarle formalmente su designación como Secretario General, con el fin de poder emprender las coordinaciones necesarias para el inicio de sus funciones” (CDD, 2011a:7). Así, Emma Mejía asumió formalmente funciones el 9 de mayo de 2011 al recibir el instrumento de nominación por parte del presidente Bharrat Jagdeo en su calidad de PTT.

Si bien este acuerdo puede ser visto como una triple victoria diplomática —que reportó réditos políticos tanto para Colombia y Venezuela, como para la región en conjunto—, en realidad se trataba de un paso urgente, pues la UNASUR tenía que hacer frente a dos grandes tareas: 1) por mandato del CJEG, debía apoyar a la PPT para la redacción de un proyecto de “Re-

glamento General” que contemplase los criterios de funcionamiento orgánico de la UNASUR, y 2) tenía que poner en marcha una Secretaría General prácticamente inexistente hasta esos momentos pues, desde el 23 de mayo de 2008 hasta el 4 de mayo de 2010 no hubo nadie al frente de dicho órgano institucional y luego, ya con Néstor Kirchner, el avance fue muy poco, ya que buena parte de su atención y energías del argentino estuvieron puestas en las elecciones presidenciales que tendrían lugar en su país en 2011.

No obstante, desde sus primeras semanas de trabajo, los avances fueron notables: durante la reunión del CDD celebrada el 24-25 de mayo del mismo año, Emma Mejía presentó una propuesta de estructura y presupuesto provisional para la Secretaría General (CDD, 2011b).

Balance de la PPT guyanesa

Es posible anotar que Guyana pudo resolver satisfactoriamente los retos que se presentaron durante su turno en la PPT. No obstante, hubo dos factores decisivos que contribuyeron a eso. El primer factor fue el compromiso y destacable trabajo realizado por Emma Mejía al frente de la Secretaría General y que se desarrolló hasta el 11 de junio de 2012. Cabe destacar que, durante su gestión, la funcionaria colombiana y la PPT guyanesa consiguieron la aprobación del Reglamento General (UNASUR, 2012), el cual quedó consagrado uno de los documentos constitutivos de la UNASUR. El segundo factor tiene que ver con la coincidencia político-ideológica por parte de los presidentes suramericanos en torno al proyecto integrador. En ese sentido, hay que recordar que, partir de 1999, fueron llegando al poder distintos líderes de orientación progresista o de izquierda: de hecho, es posible calificar el periodo transcurrido entre 2006 a 2011 como el *lustror dorado* de la izquierda en la región. No obstante, hacia mediados de 2011, este ciclo comenzó a mostrar los ciertos signos de agotamiento con la salida de Luiz Inácio Lula da Silva del gobierno brasileño y con el grave deterioro de la salud de Hugo Chávez.

A pesar de este primer agotamiento, la UNASUR lograría dotarse de un nuevo impulso gracias a la celebración de una reunión extraordinaria del CJEG en el contexto del cambio de mando presidencial en Perú, el 28 de julio de 2011. En dicha reunión se retomó el propósito de avanzar tanto en la convergencia en materia comercial como en la construcción de “un modelo de integración cultural, social, económica y política con prioridad en la formulación de políticas públicas dirigidas a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y procurar la participación ciudadana” (CJEG, 2011:1). De esta forma, el desarrollo socioeconómico y la lucha contra la desigualdad —unas de las principales causas de los gobier-

nos de izquierda— se colocaría al centro de la agenda regional y Guyana cerraría satisfactoriamente su PPT.

PRESIDENCIA DE PARAGUAY (2011-2012):

IMPASSE EN EL PROCESO INTEGRADOR

El 29 de octubre de 2011, tres meses después de la Cumbre Extraordinaria de Lima, Perú, fue celebrada la V Reunión ordinaria del CJEG en Asunción, Paraguay. En esta reunión se dio el traspaso de la PPT por parte de Guyana a Paraguay, que es también uno de los países con menor posicionamiento estructural en América del Sur (Morales Ruvalcaba y Rocha Valencia, 2015).

En términos generales, la última parte de 2011 y los primeros meses de 2012 transcurrieron con relativa normalidad. No obstante, para el mes de junio, Paraguay se convertiría en un foco rojo para la región, pues su presidente Fernando Lugo (2008-2012) fue inesperadamente destituido por el Parlamento de su país, en lo que fue visto como un “golpe de Estado blando” o “golpe parlamentario”.

A raíz de la inestabilidad en Paraguay y del derrocamiento de Fernando Lugo, la PPT tuvo que ser interrumpida y luego traspasada al siguiente país según el orden alfabético: Perú. Así, la Presidencia de la UNASUR pasaría a ser ejercida, de manera anticipada, por el nuevo mandatario peruano Ollanta Humala (2011-2016).

Balance de la PPT paraguaya

Debido a su inesperada y prematura finalización, el trabajo realizado por la PPT paraguaya quedó inconcluso. Además de ello, deben señalarse las reducidas capacidades nacionales de dicho país pues, después de Guyana y Surinam, Paraguay posee la menor dotación de poder. A pesar de estas significativas condicionantes, es posible destacar que durante el ejercicio de la PPT paraguaya la integración sudamericana siguió su cauce: la mayoría de los consejos sectoriales de UNASUR no sólo celebraron reuniones ordinarias, sino que además reportaron avances de sus trabajos y presentaron planes de trabajo para los siguientes años: fueron aprobados, el Presupuesto 2011-2012 —que será el primero en la historia de UNASUR— y el Presupuesto Anual de Funcionamiento para 2013, segundo en su tipo, pero el primero que servirá como referente para futuras distribuciones presupuestarias; se impulsó la creación de grupos de trabajo en el ámbito de diversos consejos sectoriales y se transfirió el mando de la Secretaría General según lo previsto (CMRE, 2011).

Como se puede observar, no fueron creados nuevos órganos ni fue aprobado algún importante instrumento jurídico durante este periodo, pero la UNASUR logró mantener su curso.

PRESIDENCIA DE PERÚ (2012-2013): REESTRUCTURACIÓN Y DESPLIEGUE

Como se mencionó, el arribo de Perú a la PPT coincidió, prácticamente, con el ya previsto relevo del venezolano José Alí Rodríguez Araque en la Secretaría General (junio de 2012-agosto de 2014). Cabe subrayar aquí la relativa importancia de Perú en la estructura internacional: a diferencia de Guyana y Paraguay, que tenían una dotación menor de capacidades nacionales, Perú históricamente se ha mantenido en la sexta posición de la jerarquía de poder suramericana (después de Brasil, Argentina, Chile, Colombia y Venezuela), todo lo cual lo convierte en un actor relevante en la subregión (Morales Ruvalcaba y Rocha Valencia, 2015:201). Así, el presidente peruano Ollanta Humana en la PPT, en mancuerna con Alí Rodríguez en la Secretaría General, tuvieron que coordinar a los gobiernos suramericanos ante varios asuntos políticos de cierta delicadeza como la disputa diplomática entre Ecuador y los gobiernos de Reino Unido y Suecia por la solicitud de extradición de Julian Assange; la cuestión de las Islas Malvinas que calentó al conmemorarse el 30 aniversario de la guerra entre Argentina y Reino Unido; y la exigencia política que representó el renovado proceso de paz entre el gobierno colombiano —encabezado por Juan Manuel Santos— y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

Balance de la PPT peruana

Una de las cuestiones de enorme trascendencia para la UNASUR durante el año 2012 fueron las notorias reestructuraciones hechas al seno de su institucionalidad.

Durante la PPT peruana y la gestión de Alí Rodríguez como secretario general, fue cesado el Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI), mismo que había sido creado apenas tres años, para sustituirlo por tres consejos nuevos con mayor autonomía institucional y especificidad técnica: el Consejo Suramericano de Educación (CSE), el Consejo Suramericano de Cultura (CSC) y el Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación (COSUCTI). Junto con esta medida, fueron realizados otros importantes ajustes en la estructura institucional, mismos que se observan de la siguiente forma:

- El Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT): fue creado el 30 de noviembre de 2012 con el propósito de fortalecer la cooperación en materia de seguridad ciudadana y coordinar acciones contra la delincuencia organizada, pero compaginando sus tareas con el CSPMD.
- El Consejo Electoral de UNASUR (CEU): un órgano que, si bien comenzó a operar a través de dos grupos de trabajo sobre asuntos electores, fue incorporado plenamente a la institucionalidad de la UNASUR.
- El Foro de Participación Ciudadana: al cual corresponderá crear un espacio propio para los actores sociales suramericanos, así como definir los criterios para su participación.

Con estos ajustes, la UNASUR completaría los doce consejos sectoriales que se muestran en el Organigrama General de la UNASUR, que se presentó al inicio de este capítulo. Cabe destacar que, si bien cada uno de ellos tiene su propia dinámica de funcionamiento, las acciones que desarrollan dependen totalmente del interés nacional de los Estados participantes.

Ahora bien, en un balance de la PPT peruana, es posible anotar que hubo una contribución muy significativa al proceso, misma que permitió avanzar en la configuración del “modelo de integración suramericano” propiamente dicho. Sin duda, bajo el liderazgo de Perú y la coordinación de Alí Rodríguez, UNASUR pudo dar importantes pasos en materia de coordinación política, relación frente a terceros, desarrollo institucional y cooperación económica y social, todo lo cual contribuyó a fortalecer el proceso integrador.

PRESIDENCIA DE SURINAM (2013-2014): POSTERGACIONES Y APLAZAMIENTOS

En la VII Reunión ordinaria del CJEG, celebrada en Paramaribo el 30 de agosto de 2013, se dio el traspaso de la PPT de Perú a Surinam, la cual será ejercida por su mandatario Dési Bouterse. Cabe mencionar que Surinam es el segundo país con menor posicionamiento estructural de América del Sur (tan sólo por encima de Guyana), lo cual compromete sus posibilidades de maniobra y liderazgo.

De esta séptima cumbre resultó la Declaración de Paramaribo a través de la cual: se reiteró la voluntad de las naciones por una integración enmarcada en la cooperación, la solidaridad y el pluralismo; confirmó el interés de sus socios para que el proceso integrador no quede reducido a lo económico, sino que trascienda a todas sus dimensiones posibles (político, social,

cultural, de defensa y seguridad, etc.) y, sobre todo, que promueva formas de cooperación que permitan avanzar en la erradicación de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social; además, resaltó la importancia estratégica de la UNASUR en tanto instrumento para la cooperación internacional de Sudamérica con otras regiones (en especial con el Caribe) y como espacio privilegiado para la coordinación de posiciones comunes respecto a problemas de alcance global; por último, instruyó a los consejos sectoriales a mantener un funcionamiento independiente, pero al mismo tiempo complementario y colaborativo en sus acciones.

Después de la cumbre, correspondió a la PPT surinamesa coordinar las acciones para el nombramiento de Ernesto Samper Pizano como nuevo secretario general de UNASUR.

La candidatura del ex presidente colombiano, Ernesto Samper, comenzó a tomar forma a mediados de 2014 gracias al apoyo de su propio país y de Uruguay, pero el consenso por parte de los presidentes suramericanos tardaría un poco más en llegar. Debido a la cancelación de la Cumbre de Montevideo del mes de agosto de dicho año, así como a la presión por darle continuidad a los trabajos de la Secretaría General, su nombramiento fue oficializado, aunque prácticamente inadvertido: Surinam, en su calidad de PTT, emitió un comunicado el 22 de agosto de 2014, por medio del cual el CJEG designaba a Ernesto Samper Pizano como secretario general de la UNASUR.

Ernesto Samper acompañaría la Presidencia surinamesa en UNASUR por tan sólo 100 días, ya que a inicios de diciembre de 2014 tendría lugar la Reunión Extraordinaria en Guayaquil, donde se realizaría la transferencia de la PPT.

Balance de la PPT surinamesa

Durante el periodo comprendido entre agosto de 2013 y diciembre de 2014, correspondiente a la PPT de Surinam, la UNASUR reportó pocos avances. Ello puede explicarse, por un lado, a causa del ocaso del ciclo político de izquierda y el paulatino rompimiento de los consensos prevalecientes en la región; pero, por otro lado, debido a la reducida dotación de poder nacional por parte de Surinam y los constreñimientos estructurales para desempeñar un rol protagónico.

De hecho, durante este periodo, no fueron agregados nuevos consejos sectoriales a la institucionalidad² de la UNASUR, ni tampoco se realizaron

² Las únicas instancias institucionales creadas durante la PPT surinamesa fueron el Grupo de Trabajo *ad hoc* sobre la cooperación UNASUR-Haití y el Grupo de Trabajo sobre Sistemas de Información Geográfica y Sitio web del COSIPLAN.

reajustes a los ya existentes. Más aún, consciente de sus limitadas capacidades nacionales, Surinam pidió —al igual que ocurrió con la PPT guayanesa— la distribución de las presidencias de los consejos sectoriales, misma que resultó de la siguiente manera (CMRE, 2013): 1) el CSPMD para Venezuela; 2) el COSIPLAN para Chile; 3) el CSE para Perú; 4) el CSC para Surinam; 5) el COSUCTI para Ecuador; 6) el CSDS copresidido entre Surinam y Venezuela; 7) el CDS copresidido entre Surinam y Colombia; 8) el CES para Venezuela; 9) el CSS para Surinam; 10) el CEU también para Surinam; 11) el DOT para Uruguay, y 12) el CSEF para Argentina. Cabe destacar aquí dos cosas: por un lado, que Surinam asumió la presidencia de tres consejos y la copresidencia en otros dos, lo cual habla de su compromiso con el proceso integrador, así como de su relativa mayor dotación de capacidades en comparación con Guyana;³ por otro lado, sorprende el nulo involucramiento de Paraguay, Guyana y especialmente de Brasil, pues ninguno de ellos asumió compromisos concretos con alguno de los consejos sectoriales u otras instancias de la integración suramericana.⁴

Ahora bien, a pesar del poco avance institucional, durante la PPT surinamesa fueron aprobados los ejercicios presupuestales de UNASUR para 2014 y 2015: el primero de ellos por un monto de USD 9 830 375 y el segundo por USD 11 872 517. A diferencia de los periodos anteriores, correspondientes a 2011-2012 y 2013, en esta ocasión ya se observan pautas específicas en la distribución de responsabilidades económicas según las capacidades de cada socio.

En síntesis, la UNASUR comenzó a experimentar una ralentización en su proceso de integración debido las adversas condiciones políticas y económicas para la región. A pesar de su compromiso, Surinam pudo hacer poco para revertir dicha tendencia. Ante este escenario, el neopresidencialismo se acentuaría.

PRESIDENCIA DE URUGUAY (2014-2016): RELANZAMIENTO FALLIDO

Durante el 2015 y 2016, el ocaso de los gobiernos de izquierda continuó y se evidenció con mayor claridad su declive: primero, en Brasil, pues como resultado de las elecciones de octubre de 2013, queda constituida la Cámara de Diputados más conservadora desde la época de la dictadura militar (Marra, 2014); segundo, en Argentina, el kirchnerismo sufre su más grande

³ Guyana, que también procedió al reparto de los consejos sectoriales, sólo se hizo cargo de la presidencia de un consejo sectorial, que fue el CSD's.

⁴ Bolivia no asumió la presidencia de alguno de los 12 consejos sectoriales, pero sí del Foro de Participación Ciudadana.

descalabro al perder las elecciones presidenciales en balotaje (noviembre de 2015) contra Mauricio Macri quien, desde sus primeros días de gestión, procede a implementar en su país un brusco ajuste económico (neoliberal) y de política exterior; tercero, en Venezuela, el resultado de las elecciones parlamentarias de diciembre de 2015 representa la más grande derrota para el oficialismo en la historia de la V República; cuarto, las adversas condiciones económicas y políticas en Brasil facilitan la puesta en marcha de un proceso de *impeachment* en contra de Dilma Rousseff, mismo que culmina el 31 de agosto de 2016 con su destitución y la llegada de Michel Temer al poder.

Más allá del desfavorable contexto para los gobiernos de izquierda, lo trascendente para la integración suramericana fue —como ya se había adelantado— el rompimiento del consenso político prevaleciente en años anteriores, el cual había permitido impulsar significativamente el desarrollo de la UNASUR.

En este escenario se da el traspaso de la PPT de Surinam a Uruguay el 4 de diciembre de 2014. Algo peculiar es que, por primera vez desde su puesta en funcionamiento, la PPT de UNASUR recaerá en dos personas distintas —José Mujica y Tabaré Vazquez— debido al relevo presidencial ya previsto en Uruguay.

La PPT uruguaya tuvo que hacer frente a dos grandes desafíos: por un lado, coordinar acciones con el nuevo secretario general, Ernesto Samper, para el relanzamiento de la UNASUR y, por otro lado, gestionar la crisis entre Venezuela y Colombia que se suscitó a partir del segundo semestre de 2015.

Consciente de que la UNASUR debía pasar “de la teoría a los hechos y de las propuestas a los desarrollos concretos”, Ernesto Samper presentó el 21 de noviembre de 2014 al CMRE diez iniciativas recogidas en el documento titulado “De la visión a la acción” (Secretaría General de la UNASUR 2014). Dichas iniciativas fueron: 1) definir como prioridad regional siete proyectos de infraestructura multinacionales diseñados por el COSIPLAN; 2) implementar el “Banco de Precios de Medicamentos de UNASUR” y el “Mapeo de Capacidades Regionales de Producción de Medicamentos” concertado por el CSS; 3) crear un “Fondo de Becas de Ciencia y Tecnología” reglamentado por el COSUCTI; 4) poner en marcha el “Proyecto de Manual para la Asistencia Mutua de los Países Miembros de la UNASUR” acordado por el COSIPLAN y con la participación del CDS; 5) disponer la apertura de cielos de UNASUR según el COSIPLAN; 6) crear una “Red de Observatorios Suramericanos sobre el Problema Mundial de Drogas” en concurrencia con el CSPMD; 7) crear una “Unidad Técnica de Coordina-

ción Electoral” que refuerce las misiones electorales del CEU; 8) crear la “Escuela Suramericana de Defensa” bajo la orientación del CDS; 9) dotar a la Secretaría General de la UNASUR de todas las herramientas para el cumplimiento de sus nuevas funciones; 10) desarrollar el concepto de ciudadanía suramericana.

En palabras de Alejandra Racovschik, es posible señalar que durante los primeros meses de gestión de Ernesto Samper “hubo claros gestos que dieron muestras de una verdadera intención política de pasar de la ‘visión a la acción’” (Racovschik, 2014:2). Es decir, lo trascendente de la Cumbre Extraordinaria celebrada el 4 y 5 de diciembre de 2014 en las ciudades de Guayaquil y Quito, fue el respaldo explícito que los presidentes de América del Sur brindaron al proyecto de Samper, apoyo que quedó plasmado en la declaración final de dicha Cumbre —con el beneplácito del CJEG por el documento “De la visión a la acción”—, así como por la voluntad expresa de continuar con el proceso de construcción de la ciudadanía suramericana y de consolidar la Secretaría General.

Con este ánimo “relacionista” es posible destacar que, durante 2015, los consejos sectoriales celebraron reuniones de trabajo y avanzaron en sus planes de acción. Todo indicaba una revitalización de la UNASUR. Sin embargo, la crisis de gobernabilidad en Venezuela —que se agravó durante la presidencia de Nicolás Maduro— tendría repercusiones en la integración suramericana: primero, con una crisis diplomática con Colombia; luego, llevando a la polarización política en Suramérica y, por último, paralizando la UNASUR.

El 19 de agosto de 2015, dos hombres en motocicleta atacaron por la espalda, con armas largas, a cuatro personas (tres integrantes de las fuerzas armadas venezolanas y un civil) que participaban en operaciones anticontrabando. Momentos después del ataque, el gobierno venezolano ordenó el despliegue policial en diversos municipios fronterizos e implementó el “Operativo de Liberación y Protección del Pueblo”, por el cual se ordenó no sólo la militarización de la frontera y un estado de excepción en ella, sino también la deportación de más de mil colombianos: la condena de Bogotá a las acciones de Caracas vino el 25 de agosto. Ante la crisis, los presidentes de ambas naciones plantearon como posibles mediadores a la Organización de Estados Americanos o la UNASUR.

Colombia dio prioridad a la OEA. Así, el 31 de agosto del mismo año tuvo lugar en Washington una maratónica sesión para decidir si la organización convocaría a una reunión urgente de cancilleres. Sin embargo, la delegación colombiana sufrió una derrota cuando no logró conseguir los 18 votos necesarios (de los 34 posibles) para que se aprobara su iniciativa.

La negativa provino de Venezuela, Haití, Ecuador, Bolivia y Nicaragua que votaron en contra, Dominica que se ausentó y 11 países —entre ellos Brasil, Argentina y otros nueve países centroamericanos o caribeños— que se abstuvieron (Gómez Maseri, 2015). Aunque con una petrodiplomacia debilitada, Caracas obtuvo el respaldo suficiente de los países del ALBA y Petrocaribe para mantener el panamericanismo a raya de la crisis.

Después de la negativa en la OEA, el presidente Juan Manuel Santos desistió de acudir a la UNASUR al considerarlo un bloque provenzolano (idea promovida por el ex presidente César Gaviria quien, incluso, sugirió retirar a Colombia). Al respecto, el secretario Ernesto Samper dijo: “que la opinión pública colombiana sepa que UNASUR, aunque está activa en el tema, no puede mediar, como lo dispone su Tratado Constitutivo, si no hay la petición de los dos países involucrados” (Secretaría General de la UNASUR, 2015). Sin embargo, Colombia —con su postura— terminaría por bloquear toda acción diplomática proveniente del secretario general.

Balace de la PPT uruguayana

No obstante el ánimo “relacionista” transmitido por Samper y el ejercicio de la PPT por parte de un país intermedio en la jerarquía de poder suramericana —como lo es Uruguay—, la UNASUR prodigaría en su proceso durante la segunda mitad del 2015 a causa de la crisis diplomática en Venezuela, la cual llevó a la polarización de la región: por primera vez, desde la III Cumbre —que tuvo lugar en Quito durante 2009— no fue efectuada la reunión ordinaria anual del CJEG, pero, lo más grave, es que tampoco fue realizada ninguna reunión extraordinaria.

Ante la inoperatividad del CJEG, corresponderá al CMRE atender y dar seguimiento a la agenda suramericana. Cabe recordar que el CMRE es un órgano de importancia neurálgica en la estructura político-institucional de la UNASUR que tiene, como una de sus principales funciones, resolver temas centrales de la integración. En ese sentido, el CMRE logró aprobar importantes documentos relacionados con el funcionamiento operativo de UNASUR, entre ellos: la metodología de cálculo para la fijación de alícuota correspondientes a los aportes de los Estados miembros, el Presupuesto Anual 2016 y el Reglamento de Administración y Gestión Financiera. Además de ello, a finales de 2015, el CMRE impulsó también resoluciones sobre temas como cooperación Sur-Sur, asistencia mutua en desastres y financiamiento de países menores.

Debido a la falta de consensos, la PPT uruguayana se vio neutralizada en muchas de sus acciones, de tal forma que durante su gestión sólo fue posible —en términos institucionales— crear la Escuela Suramericana de De-

fensa (ESUDE), la Unidad Técnico-Administrativa del Consejo Electoral de UNASUR (UTACE) y el Grupo de Altas Autoridades de Cooperación Sur-Sur.

PRESIDENCIA DE VENEZUELA (2016-2017): CRISIS DE LA INTEGRACIÓN SURAMERICANA

Según lo programado, después de Uruguay, correspondería el turno de la PPT a Venezuela. Sin embargo, la crisis de gobernabilidad en dicho país derivó no sólo en el conflicto diplomático con Colombia, sino también en el repudio de los nuevos gobiernos de derecha en la región, especialmente de Argentina. De hecho, en su primera rueda de prensa como presidente electo en noviembre de 2015, Mauricio Macri adelantó que invocaría el Protocolo de Ushuaia para suspender a Venezuela del MERCOSUR, debido a “los abusos y la persecución de sus opositores” (CNN Español, 2015). Con esta afronta, Caracas asumió la PPT de UNASUR el 23 de abril de 2016 en el marco de una reunión ordinaria del CMRE, pues resultó imposible un encuentro entre los presidentes suramericanos.

Si bien Venezuela puede ser caracterizada como una potencia subregional debido a su significativa dotación de poder nacional y su relevante posicionamiento en la jerarquía de poder suramericana (Morales Ruvalcaba, Rocha Valencia y Durán González, 2016), durante su mandato al frente de la UNASUR tuvo dificultades para impulsar la integración regional a causa del bloqueo de varios de sus socios. Esto resulta evidente al observar la interrupción del trabajo en la mitad de los consejos sectoriales pues, durante toda la PPT venezolana, el COSUCTI, el CSD's, el CSEF, el CSE, el COSIPLAN y el CSPMD no celebrarían reuniones. ¿Cuáles fueron los países que se mostraron más reticentes con Caracas? La respuesta se encuentra en el Mercado Común del Sur.

El periodo que correspondió a Venezuela colocarse al frente de la UNASUR (23 de abril de 2016 al 21 de abril de 2017) coincidió también con la Presidencia en el MERCOSUR, la cual iniciaba el 14 de septiembre de 2016. Sin embargo, un día antes de esta fecha, los cancilleres de Brasil, Argentina Paraguay y Uruguay se reunieron para analizar la situación en Venezuela y el avance de sus compromisos adquiridos con el MERCOSUR. Derivado de las discusiones, subrayaron que Venezuela no había adherido al ACE N°18 —crucial para el funcionamiento comercial del bloque—⁵ ni la Decisión

⁵ Dicho acuerdo tiene por objeto facilitar la creación de las condiciones necesarias para el establecimiento del Mercado Común entre las partes.

Nº17/05,⁶ para lo cual aprobaron la “Declaración Conjunta relativa al funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR”,⁷ y establecieron que “la presidencia del MERCOSUR en el presente semestre no pasa a Venezuela, sino que será ejercida por medio de la coordinación entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay” (Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 2016). De esta forma, por primera vez en su historia, el MERCOSUR sería copresidido por varios de sus integrantes.

Meses más tarde, cuando hubo rotado la Presidencia de MERCOSUR a Argentina, el Consejo de Mercado Común se reunió nuevamente para reevaluar la situación de Venezuela. En esta ocasión, el máximo órgano de gobierno de dicha organización decidió cesar “del ejercicio de sus derechos inherentes en la condición de Estado Parte de MERCOSUR de la República Bolivariana de Venezuela” (CMC, 2016). La aventura de Caracas en el MERCOSUR iniciada en 2006, quedaría interrumpida una década después.

La disputa al seno del MERCOSUR tuvo también como escenario la UNASUR ya que, de los seis consejos sectoriales que lograron realizar encuentros de trabajo durante la PPT venezolana, varios socios se abstuvieron de participar: en la X Reunión ordinaria del CSS faltaron todos los miembros plenos del MERCOSUR; en la VII Reunión ordinaria del CDS se ausentaron Argentina y Paraguay; mientras que en la IV Reunión ordinaria del CSC no se presentó Paraguay.

Al bloqueo por parte de Argentina, Brasil y Paraguay a la PPT venezolana hay que sumar un hecho ya previsto, pero que vino a dificultar aún más la gobernanza de la UNASUR: la salida de Ernesto Samper de la Secretaría General. Después de poco más de dos años de labor y sin la aspiración de renovar su mandato, el colombiano concluiría funciones a finales de agosto de 2016 (Prensa y Relaciones Institucionales, 2016, 2017). Debido a la falta de consenso para designar a un sucesor, el CJEG decidió —para esas fechas— prorrogar por única vez el mandato de Samper por cinco meses más (CJEG, 2016). Ese plazo se cumplió el 31 de enero de 2017, de tal forma que, ante la ausencia del nuevo secretario general, el CMRE resolvió que correspondería al Jefe de Gabinete “garantizar la continuidad del funcionamiento de la Secretaría General” (CMRE, 2017) en términos administrativos. Desde entonces, dicho cargo ha sido desempeñado por Yuri Chillán.

⁶ Esta decisión contiene “el Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR”.

⁷ Fue aprobada por consenso, con el apoyo expreso de Argentina, Brasil y Paraguay y con la abstención de Uruguay.

Balance de la PPT venezolana

En síntesis, el balance que se puede hacer de la PPT venezolana es negativo, pero ello no por la falta de compromiso de Caracas con la integración, sino por la ausencia de condiciones para el diálogo político en la región.

Finalmente, la calamitosa gestión de Venezuela al frente de la UNASUR terminaría de forma abrupta: el 20 de abril de 2017, es decir, un par de días antes de que Venezuela entregara oficialmente la PPT, la cancillería argentina emitió un comunicado por el cual asumía la Presidencia de UNASUR (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, 2017); esto fue visto como una autoentrega del mando y rechazado por la canciller Delcy Rodríguez (HispanTV, 2017). Con esto último, la integración suramericana ha vivido uno de los episodios más penosos y lamentables de su historia.

CONCLUSIÓN

A continuación listamos conclusiones por Presidencias *pro tempore* de la UNASUR:

- Chile, de considerable cuota de poder nacional en la región (el tercero en orden de importancia), fortaleció el liderazgo de Bachelet a partir del desarrollo institucional de la UNASUR en su Presidencia *pro tempore*. Esto le permitió a Chile un mayor relacionamiento con sus vecinos y utilizar a la UNASUR para articular mayores vínculos con la Cuenca del Pacífico.
- Ecuador robusteció la institucionalidad de la UNASUR con la creación de nuevos consejos sectoriales, aunque este país posee capacidades medias en la jerarquía de poder regional. Sin embargo, al mismo tiempo, Ecuador afectó los mecanismos institucionales con la designación del Secretario General, y el presidente Correa articuló su propia proyección personal a partir de la coincidencia ideológica con el espacio de la Unión de Naciones Sudamericanas.
- Guyana, al ser el país con menor capacidad nacional de América del Sur, delegó institucionalmente los consejos sectoriales en diversos países, poniendo de manifiesto los intereses nacionales y temáticos de éstos. Tanto la labor de la nueva Secretaría General de la UNASUR como la coincidencia ideológica de los países, permitieron una labor equilibrada de esta Presidencia *pro tempore* ante sus limitadas capacidades.
- La crisis política en Paraguay coincide con su Presidencia *pro tempore* en la UNASUR. En este contexto, la destitución de Lugo marca el fin

del ejercicio paraguayo en la PPT del organismo, lo cual explicita, en cierto sentido, la dependencia de la UNASUR con el marco del neopresidencialismo. Al mismo tiempo, la reacción de la UNASUR, suspendiendo a Paraguay, se vincula ya con una división política en el organismo y, por lo tanto, se generan formas no consensuadas en la utilización de sus mecanismos institucionales.

- Perú, con capacidades medias en la estructura de poder regional, logra restablecer el funcionamiento institucional de la UNASUR e incluso logra desarrollar y ajustar la institución. Aunque, de todas formas, es de destacar que los contenidos sectoriales en los consejos son definidos en base a los intereses nacionales de los países.
- Durante la Presidencia *pro tempore* de Surinam, y dadas sus capacidades nacionales muy limitadas, se produce una serie de aplazamientos y moratorias importantes, tanto en designaciones como en reuniones institucionales. Solamente la crisis política en Venezuela logra la cooperación considerando intereses de tipo regionales.
- Durante la Presidencia *pro tempore* de Uruguay se observa un contexto de fuerte debilitamiento del consenso político en torno al proceso de integración autónomo, por cambios en las orientaciones políticas nacionales de los presidentes de la región.
- En el marco de la PPT venezolana, iniciativas de desarrollo institucional naufragarían en crisis políticas donde predominan intereses nacionales y capacidades de bloqueo, siempre en estrecha relación con la perspectiva política e ideológica de los poderes ejecutivos y en su relación con la UNASUR.

Podemos afirmar que las PPT han condicionado la agenda de la UNASUR en su primera década, anteponiendo la proyección de los liderazgos de los presidentes y de los intereses nacionales (siempre y cuando exista la capacidad nacional) sobre los intereses regionales. Esto ha afectado la institucionalidad de la UNASUR y su función de promoción de intereses comunes regionales.

Solamente las crisis políticas coyunturales logran conformar intereses de tipo regionales en la UNASUR, aunque su perspectiva es marcadamente ideológica y, por lo tanto, no siempre se alcanzan consensos en marcos institucionales preestablecidos. Asimismo, las nuevas orientaciones políticas de los poderes ejecutivos en los países marcan el debilitamiento de cualquier tipo de iniciativa en el espacio de la UNASUR.

Finalmente, consideramos que el marco teórico del neopresidencialismo es de aplicación a casos de estudio de organizaciones de integración regio-

nal en América Latina, constituyendo éste un aporte para futuras agendas de investigación en la materia.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara, Manuel, Mélangy Barragán y Francisco Sánchez (2016), "Los presidentes latinoamericanos y las características de la democracia", en *Colombia Internacional*, núm. 87, Universidad de Los Andes, pp. 21-52.
- Bizzozero, Lincoln (2011), "América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI, entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada", en *Revista Brasileira de Política Internacional* 1, núm. 54, pp. 29-43.
- Briceño-Ruiz, José y Andrea Ribeiro Hoffmann (2015), "Post-Hegemonic Regionalism, UNASUR, and the Reconfiguration of Regional Cooperation in South America", en *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 40, num. 1, Routledge, pp. 48-62.
- Carpizo, Jorge (2006), "Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* XXXIX, núm. 115, pp. 57-91.
- CDD (2010), "Disposición 01/2010", en *UNASUR*, 7 de julio de 2010, disponible en <<https://is.gd/GKrCCl>>, consultado en noviembre de 2017.
- CDD (2011a), "XXIX Reunión del Consejo de Delegados de la Unión Suramericana de Naciones", en *UNASUR*, 31 de marzo, disponible en <<https://is.gd/ALtsTG>>, consultado en noviembre de 2017.
- CDD (2011b), "Informe de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Delegadas y Delegados de la Unión de Naciones Suramericanas", en *UNASUR*, 25 de mayo, disponible en <<https://is.gd/uVU5z6>>, consultado en noviembre de 2017.
- CJEG (2009), "3a Reunión Ordinaria, Declaración Presidencial de Quito", en *Archivo Digital de UNASUR*, 10 de agosto, disponible en <<https://is.gd/057hIu>>, consultado en octubre de 2017.
- CJEG (2010), "Resumen de los debates de la Cumbre Extraordinaria de UNASUR", en *UNASUR*, 3 de diciembre, disponible en <<https://is.gd/2T5pqY>>, consultado en noviembre de 2017.
- CJEG (2011), "Declaración del 28 de julio, Compromiso de UNASUR contra la desigualdad", en *UNASUR*, 28 de julio, disponible en <https://is.gd/HlhWHO>, consultado en noviembre de 2017.
- CJEG (2016), "Decisión núm. 01", en *UNASUR*, 25 de agosto, disponible en <<https://is.gd/ZRnIhu>>, consultado en noviembre de 2017.

- CMC (2016), “Regulamentação dos aspectos operacionais derivados da Declaração Conjunta de 13 de setembro de 2016”, en *MERCOSUR*, 14 de diciembre de 2016, disponible en <<https://is.gd/d5GoGW>>.
- CMRE (2010), “Resolución sobre la distribución de las presidencias de los Consejos Sectoriales de UNASUR”, en *UNASUR*, 25 de noviembre, disponible en <<https://is.gd/KigzYU>>, consultado en noviembre de 2017.
- CMRE (2011), “Resolución de designación del Secretario General de la Unión de Naciones Suramericanas”, en *UNASUR*, 11 de marzo, disponible en <<https://is.gd/Lw7tqA>>, consultado en noviembre de 2017.
- CMRE (2013), “Distribución de las presidencias de los Consejos Sectoriales y otras instancias de UNASUR”, en *UNASUR*, 29 de agosto, disponible en <<https://is.gd/2ESd13>>, consultado en noviembre de 2017.
- CMRE (2017), “Resolución núm. 02, Funcionamiento de la Secretaría General de UNASUR en la transición hasta la designación de una nueva Secretaria o nuevo Secretario General”, en *UNASUR*, marzo, disponible en <<https://is.gd/XLzPRW>>.
- CNN Español (2015), “Macri dice que invocará la cláusula democrática del Mercosur sobre Venezuela, ¿qué significa?”, en *CNN Español*, 23 de noviembre, disponible en <<http://cnnespanol.cnn.com/2015/11/23/macri-dice-que-va-invocara-la-clausula-democratica-del-mercosur-sobre-venezuela-que-significa/>>.
- Comini, Nicolás y Alejandro Frenkel (2014), “Una Unasur de baja intensidad”, en *Nueva Sociedad*, núm. 250, pp. 58-77.
- Crandall, Russell (2011), “The Post-American Hemisphere, Power and Politics in an Autonomous Latin America”, en *Foreign Affairs* (Council on Foreign Relations) 90, núm. 3, mayo-junio, pp. 83-95.
- Gómez Maseri, Sergio (2015), “Colombia perdió en la OEA, no logró convocar a reunión de cancilleres”, en *El Tiempo*, 31 de agosto, disponible en <<https://is.gd/ngWSx0>>.
- HispanTV (2017), “Caracas rechaza autoentrega de presidencia de Unasur por Argentina”, en *HispanTV*, 22 de abril, disponible en <<https://is.gd/v18Fln>>.
- Lanzaro, Jorge (2001), “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina”, en Jorge Lanzaro, *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 15-49.
- Legler, Thomas (2013), “Post-Hegemonic Regionalism and Sovereignty in Latin America, Optimists, Skeptics, and an Emerging Research Agenda”, en *Contexto Internacional*, 35, núm. 2, julio-diciembre, pp. 325-352.
- Marra, Agnese (2014), “El Congreso brasileño más conservador desde la dictadura”, en *Público*, 12 de octubre, disponible en <<https://is.gd/g4ua9x>>.

- Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2016), “Aprovação da “Declaração Relativa ao Funcionamento do Mercosul e ao Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela”, en *Ministério das Relações Exteriores*, 13 de septiembre, disponible en <<https://is.gd/WGRLov>>, consultado en noviembre de 2017.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina (2017), “Información para la prensa núm. 136/17, Asunción de la Presidencia Protempore de la Unasur”, en *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto República Argentina*, 20 de abril, disponible en <<https://is.gd/xFtcca>>, consultado en noviembre de 2017.
- Morales Ruvalcaba, Daniel (2014), “La Unión de Naciones Suramericanas, Brasil y el Consejo de Defensa Suramericana: primeros logros en seguridad y defensa para la región”, en Ignacio Medina y Carlos Oliva, *Integración, seguridad y democracia en América Latina*, Guadalajara, ITESO, pp. 219-236.
- Morales Ruvalcaba, Daniel (2015), “Las promesas del ascenso estructural de los países de América Latina y el Caribe, 1975-2013, logros, desencantos y frustraciones”, en *Anuario Latinoamericano*, 2, Universidad Maria Curie-Skłodowska, pp. 185-210.
- Morales Ruvalcaba, Daniel, Alberto Rocha Valencia y Tania Durán González (2016), “Las potencias subregionales en el sistema internacional de Posguerra Fría, ¿nuevos actores en la política internacional?”, en *Geopolítica(s)*, 7, núm. 1, Universidad Complutense de Madrid, pp. 73-103.
- Nery, Tiago (2016), “UNASUL, a dimensão política do novo regionalismo sul-americano”, en *Caderno CRH*, 29, núm. 3, pp. 59-75.
- Nolte, Detlef y Nicolás Matías Comini (2016), “UNASUR, Regional Pluralism as a Strategic Outcome”, en *Contexto Internacional*, 38, núm. 2, mayo-agosto, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro pp. 545-565.
- Prensa y Relaciones Institucionales (2016), “Ernesto Samper no aspira a su reelección en la Secretaría General y continuará en UNASUR hasta enero de 2017”, en *UNASUR*, 26 de agosto, disponible en <<http://www.unasursg.org/es/node/905>>, consultado en mayo de 2017.
- Prensa y Relaciones Institucionales (2017,) “Discurso de rendición de cuentas del Secretario General de UNASUR, Ernesto Samper Pizano, Volver a lo Nuestro”, en *UNASUR*, 1 de febrero, disponible en <<http://www.unasursg.org/es/node/1064>>, consultado en mayo de 2017.
- Racovschik, Alejandra (2014), “¿De la visión a la acción? La UNASUR frente al desafío de consolidar el proceso de integración”, en *Boletín Institucional del Área Estado y Políticas Públicas*, núm. 66, FLACSO.

- Ramírez, Socorro (2011), "UNASUR, ¿una exitosa plataforma de coordinación suramericana?", en *Razonpublica.com*, 21 de marzo, disponible en <<https://is.gd/vc3mOI>>, consultado en noviembre de 2017.
- Riggiozzi, Pía y Diana Tussie (2012), "The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America", en Pía Riggiozzi y Diana Tussie, *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*, Springer, pp. 1-16.
- Riggiozzi, Pía y Jean Grugel (2015), "Regional Governance and Legitimacy in South America, the Meaning of UNASUR", en *International Affairs*, 91, núm. 4, julio, The Royal Institute of International Affairs, pp. 781-797.
- Secretaría General de la UNASUR (2014), "De la visión a la acción, iniciativas presentadas por la Secretaría General a la consideración de la Cumbre Extraordinaria de la UNASUR que se celebrará en Ecuador los días 4 y 5 de diciembre de 2014", en *Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay*, noviembre, disponible en <<https://is.gd/A8zCU8>>, consultado en octubre de 2016.
- Secretaría General de la UNASUR (2015), "Comunicado oficial", en *UNASUR*, 26 de agosto, disponible en <<http://www.unasursg.org/es/node/407>>, consultado en noviembre de 2017.
- Sosa, Ivette (2013), "La Revolución ciudadana en Ecuador", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, 13, núm. 3, ITAM, pp. 49-56.
- Stefanoni, Pablo (2012), "Posneoliberalismo cuesta arriba. Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate", en *Nueva Sociedad*, núm. 239, pp. 51-64.
- Telerama (2008), "Rodrigo Borja renunció a UNASUR", en *Youtube*, 23 de mayo, disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=PuEMcfXUHIs>>, consultado en diciembre de 2016.
- UNASUR (2008), "Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas", en *UNASUR*, 23 de mayo, disponible en <<https://is.gd/wQAMYH>>, consultado en noviembre de 2017.
- UNASUR (2012), "Reglamento General de UNASUR", en *UNASUR*, 11 de junio, disponible en <<https://is.gd/AUelem>>, consultado en noviembre de 2017.
- Vaca Hernández, Wendy (2017), "Región América Latina, procesos regionales entre la dependencia y la autonomía", en *Íconos*, núm. 57, enero, FLACSO Ecuador, pp. 41-60.