

UNASUR, UNA OPORTUNIDAD RENOVADA

Natasha Suñé¹
Guillaume Long²

Este estudio analiza: i) los antecedentes históricos de la integración suramericana, a fines de resaltar la importancia de un proyecto autónomo y multidimensional; ii) el legado de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), sus aciertos, errores y vulnerabilidades, a efectos de repensar una institucionalidad teniendo en cuenta las debilidades; iii) las alternativas existentes a la Unasur, en razón de entender que ningún marco tiene el potencial estratégico de la Unasur; y iv) las reformas que se deberían llevar a cabo para garantizar la sostenibilidad en el largo plazo de este proyecto de integración.

Palabras clave: integración regional; Unasur; autonomía; institucionalidad; permanencia.

UNASUL, UMA OPORTUNIDADE RENOVADA

Este estudo analisa: i) os antecedentes históricos da integração sul-americana, a fim de destacar a importância de um projeto autônomo e multidimensional; ii) o legado da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), seus acertos, erros e vulnerabilidades, a fim de repensar um modelo institucional levando em conta as fragilidades; iii) as alternativas existentes para a Unasul, pois entende-se que nenhum marco tem o seu potencial estratégico; e iv) as reformas que devem ser realizadas para garantir a sustentabilidade a longo prazo deste projeto de integração.

Palavras-chave: integração regional; Unasul; autonomia; institucionalidade; permanência.

USAN, A RENEWED OPPORTUNITY

This study analyzes: i) the historical background of South American integration, in order to highlight the importance of an autonomous and multidimensional project; ii) the legacy of the Union of South American Nations (Usan), its successes, failures and vulnerabilities, to rethink an institutional model taking into account the weaknesses; iii) the existing alternatives for Usan, since it is understood that no framework has the strategic potential of Usan; and iv) the reforms that must be carried out to ensure the long-term sustainability of this integration project.

Keywords: regional integration; Usan; autonomy; institutionality; permanence.

JEL: F50; F15.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm30art1>

Data de envio do artigo: 10/11/2022. Data de aceite: 19/11/2022.

1. Magister en derecho administrativo y administración pública por la Universidad de Buenos Aires (UBA); y abogada por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Orcid: <0000-0002-5662-685X>. Correo electrónico: <sunenatasha@gmail.com>.

2. Analista político senior no Centre for Economic and Policy Research (CEPR), Sciences po-Paris; y Phd estudiante en la Universidad de Londres. Orcid: <0000-0002-6809-4520>. Correo electrónico: <long@cepr.net>.

1 INTRODUCCIÓN³

Tras varios años de debilitamiento de la integración, las recientes victorias electorales de tendencias políticas que ponen la integración latinoamericana y suramericana en el centro de sus programas políticos han vuelto a generar expectativas. Con la notable excepción del gobierno de Jair Bolsonaro, Brasil lleva décadas buscando construir un espacio regional suramericano. Por ello, ante la victoria de Luiz Inácio “Lula” da Silva se vuelve a escuchar hablar de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), el ente de integración suramericano – por excelencia – que hiciera soñar a tantos convencidos de la necesidad de integración en América Latina.

En una primera parte recorremos los orígenes de la integración suramericana, y enmarcamos el proyecto de la Unasur en su contexto histórico. Luego, analizamos el proceso de creación y consolidación de la Unasur desde sus raíces en las cumbres suramericanas de inicios de siglo y la posterior Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), hasta su ocaso con la salida de siete de sus miembros entre 2018 y 2020.

Examinamos, en la segunda parte, los pocos años de vida institucional de la Unasur: los grandes hitos diplomáticos; la llamada “diplomacia presidencial”; las agendas sectoriales, sobre todo aquellas de mayor consolidación; los impasses en torno a la Secretaría General, el Banco del Sur, entre otros; y los crecientes desencuentros políticos en los últimos años de actividad de la organización. Sobre esta base, identificamos importantes aciertos, errores y debilidades de la organización, y exploramos los factores institucionales, coyunturales, políticos y geopolíticos que precipitaron su declive. El estudio enuncia importantes fallas de diseño que se deberían corregir en el caso de un relanzamiento de la integración.

Analizamos, en una tercera parte, las que a menudo se presentan como alternativas existentes a la Unasur, en especial la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) ampliado.

Finalmente, sugerimos, en una cuarta parte, posibles incentivos para que, de relanzarse la Unasur, los Estados no vuelvan a cambiar de parecer en torno a su membresía, y para que la organización no padezca de futuros boicots o intentos de destrucción. Insistimos, en especial, sobre la necesidad de retomar la agenda de la convergencia entre la Comunidad Andina (CAN), el Mercosur y otros organismos regionales.

3. La presente versión es una adaptación del texto original publicado en Center for Economic and Policy Research (CEPR): Long, G.; Suñé, N. *Hacia una Nueva Unasur: vías de reactivación para una integración suramericana permanente*. Washington: CEPR, oct. 2022.

2 PRIMERA PARTE

2.1 Los orígenes del regionalismo latinoamericano

Las raíces del pensamiento integracionista y latinoamericanista se remontan al momento fundador de las repúblicas latinoamericanas, cuando en los albores del siglo XIX, surgió la incógnita de la génesis de los nuevos Estados: ¿qué Estados y sobre la base de qué divisiones administrativas? Aún presente en el discurso político actual, particularmente en la izquierda del espectro político latinoamericano, está el hecho de que las comunidades imaginadas que dieron sustento a las nuevas nacionalidades y a sus respectivos Estados pudieron haber sido otras.

Está claro que ese legado fundacional sigue alimentando aún la política latinoamericana y las especulaciones sobre cuál pudo haber sido la historia de una región menos fragmentada. La figura del libertador Simón Bolívar aún sigue siendo titular en el discurso y en los imaginarios políticos de hoy, debido a su visionaria defensa de una mayor unión entre los países que obtuvieron su independencia del colonialismo ibérico.

Después del impulso inicial por una mayor unión política y el fracaso del Congreso Anfictiónico impulsado por Bolívar, la primera mitad del siglo XIX fue marcada por procesos de fragmentación interna, separatismo y conflicto civil. Este repliegue sobre la búsqueda de una largamente inconclusa hegemonía nacional no permitió que una joven América Latina pudiera proyectarse internacionalmente.

A inicios del siglo XX, Estados Unidos, saliendo de su proceso de expansión y consolidación territorial interna, y emulando las naciones europeas – pero con mirada más imperial que colonial – giró hacia América Latina y el Caribe. Una Doctrina Monroe (1823) poco implementada en la práctica⁴ fue vigorizada y radicalizada a través del derecho a la intervención contenido en el Corolario de Roosevelt (1904), lo que fue seguido de intervenciones militares cada vez más recurrentes, en especial en América Central y el Caribe en las primeras tres décadas del siglo XX.⁵

El mecanismo de legitimación hegemónica empleado por Estados Unidos fue el “panamericanismo”, un concepto que se remontaba a las guerras de independencia hemisféricas pero que se fue afianzado a través de la primera Conferencia Internacional de Estados Americanos (CIEA) llevada a cabo en Washington en 1890. En 1910, se conformó finalmente la Unión Panamericana.

4. La doctrina Monroe no fue invocada para impedir que Gran Bretaña ocupe las Islas Malvinas en 1833. Ante el reclamo argentino, el Gobierno de Estados Unidos expresó que mientras la controversia entre esos dos gobiernos sobre los hechos no quedara resuelta, Estados Unidos no podrían dar una respuesta definitiva. Véase podestá Costa *et al.* (1979).

5. Williams (1959) sigue muy vigente para entender este fenómeno.

Una decena de conferencias panamericanas hasta la segunda guerra mundial consolidaron un regionalismo hemisférico fuertemente custodiado por Estados Unidos.⁶ En 1947, en el apogeo de la hegemonía estadounidense, la mayoría de los Estados de América Latina se adhirieron al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), también conocido como Pacto de Río. En 1948, en la Conferencia de Bogotá, fue creada la Organización de Estados Americanos (OEA). El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue creado en 1959. El panamericanismo se había transformado en un conjunto de instituciones de mucho mayor peso en un sistema interamericano hecho a la medida de las necesidades estadounidenses en la Guerra Fría.

2.2 El regionalismo cerrado⁷

Después de la debacle económica de los años veinte y treinta, y ante la vulnerabilidad de América Latina en el contexto de los vaivenes de los precios internacionales de las materias primas, surgieron una serie de críticas al sistema económico imperante y nuevas recetas para cambiar el rumbo económico de la región. El pensamiento de Raúl Prebisch, secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) entre 1950 y 1963, sobre la naturaleza periférica de América Latina en el sistema mundial, dio origen a la escuela estructuralista, que a su vez tuvo un gran impacto sobre el debate acerca del desarrollo en América Latina y en el mundo. Las recomendaciones de la CEPAL sobre cómo proteger industrias incipientes y la necesidad de sustituir importaciones marcaría profundamente el regionalismo latinoamericano.

Para que funcionara el modelo de sustitución de importaciones, el pensamiento cepalino recomendaba trascender los mercados nacionales para crear uniones aduaneras de mayor envergadura. Se proponía una integración basada en el comercio regional, pero con fuerte acento sobre la complementariedad productiva entre economías vecinas y la protección comercial frente a las importaciones extra regionales. Hoy se conoce a esta fase precursora en materia de integración como la era del “regionalismo cerrado” (Velez-Serrano, 2018, p. 20).

En 1960, siguiendo este pensamiento cepalino, se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que inició un proceso de acercamiento entre los países de América Latina, con vistas a propiciar el desarrollo de la región desde una integración comercial entendida en términos estrictamente

6. El multilateralismo panamericano, luego interamericano, fue, de cierto modo, el rostro consensual de la hegemonía estadounidense en la región. Está claro que esta hegemonía también fue acompañada de una buena dosis de coerción, esencialmente mediante los varios tipos de intervención directa e indirecta para defender los intereses de Estados Unidos en el hemisferio.

7. La literatura académica habla a menudo de las sucesivas olas del regionalismo latinoamericano, destacando tres, cuatro o incluso cinco olas. En este estudio hemos preferido no numerarlas para evitar confusiones sobre su significado.

latinoamericanos. El intento, no obstante, fracasó; por un lado, por la rigidez del acuerdo y la imposibilidad de suscribir acuerdos parciales y, por otro lado, por las grandes asimetrías entre los Estados.

Fue recién con la suscripción del Tratado de Montevideo en 1980 que, en reemplazo de la ALALC, se creó la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), cuyo objetivo era establecer un área de preferencias económicas y la posterior concreción de un mercado común para toda América Latina. Este último fue más flexible, ya que permitía acuerdos de alcance parcial. La Aladi, con cuarenta años de existencia, aún continúa en funcionamiento.

Por su lado, los países andinos optaron, a raíz del Acuerdo de Cartagena de 1969, conocido como Pacto Andino, por crear una unión aduanera basada en la complementariedad productiva e industrial y de facilitar la formación gradual de un mercado común latinoamericano.⁸ El pacto o grupo andino hizo hincapié en las “diferentes velocidades” de una integración acoplada al desarrollo relativo de cada uno de los países involucrados, otorgando ventajas preferenciales para Ecuador y Bolivia.

De hecho, el Pacto Andino tuvo un impacto positivo sobre los niveles de industrialización de sus miembros, y acompañó un incremento muy importante del comercio intrarregional que llegó a casi quintuplicarse entre 1971 y 1976 (Argentina, 2014, p. 30). Sin embargo, la ausencia de una clase media lo suficientemente importante y con la capacidad de consumo de los bienes industrializados producidos en la región generó problemas inflacionarios y de endeudamiento de largo plazo que coadyuvaron al ocaso del regionalismo cepalino (Velez-Serrano, 2018, p. 24).

2.3 El regionalismo abierto

Desde inicios de la década de los años ochenta empieza a ceder terreno este regionalismo de tinte más proteccionista. El endeudamiento latinoamericano se volvió insostenible después de que Paul Volcker, presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos, incrementara de forma súbita las tasas de interés entre 1979 y 1981. La consecuencia fue una grave crisis de la deuda en 1983, con sus coletazos a lo largo de los siguientes años y una “década perdida” en términos económicos y sociales.

A partir de 1990, basado en la aplicación del art. 24 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) que permitía acuerdos regionales como paso intermedio y previo a la

8. Acuerdo de Cartagena, art. 1: “el presente acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano”.

liberalización internacional del comercio, se configura en América Latina una visión de la integración comercial como un mero paso hacia este libre mercado global. Nace el “regionalismo abierto”.

Fue un momento de la historia latinoamericana marcado por factores contradictorios. Por un lado, la región estaba viviendo una gran transición democrática después de haber transitado por regímenes militares en la mayoría de los países de la región.⁹ Por otro lado, fue el momento del triunfo de la ideología y del modelo económico neoliberal que encontró su apogeo al finalizar la Guerra Fría. América Latina, debilitada por una década de crisis económica, accedió al Consenso de Washington que marcó un retorno a la supremacía del mercado, el rigor fiscal, el monetarismo, la desregulación y la privatización. Esta nueva ortodoxia, acompañada por recursos y recetas del Fondo Monetario Internacional (FMI), selló indeleblemente el fin de un regionalismo entendido en términos de planificación e industrialización acompañada, y significó un retorno a la especialización productiva.

En ese contexto de transición entre dos visiones del regionalismo, nació el Mercosur. El presidente de Argentina, Raúl Alfonsín, y el presidente de Brasil, José Sarney, propulsores del acercamiento entre ambos países, suscribieron en 1985 el Acta de Foz de Iguazú que aún hacía énfasis en un regionalismo más integral y no exclusivamente enfocado en la liberalización comercial.¹⁰ En 1986, los presidentes firmaron en Buenos Aires el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, por la que decidieron establecer un Programa de Integración y Cooperación con la finalidad de lograr un espacio económico común;¹¹ y en 1988, el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, tendiente a la eliminación de los obstáculos tarifarios y no tarifarios.¹²

En los años 1990, en el contexto del auge de la ideología y de las políticas neoliberales, los nuevos jefes de Estado, Carlos Saúl Menem en Argentina y Fernando Collor de Mello en Brasil, modificaron sustancialmente lo acordado por Sarney y Alfonsín para consolidar la integración desde un enfoque estrictamente comercial; a pesar de lo enunciado en el Preámbulo del Acta de Buenos Aires de 1990 que se fundaba en los acuerdos anteriores (Caetano, 2006; Mellado, 2007).

9. Todos los países latinoamericanos atravesaron por dictaduras militares o fueron liderados por militares en algún momento entre 1960 y 1980, con la excepción de Colombia, Costa Rica, México y Venezuela.

10. Formalizaron la creación de una Comisión Mixta de Alto Nivel para la Integración bajo la cual se desarrollarían las modalidades del proceso de integración.

11. Ese mismo año, suscribieron también el Acta de Amistad Argentino-Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo, la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear y el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica.

12. También en 1988, Uruguay, Argentina y Brasil suscribieron diversos acuerdos denominados Decisiones Tripartitas y, en 1989, en Paraguay se produjo el retorno a la democracia.

En 1991, los cuatro Estados parte originarios con regímenes democráticos suscribieron finalmente el tratado fundacional del Mercosur, conocido como Tratado de Asunción.¹³ Este tratado inscrito como Acuerdo de Complementación Económica (ACE) de alcance parcial – ACE n° 18 – dentro del marco de la Aladi, y cuya inscripción en el GATT sería notificada bajo la cláusula de la habilitación (Scotti, 2010), tuvo como objetivo la creación de un mercado común, basado en la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, incluyendo personas, conocido como las “cuatro libertades”.¹⁴ El Mercosur se había consolidado en un acuerdo comercial tipo con un enfoque en la liberación de los mercados, pero con otros tiempos para Paraguay y Uruguay en un esfuerzo para menguar las asimetrías.

El regionalismo abierto impactó en el Pacto o Grupo Andino que, mediante la suscripción del Protocolo de Trujillo de 1996, se convirtió en la CAN. Las modificaciones de finales de los años noventa en la CAN reflejan el cambio de paradigma en materia de integración. La CAN retornó al presidencialismo, al enfoque comercial y creó una estructura institucional conocida como el Sistema Andino de Integración (SAI) regida por el Consejo Presidencial Andino.

En definitiva, el gran impulsor del regionalismo abierto fue Estados Unidos, que supo aprovechar esta ola integracionista basada en el libre comercio para avanzar con sus intereses en el hemisferio. En 1990, la administración del presidente George H.W. Bush propuso una Iniciativa para las Américas (*Enterprise for the Americas Initiative*) que buscaba que los países latinoamericanos lleven adelante audaces reformas de mercado y una fuerte desregulación para atraer inversiones extranjeras. Todo ello sumado a la posibilidad de avanzar hacia la firma de acuerdos de libre comercio con el incentivo adicional de una eliminación modesta de partes de sus deudas bilaterales con Estados Unidos. La iniciativa desembocaría, hacia fines de la década, en el proyecto del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA).

2.4 El regionalismo posneoliberal

El dramático impacto social e institucional de las políticas neoliberales, la crisis económica y la creciente inestabilidad política de finales de la década de los noventa ocasionaron un giro político que tendría grandes consecuencias sobre el regionalismo latinoamericano.

El regionalismo posneoliberal, también denominado “regionalismo poshegemónico”, ha sido descrito por Riggiozzi y Tussie como el surgimiento de:

13. Suscribieron los presidentes Carlos Menem (Argentina), Francisco Collor de Mello (Brasil), Andrés Rodríguez (Paraguay), Luis Alberto Lacalle Herrera (Uruguay) y sus respectivos cancilleres.

14. Los objetivos del Mercosur se enuncian en el art. 1 del Tratado de Asunción (1991).

estructuras regionales caracterizadas por prácticas híbridas que resultan de un desplazamiento parcial de formas dominantes de gobernanza neoliberal liderada por los Estados Unidos, en el reconocimiento de otras formas políticas de organización y manejo económico de bienes regionales (comunes) (Riggirozzi y Tussie, 2012, p. 11).

La transición hacia este nuevo modelo de regionalismo, como todo cambio de carácter internacional, fue progresiva. En 1996, la adopción de la cláusula democrática, en el contexto de la tentativa de golpe de Estado en Paraguay, fue un hito para un Mercosur que avanzaba hacia una integración más política y ya no definida exclusivamente en términos comerciales (Dabène, 2012, p. 53).

Para finales de los años noventa, los acuerdos de libre comercio empezaban a perder su brillo y se menguaba la percepción de su infalibilidad. La intención de Estados Unidos de crear el ALCA determinó, en un primer momento, el reforzamiento del Mercosur como su antagonista natural. El Mercosur empezó a impulsar un nuevo paradigma de integración regional cuyo eje se focalizaba en una nueva mirada más allá de los clásicos acuerdos comerciales.

Esta pugna entre el regionalismo abierto impulsado por Estados Unidos y un regionalismo posneoliberal culminó en la Cumbre de las Américas de 2005 en Mar del Plata, cuando un eje suramericano y atlántico puso freno decidido a las ambiciones estadounidenses de lanzar el ALCA (Riggirozzi, 2012, p. 25; Argentina, 2014, p. 35-39).

Las grandes líneas del nuevo paradigma de integración fueron trazadas en la Declaración de Buenos Aires de 2003, firmada por los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva de Brasil y Néstor Kirchner de Argentina, que pronto se conoció como “Consenso de Buenos Aires” en contraposición al “Consenso de Washington”. Sin dejar de lado el enfoque comercial de la integración propia del Mercosur, el nuevo “consenso” enfatizó el derecho de los pueblos al desarrollo, la necesidad de fortalecer la democracia en la región, la responsabilidad histórica de combatir la pobreza, la desigualdad, el hambre, el analfabetismo y la enfermedad; reconoció la preocupación por aumentar la participación social en la región; la situación de asimetrías, desequilibrios y desigualdades.

A mediados de la primera década del siglo XX, el Mercosur aceleró reformas institucionales que se saldaron en el establecimiento de un parlamento del Mercosur, aunque sin capacidad de tomar decisiones vinculantes; un Instituto Social del Mercosur; el Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos (IPPDH); la Unidad de Participación Social; y el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem), para enfrentar el espinoso problema de las grandes asimetrías entre los Estados parte (Riggirozzi, 2012, p. 25).

Contrariamente al Mercosur, la CAN no adquirió durante esta etapa una mirada más geopolítica, ni una diversificación o profundización del mandato explicitado en el Protocolo de Trujillo de 1996. La organización fue asimismo perdiendo fuerza, a pesar de su avanzado nivel de resiliencia institucional. El declive se aceleró como consecuencia de los desacuerdos entre sus miembros sobre la adhesión de Perú y Colombia a tratados de libre comercio con Estados Unidos, la salida de Venezuela del organismo en 2006, y visiones encontradas sobre el comercio y el desarrollo entre los cuatro miembros restantes (Bonilla y Long, 2010, p. 24-25).

Varios países otrora más asociados al subsistema andino fueron además atraídos por el cambio de paradigma del Mercosur. Venezuela, Bolivia y Ecuador (que únicamente quedó en la intencionalidad de la adhesión) confirmaron su deseo de pertenecer al Mercosur.¹⁵

Sin embargo, las dificultades en torno a las cuestiones comerciales que ya habían sido definidas en el Mercosur por los Estados originarios provocaron un primer obstáculo con el ingreso de Bolivia. Sin abandonar la CAN, Bolivia se encontraría con las obligaciones normativas de cumplir con dos bloques económicos en funcionamiento: dos aranceles externos, distintos regímenes de reducción arancelaria etc. Ecuador, dolarizado, se enfrentaría con una dificultad monetaria para integrarse a las normas comerciales y arancelarias del Mercosur; y Venezuela a la dificultad de incorporar un acervo normativo de décadas en funcionamiento en el Mercosur. Como resultado de estas dificultades, empezaron a cobrar fuerza la idea de una convergencia regional y, como consecuencia de esto último, la necesidad de un espacio suramericano.

De 2004 en adelante, el regionalismo posneoliberal, con varios países animados por un fuerte ímpetu refundacional, dio luz a una serie de nuevas instituciones internacionales que enfatizaban una integración de carácter esencialmente político y social. En este nuevo paradigma se incluye la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) con una membresía actual de doce países, y la Celac que reúne los 33 países latinoamericanos y caribeños.

La Celac, heredera del Grupo de Río, que abarca la totalidad de los países latinoamericanos y caribeños, sin las exclusiones propias de la OEA, se convirtió en un espacio de concertación y proyección extrarregional del Sur global en el hemisferio occidental. Pero en términos de peso geopolítico y de institucionalidad, el proyecto más ambicioso de esta ola de regionalismo fue, sin duda, la Unasur.

15. La decisión sobre el cese de la suspensión de Paraguay (emitida el 12 de julio de 2013) produjo efectos jurídicos el 15 de agosto de 2013, día de la asunción del nuevo gobierno electo (el 21 de abril de 2013) en elecciones populares. En cambio, Venezuela sigue suspendida. Véase Mercosur Decisión sobre el cese de la suspensión del Paraguay en el Mercosur en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático (2013); Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el Mercosur en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur (2017).

3 SEGUNDA PARTE

3.1 El proceso de construcción de la Unasur

Si tomamos como punto de partida la Cumbre de Brasilia de 2000 y como punto de llegada la entrada en vigor del Tratado Constitutivo en 2011, la Unasur se demoró más de una década en nacer.

A finales de los años noventa, el regionalismo suramericano buscaba tender puentes entre los dos subsistemas regionales: el andino-pacífico y el atlántico-conosureño. Con fuerte iniciativa brasileña, se procuraba generar una convergencia progresiva entre el Mercosur y la CAN, con la inclusión de Chile, por supuesto, pero también – y quizás más sorprendentemente – de Guyana y Surinam, hasta ese momento esencialmente insertados en una lógica regional caribeña, con alguna interacción anterior en el Tratado de Cooperación Amazónica de 1978.

Se señala a menudo que los orígenes de la Unasur se sitúan en la Primera Cumbre de Presidentes Sudamericanos de Brasilia de septiembre de 2000, pero la diplomacia brasileña venía poniendo los ojos en la construcción de un espacio suramericano desde antes. Al menos desde la presidencia de Itamar Franco (1992-1995) y su propuesta de Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA)¹⁶ – y podríamos señalar orígenes anteriores –, Brasil buscaba ejercer un cierto liderazgo suramericano, autónomo de Estados Unidos, y que le permitiera a Brasil proyectarse fuera de su región (Saraiva, 2010, p. 151; Palestini y Agostinis, 2014, p. 3). Este ímpetu fue luego retomado durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), quien quería consolidar una posición más cohesionada de América del Sur en el contexto de las negociaciones sobre el Alca con Estados Unidos (Palestini y Agostinis, 2014, p. 8-11; Argentina, 2014).

El resultado más tangible de la cumbre de Brasilia organizada por el presidente Cardoso en el 2000 fue el lanzamiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), un mecanismo institucional de coordinación en materia de infraestructura, en materia energética y de conectividad, transporte y comunicaciones. La cumbre dejó sembrada la idea de perseverar con la construcción de un espacio regional suramericano y la necesidad de “la profundización del diálogo sobre seguridad en América del Sur, teniendo en cuenta incluso los aspectos humano, económico y social de la cuestión” (SICE, 2000).

En abril de 2002, la ciudad de Guayaquil en Ecuador fue sede de la Segunda Cumbre de Presidentes Sudamericanos. En ella, “los presidentes reiteraron su voluntad de seguir impulsando acciones de coordinación y cooperación con

16. Itamar Franco lanzó esta iniciativa en octubre de 1993 en la VII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río en Santiago de Chile.

miras a la conformación de un espacio común sudamericano” (IIRSA, 2002). La declaración presidencial hizo mucho énfasis en aspectos ligados a la infraestructura y a la cooperación y conectividad energética.

Finalmente, la Tercera Cumbre de Presidentes Sudamericanos, que tuvo lugar en Cusco en abril de 2004, dio nacimiento formal a la CSN.¹⁷ El propósito anunciado del nuevo ente era “la profundización de la convergencia entre Mercosur, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio”.¹⁸

Se añadió a este énfasis comercial la aspiración de que la CSN sea:

un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales (CAN, 2004).

La cumbre de Cusco fue seguida el 30 de septiembre de 2005 por la Primera Reunión de Jefes de Estado de la CSN en Brasilia. La segunda reunión tuvo lugar en Cochabamba, Bolivia. Para ese entonces, un número creciente de países suramericanos tenían gobiernos progresistas, envalentonados, además, por la firme posición asumida por Argentina, Brasil y Venezuela en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata.

El 16 de abril de 2007, los jefes y jefas de Estado y gobierno de la región se dieron cita en la Primera Cumbre Energética Suramericana en la Isla de Margarita, Venezuela. En el diálogo político entre los jefes de Estado y de gobierno, los mandatarios decidieron rebautizar la CSN y “nombrar este esfuerzo integrador de Suramérica, como ‘Unión de Naciones Suramericanas’ (Unasur)”. También designaron “una Secretaría Permanente, que tendrá como sede la ciudad de Quito, República de Ecuador, en el conocido monumento ‘La Mitad del Mundo’” (IIRSA, 2007).

La Primera Reunión de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de Unasur se llevó a cabo en Brasilia el 23 de mayo de 2008. Ahí se trataron dos temas fundamentales: el texto del Tratado Constitutivo de la Unasur, y la propuesta brasileña de crear un consejo de defensa para América del Sur. En la reunión extraordinaria de Costa de Sauípe, siete meses después, nació el Consejo de Defensa Suramericano (CDS). El proceso de ratificación legislativa del Tratado

17. Sobre el proceso de negociación para la creación de la CSN, véase Amorim (2017), capítulo 6.

18. En esto, la Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004) se apoya “en lo pertinente en la resolución 59 del XIII consejo de ministros de la Aladi del 18 de octubre de 2004, y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional”.

Constitutivo se demoró tres años más, y entró en vigor en marzo de 2011, después de su novena ratificación el 30 de noviembre de 2010 por parte de Uruguay (Bloque..., 2010).

3.2 Un proyecto geopolítico superador

La CSN nació fruto de la creciente realización de la importancia de consolidar un espacio suramericano que se veía debilitado por la falta de interconexión entre las costas este y oeste de América del Sur. Para concretar la integración económica, resultaba importante que la región se dote de la necesaria infraestructura, lo que se plasmó en el IIRSA. Especialmente Brasil vio en el proyecto suramericano una posibilidad de proyectar su liderazgo en la región y en el mundo.

El significado de la integración siguió evolucionando en el segundo lustro del siglo XXI: se añadió a la lista de prerrogativas la necesidad de una mayor concertación política y una mayor acción colectiva de los países de la región (Peña, 2010, p. 35). Al nacer la Unasur, el espacio suramericano adquirió características cada vez más geopolíticas, y cobró importancia un discurso sobre la autonomía y la soberanía en el contexto de la creciente multipolaridad del sistema internacional.

El Tratado Constitutivo de la Unasur, en consecuencia, procuró una construcción regional mucho más multidimensional, y estableció que las naciones de la Unasur:

afirman su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe (IIRSA, 2008).

Para cumplir con este propósito, el art. 4 dictaminó que:

los órganos de Unasur son: 1. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; 2. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; 3. El Consejo de Delegadas y Delegados; 4. La Secretaría General.

Adicionalmente, el art. 5 estableció que se podría crear consejos sectoriales a nivel ministerial (IIRSA, 2008). Pronto la Unasur crearía doce consejos sectoriales: los primeros fueron el CDS y el Consejo de Salud Suramericano (CSS), creados en diciembre de 2008; seguidos por el Consejo Suramericano de Desarrollo Social, el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, y el Consejo Suramericano Sobre el Problema Mundial de las Drogas,¹⁹ creados en agosto de 2009. Posteriormente, en noviembre de 2010, se creó el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas. Finalmente, en noviembre de 2012, se

19. El Consejo Suramericano Sobre el Problema Mundial de las Drogas fue creado originalmente bajo el nombre "Consejo Suramericano de Lucha Contra el Narcotráfico".

crearon el Consejo Electoral de Unasur; el Consejo Suramericano de Cultura; el Consejo Suramericano de Educación; el Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación de Unasur;²⁰ y el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Además, el Consejo Energético Suramericano –creado en abril de 2007 durante la I Cumbre Energética Suramericana – fue incorporado a la Unasur en el año 2010.

3.3 Los hitos diplomáticos de la Unasur

En sus primeros años de vida, incluso antes de la entrada en vigor del Tratado Constitutivo, la actividad diplomática en el seno de la Unasur fue intensa. La Unasur jugó un rol importante en varias crisis que surgieron en la región.

Una de las primeras actuaciones de la Unasur fue durante la II Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de la Unasur que se celebró el 15 de septiembre de 2008 en Santiago de Chile en el contexto de una importante crisis política en Bolivia. Protestas en la ciudad de Santa Cruz a favor de una mayor autonomía y renta regional de los recursos hidrocarburíferos se tornaron violentas y adquirieron rasgos abiertamente secesionistas. Una decena de personas fallecieron. En junio, el gobierno boliviano había denunciado una tentativa de magnicidio contra el presidente Evo Morales (Quiroga, 2008). El embajador de Estados Unidos, acusado por el gobierno del presidente Morales de conspirar con los prefectos rebeldes, fue expulsado del país (Quiroga, 2008).

La decidida acción de la Unasur a favor del orden constitucional y la democracia en Bolivia fue un bautizo de fuego muy importante para la organización que salió legitimada de una intervención percibida como eficaz a nivel internacional (Nolte, 2018, p. 136). En 2009, la Unasur volvería a pronunciarse, esta vez sobre el golpe de Estado en contra del presidente Manuel Zelaya en Honduras, un país no miembro de la Unasur (Unasur..., 2009a).

Los años 2008-2010 estuvieron marcados por la crisis andina. Detonada en marzo de 2008 por el bombardeo colombiano a un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio ecuatoriano, esta crisis marcaría fuertemente la geopolítica regional durante varios años. El tratamiento de la disputa colombo-ecuatoriana en la Cumbre del Grupo de Río y no en la OEA marcó un antes y un después en la geopolítica regional, y fue la antesala de la creación de la Celac. Los latinoamericanos y caribeños mostraban señales

20. En agosto de 2009, la Unasur creó el Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación. Sin embargo, en el 2012, este consejo fue derogado y reemplazado por tres consejos distintos: el Consejo Suramericano de Educación, el Consejo Suramericano de Cultura, y el Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación de Unasur.

de querer resolver conflictos latinoamericanos y caribeños sin la intromisión de Washington, lo que también tendría un impacto importante sobre la Unasur.

En 2009, la Unasur fue el escenario de álgidos debates sobre la posibilidad de una mayor presencia militar estadounidense en la región, en particular después de que Ecuador pusiera fin a la presencia militar estadounidense en la Base de Manta y que Colombia firmara un acuerdo bilateral con Estados Unidos que buscaba incrementar su presencia militar en siete bases colombianas. En la cumbre extraordinaria de la Unasur que se celebró el 28 agosto de 2009 en Bariloche, Argentina, se volvió a plantear que el acuerdo bilateral contravenía la declaración de América del Sur como zona de paz. En la declaración de Bariloche, los jefes y jefas de Estado y gobierno se limitaron a recordar la importancia de “fortalecer a Suramérica como zona de paz” y “reafirmar que la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede, con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios, amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia la paz y seguridad en la región” (Unasur, 2009).

El hecho de que el tema se haya tratado en la Unasur y no en la OEA como era el deseo del gobierno colombiano demostró una vez más que la Unasur estaba empezando a tener un verdadero peso regional (Nolte, 2018, p. 137).

El impasse sobre las bases colombianas de 2009 fue uno de los hitos que desencadenaría la importante crisis colombo-venezolana de 2010, mediada por el expresidente argentino Néstor Kirchner durante su mandato como secretario general de la Unasur (Colombia..., 2010). La opinión de la Corte Constitucional colombiana de que lo planteado en el acuerdo bilateral entre Colombia y Estados Unidos requería de un nuevo tratado para poder plasmarse (La Corte..., 2010) y la llegada a la presidencia de Colombia de Juan Manuel Santos lograron bajar sustancialmente las tensiones bilaterales en la segunda mitad de 2010. Colombia y Venezuela anunciaron que reanudarían sus relaciones y pondrían a funcionar cinco mesas de trabajo para resolver sus diferencias (Nolte, 2018, p. 138).

Pese a no ser un Estado miembro de la Unasur, en 2009, la organización se pronunció con firmeza, junto a otros organismos regionales, sobre el golpe de Estado en Honduras y llamó a restaurar de forma “inmediata e incondicional” al presidente Manuel Zelaya en el poder (Unasur..., 2009a; 2009b). Ese mismo año la Unasur se opuso – a diferencia de Estados Unidos – a reconocer la validez de las elecciones llevadas a cabo por el gobierno de facto (Bloque..., 2009). Hubo que esperar el proceso electoral de 2013, que la Unasur acompañó con una misión electoral, para que la organización reconociera el resultado de las mismas.

La Unasur también se hizo presente después del terrible terremoto que azotó a Haití el 12 de enero de 2010, a pesar de no tratarse de un Estado miembro de

la organización. En la Reunión Extraordinaria de Jefes y Jefes de Estado, realizada en Quito el 9 de febrero de 2010, se decidió crear un fondo voluntario de 100 millones de dólares que aportarían los Estados miembros de la Unasur destinados a la cooperación con Haití. El presidente ecuatoriano Rafael Correa, en su calidad de presidente pro tempore de la Unasur, viajó a Haití el 29 de enero (Presidente..., 2010), inmediatamente después del terremoto; y de nuevo en agosto de 2010, para hacer el seguimiento a los compromisos de la organización de constituir una Secretaría Técnica para llevar adelante el plan de acción Unasur-Haití (Rafael..., 2010).

El 30 de septiembre de 2010, la Unasur se movilizó nuevamente para encarar un amotinamiento policial contra el gobierno del presidente Correa en Ecuador. El consenso absoluto de todos los gobiernos de la región y de las organizaciones regionales más importantes – incluyendo la OEA, el Mercosur y la Unasur – deslegitimó rápidamente cualquier intentona golpista en Ecuador. Los presidentes de la Unasur se dieron cita en Argentina de forma inmediata y amenazaron con tomar medidas drásticas y de aislamiento total del Ecuador en caso de romperse la institucionalidad democrática. Un rescate militar que fue baleado por policías amotinados liberó finalmente al presidente Correa la misma noche del 30 de septiembre, pero la Unasur demostró una gran agilidad para movilizar sus miembros al más alto nivel para hacer frente a una amenaza real (La Corte..., 2010). La reunión de los mandatarios resultó además en la elaboración del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la Unasur sobre Compromiso con la Democracia.

El 22 de junio de 2012, el presidente paraguayo Fernando Lugo fue destituido por el Senado paraguayo en un juicio político expedito que tomó por sorpresa a la comunidad internacional. La destitución se venía fraguando desde el día 20, por lo que el secretario general de la Unasur, Alí Rodríguez, y nueve de los doce cancilleres de la Unasur, alcanzaron a viajar a Asunción en medio de la crisis. Pero ya en la tarde del 22, la Cámara de Diputados de Paraguay resolvió la destitución del presidente Lugo.

La forma expedita – en menos de veinticuatro horas y sin cumplir con las garantías procesales – con la que se desarrolló el juicio político causó una reacción inmediata de la Unasur que denunció un golpe de Estado institucional. En consecuencia, la Unasur y también el Mercosur suspendieron la membresía de Paraguay de sus respectivas organizaciones. La medida se fundó en el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo sobre Compromiso con la Democracia de la Unasur, y no aisló económicamente al país, lo que habría ocasionado sacrificios demasiado grandes para su población (Argentina, 2014).

El 10 de agosto de 2013, el Consejo de Jefes y Jefes de Estado y Gobierno de la Unasur reunido en Lima acordó la reincorporación de Paraguay a la Unasur después de que la misión electoral de la Unasur reconociera que las elecciones

“transcurrieron con total normalidad y con una amplia participación ciudadana, razón por la cual se ha acordado levantar esta suspensión” (Paraguay..., 2013).

La Unasur también buscó jugar un rol mediador en los conflictos políticos internos de Venezuela después de la muerte del presidente Hugo Chávez en 2013. El no reconocimiento por parte de la oposición venezolana de la victoria electoral de Nicolás Maduro del 14 de abril de 2013 – con una diferencia apretada de cerca de 1,5% de los votos – abrió un ciclo de conflictividad con repercusiones duraderas.

En marzo de 2014, los cancilleres de la Unasur apoyaron al unísono el diálogo entre gobierno y oposición. En marzo de 2015, se intentó un mecanismo nuevo: la mediación de los ministros de Relaciones Exteriores de Brasil, Colombia y Ecuador, junto al secretario general Ernesto Samper. Se creía que las distintas orientaciones políticas de los diferentes gobiernos podrían generar un marco de confianza para todas las partes. Pero las negociaciones no lograron bajar las tensiones en el mediano plazo.

Las tensiones colombo-venezolanas de agosto de 2015 – después de un ataque de fuerzas irregulares colombianas contra militares venezolanos, la posterior declaración de un estado de emergencia en el estado de Táchira, la expulsión de colombianos indocumentados y la retirada de los embajadores de ambos países – frustró aún más el intento de negociación. Entre 2013 y 2015, la Unasur buscó mediar en sucesivas olas del conflicto político venezolano. No obstante, una parte significativa de la oposición no confió en la mediación de la Unasur. De hecho, tampoco en la mediación de varios otros actores internacionales.

La conflictividad se deterioró aún más después de las elecciones legislativas de 2015 que fueron ganadas por la oposición, con las pugnas institucionales entre el Poder Legislativo y el Tribunal Supremo de Justicia, y la instalación en 2017 de una Asamblea Constituyente. En respuesta a esta nueva ola de polarización, la Secretaría General estableció un nuevo mecanismo de mediación liderado por los expresidentes Leonel Fernández de República Dominicana, Martín Torrijos de Panamá y José Luis Rodríguez Zapatero de España (Nolte, 2018, p. 140-146).

Otro hito importante fue el *impeachment* del 31 de agosto de 2016 a la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff. A lo largo del proceso de destitución, el secretario general Samper buscó que la organización se activara para analizar la aplicación o no de la cláusula democrática (AFP, 2016). Pero para el segundo semestre de 2016, el giro conservador en la región estaba bien encaminado, por lo que la mayoría de los gobiernos de la Unasur no se sumaron a los llamados para convocar una reunión de presidentes de la Unasur, arguyendo que era un asunto interno de Brasil.

El *impeachment* de la presidenta Rousseff en Brasil marcaría un antes y un después para la Unasur. El declive de Brasil a nivel mundial, el fin del autonomismo activo, y el abandono del proyecto suramericano por parte de las siguientes administraciones brasileñas heriría gravemente a la Unasur.

Ya para la crisis boliviana de 2019, la región no tuvo árbitro que mediara entre las fuerzas políticas nacionales. Tampoco tuvo organización regional que defendiera la institucionalidad democrática en el contexto de una Secretaría General de la OEA apoyando activamente el golpe de Estado.

3.4 Agendas innovadoras y estratégicas

Un aspecto fundamental de la construcción de un espacio geopolítico es aquel que atañe a la seguridad. Y la Unasur, contrariamente a los otros mecanismos de integración de la región, buscó erigirse en una comunidad de seguridad. Lo hizo en momentos en que Brasil buscaba proyectar liderazgo en la región y, a su vez, posicionarse como una potencia emergente en el mundo; también en materia de seguridad.

En una visita a Argentina el 24 de febrero de 2008, el presidente Lula y el ministro de Defensa, Nelson Jobim, lanzaron la iniciativa de la creación de un consejo de defensa para la región. El 1 de marzo de 2008, a los pocos días del anuncio del gobierno brasileño, la región se encontró sacudida por el bombardeo colombiano a un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano, sin que Ecuador hubiera participado o sido informado de la operación (Sanahuja, 2010b, p. 54).

La iniciativa de Brasil – que se esclareció con la gira del ministro de Defensa Nelson Jobim a los países de la región y a Estados Unidos en marzo y abril de 2008 – proponía un consejo de defensa que se limitara a ser un espacio de coordinación y cooperación militar (Torregrosa Román, 2012, p. 109; Comini, 2010), lo que apaciguó algunos de los temores de varios de los miembros de la Unasur.

En la cumbre de Brasilia de mayo de 2008 el único país en oponerse fue Colombia, anunciando que “Colombia no puede ser parte del Consejo de Defensa de Sudamérica dadas las amenazas del terrorismo y las derivaciones conocidas”; si bien no se opuso a la conformación de un grupo de trabajo para seguir estudiando el tema. El presidente Álvaro Uribe, preocupado por el potencial reconocimiento de las FARC como “belligerantes” como proponía Venezuela, privilegió siempre un eje de seguridad fuertemente anclado en Washington, ya que Estados Unidos consideraba a las FARC como “terroristas” (Colombia..., 2008).

Brasil y Argentina sostuvieron la tesis de no dejar a Colombia fuera del consejo de defensa y se buscó, en parte mediante una visita de Lula a Colombia, apaciguar los temores del presidente Uribe. Argentina superó su histórica aprehensión de un bloque de defensa liderado por Brasil y se sumó a la iniciativa, volviéndose un soporte importante de la misma (Argentina, 2014).

El anuncio de la reactivación de la IV Flota de los Estados Unidos, después de más de 40 años de desactivación, fue uno de los elementos clave de debate durante el 2008. Fue recibida como un gesto hostil, injerencista por parte de varios gobiernos de la región.

En diciembre de 2008 se creó el CDS como instancia de consulta, cooperación y coordinación. Premió su carácter gradualista, incrementalista y voluntario (Comini, 2010). En materia de investigación, formación y capacitación, se crearía en 2009 el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) con sede en Buenos Aires y, en 2014, la Escuela Suramericana de Defensa (Esude) con sede en Quito (Unasur, 2014).

El Consenso de Guayaquil de 2002 declaró a “América del Sur como Zona de Paz y Cooperación” y planteó que “queda proscrito, en América del Sur, el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados” (IRI, 2002). Esta noción de una Suramérica como zona de paz continuaría jugando un papel central en la Unasur y, en especial, en el posicionamiento de la organización sobre el conflicto colombiano, lo que llevó a que la organización apoyara activamente las negociaciones de paz con las FARC y luego con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) emprendidas por el presidente Santos.

Otro de los consejos más importantes y activos de la Unasur fue el CCSS, creado el 16 de diciembre de 2008, que buscó profundizar la diplomacia de la salud que algunos de los miembros de la Unasur, en especial Venezuela y Brasil, venían desplegando desde años anteriores. Un ejemplo de la política brasileña había sido su respaldo, junto a India y Sudáfrica, a la Declaración sobre Propiedad Intelectual y Salud Pública de Doha, de 2001, para poder declarar licencias obligatorias en casos de epidemias (Herrero y Tussie, 2015, p. 268).

El CSS respondía a una visión de la salud crítica de las políticas marcadas por las “agendas de los donantes”. En su lugar, el consejo estableció que cualquier financiamiento de sus actividades provendría de los países miembros. El CSS desplegó una intensa agenda de trabajo a través de un plan de trabajo quinquenal, poniendo énfasis en la salud como derecho humano universal.²¹

El CSS realizó importantes esfuerzos para conseguir medicamentos a mejores precios y garantizar la sostenibilidad de acceso, precios y disponibilidad; alentó el diálogo entre sus miembros sobre sus respectivos sistemas de salud, enfatizando la consolidación de sistemas universales; e identificó el problema compartido de la falta de recursos humanos para la administración de la salud pública de los países miembros y la necesidad de establecer políticas conjuntas para enfrentar ese problema. Adicionalmente, el consejo acordó dar importancia a los determinantes

21. Disponible en: <https://issuu.com/isagsunasur/docs/plan_quinquenal_28_abril_2010_cuenca>.

sociales de la salud y a promover políticas que dieron importancia a estas variables (Herrero y Tussie, 2015, p. 269).

En 2016 el CSS hizo público su Banco de Precios de Medicamentos Suramericano (BPMU) (SELA, 2014). El BPMU fue un esfuerzo para aumentar la coordinación entre los Estados miembros de la Unasur en cuanto a la compra de medicamentos (Coello, 2016). Se logró establecer precios para 34 medicamentos (que tenían gran heterogeneidad en los precios en los diferentes países) con un ahorro calculado en 1000 millones de dólares para la importación, en caso de implementarse estos techos en la importación de medicamentos a la región.

Entre 2010 y 2016 hubo 35 posicionamientos conjuntos en temas en los cuales tanto la Organización Panamericana de la Salud (OPS) como la Organizaciones Mundial de la Salud (OMS) tendían a adoptar posiciones más ortodoxas y de mayor alineamiento con las economías avanzadas (Vance, 2022).

En noviembre de 2009 en Cuenca, Ecuador, el CSS propuso la creación del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS), decisión ratificada en una reunión de jefes y jefas de Estado y gobierno en abril del 2010. El ISAGS abrió sus puertas en Río de Janeiro en julio de 2011.

El ISAGS llegó a tener líneas de investigación importantes en materia de gestión de salud pública, compras públicas, propiedad intelectual etc. El ISAGS produjo documentos técnicos en diversas áreas, entre otros, su “Mapeo de la Capacidad Productiva de Medicamentos; Políticas de Medicamentos de los Bloques Regionales: Unasur, Mercosur, CAN, Caricom y la ALBA, y mapeo de la cooperación bilateral en producción y/o adquisición de medicamentos de los países de Suramérica” (Azeredo, 2014). El cierre del ISAGS, en 2019, se produjo pocos meses antes del inicio de la pandemia de covid-19.

Otro ejemplo de agenda innovadora fue el Consejo de Infraestructura y Planificación (Cosiplan), que buscó recuperar y dar seguimiento a los proyectos de la IIRSA.

La IIRSA había entregado en 2004 un portafolio de 335 proyectos y un plan de diez años. Pero fueron surgiendo problemas en cuanto al financiamiento y, sobre todo, a un modelo de construcción de infraestructura que muchos veían como más pensado para la exportación extrarregional de materias primas que para favorecer la integración de los mercados suramericanos. Por ello, en 2008 la IIRSA fue incorporada a la Unasur; y en 2009 se creó el Cosiplan. El propósito del Cosiplan también era darles a los ministerios correspondientes de los doce países

la coordinación de los proyectos, hasta ese momento esencialmente supervisados por los bancos (Palestini y Agostinis, 2014, p. 12-16).²²

En 2012 el Cosiplan adoptó un plan estratégico a diez años en nueve ejes de integración: Amazonas, andino, andino del Sur, capricornio, Perú-Brasil-Bolivia, hidrovía Paraguay-Paraná, interoceánico central, escudo Guayanés y Mercosur-Chile; y se puso mucho énfasis en el tendido eléctrico, pasos fronterizos, puentes, centros logísticos y de carga etc. Para el 2017 se estimaba que los cerca de 600 proyectos de infraestructura sumaban 182 000 millones de dólares, siendo financiados por instituciones como el BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Financiero para la Integración de la Cuenca del Plata (Fonplata) etc (IIRSA, 2022).

Estas fueron algunas de las agendas innovadoras de la Unasur, entre tantas otras que tendieron a poner al ciudadano suramericano como eje y construir una agenda con enfoque de derechos humanos.

4 EL BANCO DEL SUR

El Banco del Sur no fue una institución perteneciente a la Unasur, ya que gozó de su propio convenio constitutivo, y que no fue ratificado por todos los miembros de la unión, sin embargo, tuvo como propósito convertirse en el brazo financiero de la Unasur.

El Banco del Sur fue planteado originalmente en agosto de 2004 como una entidad que financie la integración regional sin condicionalidad de política económica. La iniciativa gozó inicialmente de apoyo venezolano y argentino, a lo que luego se sumarían varios Estados, incluyendo, con voluntad política, Ecuador. En mayo de 2007, en Quito, el proyecto del Banco del Sur fue oficialmente lanzado.

Finalmente, el 26 de septiembre de 2009, los presidentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela firmaron el Convenio Constitutivo del Banco del Sur. El capital autorizado fue de US\$ 20.000 millones y el capital suscrito de US\$ 7000 millones. Las aportaciones iniciales debían ser de 2000 millones por país para Argentina, Brasil y Venezuela, de US\$ 400.000 por país para Ecuador y Uruguay, y de US\$ 100 000 por país para Bolivia y Paraguay (ProCórdoba, 2009).

Aunque el Banco del Sur nunca formó parte de la Unasur, el art. 2.2 de su Convenio Constitutivo establecía que “el Banco prestará asistencia crediticia únicamente en los Países Miembros para la ejecución de proyectos en el ámbito territorial de Unasur”. Los arquitectos del proyecto del Banco del Sur veían a la institución financiera como un brazo ejecutor de los consejos de ministros de la Unasur, principalmente del Cosiplan, del Consejo Energético Suramericano

22. Para más información sobre Integración Física Regional ver Castro y Cimini (2020) y Virga y Marques (2020).

y del Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (Coseccti).

El Banco del Sur siempre estuvo pensado en el marco de una ambiciosa Nueva Arquitectura Financiera Regional (NAFR), que incluía adicionalmente un sistema de compensación regional, un fondo de liquidez y un centro de solución de controversias. La principal fuente de financiamiento del Banco del Sur debía ser el reciclaje de las reservas de los mismos países suramericanos. A diferencia de otros organismos, el Banco del Sur no buscaría financiar a los países individualmente, sino a proyectos multi-país que fortalezcan la integración regional.

El Banco del Sur fracasó por múltiples razones, incluyendo factores geopolíticos. Desde un inicio, el nuevo banco se enfrentó a la oposición de ciertos actores extrarregionales y los celos de otras entidades financieras. En algunas Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), el Banco del Sur era percibido como la continuidad suramericana del Bono del Sur, emitido por Argentina, comprado por Venezuela, y usado para prepagar la deuda argentina al FMI. El exmiembro del directorio del Banco del Sur, Andrés Arauz, argumenta, por ejemplo, que:

el efecto demostración del reciclaje intra suramericano de las reservas representaba un peligro para el orden establecido centrado en depositar los excedentes financieros de América del Sur en el Norte (Arauz, 2022).

De hecho, la “amenaza” del Banco del Sur y las críticas a las IFIs también permitieron abrir un debate sobre la arquitectura financiera regional que se saldó en algunas reformas importantes. La CAF se actualizó, abriendo su capital a toda Iberoamérica y pasó a llamarse Banco de Desarrollo de América Latina.²³ Al final, solo Ecuador y Bolivia hicieron los aportes financieros semilla y el banco no pudo arrancar, no obstante, merece mención aparte por su importancia ante una eventual renovación de la Unasur.

5 EL DESMANTELAMIENTO DE LA UNASUR

En abril del 2018 seis países anunciaron que suspendían su participación en la Unasur, a pesar de no existir esta figura en el Tratado Constitutivo. Los argumentos para la suspensión de la participación de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Paraguay fueron esgrimidos en una carta al canciller boliviano, Fernando Huanacuni. Los seis gobiernos se quejaron de la “acefalía de la Secretaría General” (Paraguay, 2018). La ausencia del secretario o secretaria general estaba prevista en el Reglamento General de la Unasur, cuya aplicación hubiera permitido

23. La resistencia al Banco del Sur no provino exclusivamente de ciertos sectores vinculados a las IFIs más tradicionales del sistema interamericano. En Brasil, algunos vieron en el Banco del Sur una amenaza al BNDES.

una solución institucional. De cualquier forma, la decisión de suspensión de la participación luce como desproporcionada.²⁴

La simple suspensión de la participación podría haberse interpretado como una estrategia para dar un ultimátum a efecto de que se resuelva la acefalía de la Secretaría General. Pero esta suspensión fue apenas la antesala de un golpe mucho más duro, cuando nueve países anunciaron, entre 2018 y 2020, su intención de salir definitivamente de la organización.

Las denuncias del Tratado Constitutivo de la Unasur no gozaron de consenso en el ámbito político. En Argentina, el gobierno del presidente Mauricio Macri no habría contado con los votos necesarios en el Congreso, por lo que la denuncia se hizo desde el Ejecutivo. En Chile, la denuncia del gobierno del presidente Sebastián Piñera fue rechazada, aún de forma no vinculante, por la Cámara de Diputados. El entonces diputado Gabriel Boric votó, junto a la mayoría de los diputados, para rechazar la denuncia de la Unasur (Soto, 2019). En Colombia, el senador Gustavo Petro fue crítico de la suspensión de la participación colombiana y posterior salida de la Unasur: “Unasur no es el Castrochavismo, es la idea de una integración independiente a EEUU, como la Unión Europea” tuiteó Petro.²⁵

El 14 de enero de 2019, el presidente de Colombia, Iván Duque Márquez, anunció la creación del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur)²⁶ (García Fernández, 2019). El Prosur declaró ser una iniciativa “sin exclusiones”, el foro se negó a invitar a Venezuela a su cumbre inaugural en Santiago de Chile y optó, en cambio, por invitar a Juan Guaidó, quien finalmente no asistió a la cumbre (García Fernández, 2019); una invitación llamativa dadas las reiteradas acusaciones de varios jefes de Estado miembros de Prosur de que la Unasur había sido una organización demasiado ideológica.²⁷ En abril de 2022 Chile anunció su retiro de Prosur (Boric..., 2022).

6 ACIERTOS, ERRORES Y VULNERABILIDADES

Cuando en abril de 2018 Chile, Argentina, Colombia, Brasil, Paraguay y Perú optaron por suspender sus membresías de la Unasur, no habían transcurrido

24. Unasur (2012) en su art. 32 establece que: “En caso de ausencia temporal de la Secretaria o el Secretario General asumirá interinamente el Director de mayor antigüedad en el cargo”.

25. Disponible en: <<https://twitter.com/petrogustavo/status/1033344791604588544>>.

26. Disponible en: <<https://foroprosur.org/sobre-prosur/>>.

27. Why Prosur... (2019). Es importante no perder de vista que Prosur nació en un momento de fuerte protagonismo del Grupo de Lima, que de hecho incluía a todos los miembros de Prosur, con la excepción de Ecuador que tenía el status de “observador invitado” pero que compartía ampliamente sus objetivos. Barros y Gonçalves (2021) señalan que “Prosur nació de la radicalización del Grupo de Lima” (p. 4, traducción nuestra). El Grupo de Lima había surgido de la Declaración de Lima del 8 de agosto de 2017 que denunció la “ruptura del orden constitucional” y decidió “no reconocer a la Asamblea Nacional Constituyente” en Venezuela (Colombia, 2017). Empezó su declive en 2019 debido a la división entre sus miembros sobre el reconocimiento a Juan Guaidó, y al abandono del grupo o de sus tesis por parte de México, Argentina, Bolivia y Perú entre 2019 y 2021.

siete años desde la entrada en vigor del Tratado Constitutivo de la organización. Si nos enfocamos en la institucionalidad de la Secretaría General, la Unasur apenas contó con funcionarios y presupuesto propios tres años antes de que siete países terminaran sus membresías.

La Unasur existió, tuvo una intensa agenda política y diplomática, y había empezado a poner en práctica sus agendas sectoriales. Sin embargo, fue truncada en una fase aún incipiente y vulnerable de su historia e institucionalidad, lo que no significa que sus conquistas no hayan sido importantes y sean valoradas por sectores de diferente signo político. Dicho de forma simple: faltó tiempo.

Una buena parte de la crítica institucionalista se ha enfocado en la dependencia de la Unasur de la diplomacia presidencial: una diplomacia de cumbres y acuerdos desde arriba en una región marcada por el híper presidencialismo en varios de sus Estados miembros.

Es indudable que el nuevo regionalismo poshegemónico, tanto en la Unasur como en la Celac, fue marcado por lo que algunos han denominado la diplomacia presidencial y el “multilateralismo pro tempore”: una práctica que hace que los Estados se turnen al frente de una organización, generalmente por un periodo de un año, durante el cual el servicio exterior del país que ejerce la “presidencia pro tempore” asume el papel burocrático de la organización.

El multilateralismo pro tempore resulta eficaz en sus inicios, y puede seguir acompañando el esfuerzo integracionista a lo largo de la vida de la organización. Sin embargo, no debería ser la única forma organizativa. El traspasar todas las competencias cada año a un nuevo cuerpo burocrático significa perder gran parte de la memoria institucional.²⁸ A largo plazo, resulta fundamental tener un cuerpo técnico que se dedique exclusivamente a la consolidación de la organización, que adquiera cada vez mayor experticia, y que se deba al conjunto y no a uno de los países miembros.²⁹

El presidencialismo, en ausencia de órganos regionales fuertes, significó que la Unasur sea fácilmente presa de los cambios pendulares de las situaciones políticas nacionales. A la ola de gobiernos progresistas siguió una ola de gobiernos con bajo compromiso con la integración regional. Estos últimos no enfrentaron obstáculos institucionales importantes en el momento de tomar decisiones que debilitaron la organización. El presidencialismo de la Unasur tuvo entonces estas dos caras de la moneda.³⁰

28. En el caso de la Celac, se quiso paliar este problema creando un cuarteto de países: la presidencia pro tempore, la presidencia del año anterior, la presidencia del año siguiente, y un representante del Caricom, lo que ayudó, pero no resolvió por completo el problema de la falta de continuidad.

29. Para una crítica del multilateralismo presidencialista, véase Legler y Santa Cruz (2011, p. 26-29).

30. Para más información sobre regionalismo ver Junqueira, Neves y Souza (2020) y Carvalho y Senhoras (2020).

6.1 El consenso y los procesos de toma de decisión

Al argumento de que la Unasur fracasó debido a un alto nivel de ideologización se le podría oponer uno diametralmente opuesto: los intentos de definir la Unasur en términos geográficos y no políticos, ni mucho menos ideológicos, se materializaron en un modelo de toma de decisión que permitió que los gobiernos de tendencias políticas diferentes no se sintieran amenazados y que la naciente organización no implicara exigencias que fueran inaceptables para ellos. Es así como el Tratado Constitutivo optó por dictaminar, en su art. 12, que “toda la normativa de Unasur se adoptará por consenso” (Unasur, 2008).

Lejos de apuntar a la politización de la organización, la regla del consenso buscó construir una organización aceptable para todos, respetuosa de la diversidad y de las diferencias. La regla del consenso fue, por lo tanto, absolutamente virtuosa en su intencionalidad, pero, paradójicamente, selló una importante debilidad fundacional de la Unasur: la posibilidad de que cualquier Estado miembro pudiera oponerse al deseo de la mayoría y así paralizar el proceso de toma de decisión y el mismo avance de la organización. De facto, el consenso otorgó a los países miembros un verdadero poder de veto.

Es importante señalar que en la tradición diplomática latinoamericana no se entiende que el consenso otorgue poder de veto. En teoría, el consenso no debe otorgar a un Estado miembro la posibilidad de bloquear iniciativas o resoluciones de forma unilateral, del mismo modo que la falta de consenso debe implicar que exista una corriente de opinión distinta que no corresponde a un solo Estado y menos a un eventual involucrado. El veto, al contrario, se ejerce a título individual. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es el único escenario con veto consagrado en su normativa (Yépez, 2022).

De igual manera, consenso no debería significar unanimidad, ya que el consenso permite la toma de decisión incluso en ausencia de algunos miembros. Pero la normativa de la Unasur establece que las decisiones adoptadas sin la presencia de todos los Estados miembros deben ser consultadas por el secretario general para que los miembros ausentes se pronuncien en un plazo máximo de 30 días (en el caso del Consejo de Delegadas y Delegados, el plazo es de 15 días); es decir, la normativa de la Unasur procuraba la unanimidad (Unasur, 2008). Está claro que la regla del consenso no fue aplicada en la Unasur con el espíritu que se le suele atribuir y generó varios bloqueos a lo largo de la historia de la institución.

Este poder de veto – de facto – que otorga la regla del consenso mal aplicada conlleva a su vez una importante paradoja. Por un lado, se basa en el principio de igualdad entre Estados y es democrático porque responde a la lógica “un Estado-un voto” sin importar el tamaño ni peso geopolítico de cada uno. Por otro lado, este poder de veto tiende a reproducir las asimetrías: no es lo mismo que un

país grande vete que el costo político que implica hacerlo para un país pequeño. Este fenómeno ha sido ampliamente debatido en el seno del Mercosur, donde las asimetrías son importantes.

En última instancia, la regla del consenso, introducida para favorecer la convivencia armónica dentro de la Unasur, no logró impedir que los conflictos entre sus Estados miembros terminen socavando la organización. En la fase temprana de la Unasur (2008-2013), varios conflictos internos e interestatales no resultaron en un debilitamiento palpable de la organización. Al contrario, y en contraste con la OEA, la Unasur logró legitimarse por su capacidad de mediar en los conflictos entre los Estados, y en defensa de la democracia. Sin embargo, desde 2013, y de forma más pronunciada desde 2015, varios conflictos entre Estados miembros tuvieron un impacto perjudicial sobre la Unasur; en particular los desacuerdos en torno a las situaciones internas de Venezuela y Brasil, y desde 2017 sobre la Secretaría General (Mijares y Nolte, 2022). Si la regla del consenso buscaba impedir la implosión de la Unasur, fracasó en su propósito.

En el caso de relanzarse la Unasur, se debería reflexionar seriamente sobre las ventajas y desventajas de la regla del consenso. Esta propuesta se incluyó entre los esfuerzos realizados por Bolivia para lograr reactivar el organismo en reuniones informales del Consejo de Delegados realizadas el 20 y 21 de agosto de 2018 en Montevideo.

Por lo tanto, que algunas reformas institucionales que permitan un modelo híbrido de toma de decisión son necesarias, para que la exigencia del consenso no se aplique a todo el ámbito decisional. Algunas decisiones, por ejemplo, en el caso evidente de la adhesión de nuevos miembros, podrían requerir la unanimidad, pero otras podrían normarse de otra manera con métodos similares a los que emplean otras organizaciones internacionales.

La Unasur debe encontrar el modelo que mejor se acople a sus necesidades; sin generar parálisis institucional y demoras exageradas, sin propender altos niveles de conflictividad entre sus Estados miembros, y evitando la compenetración de intereses extrarregionales.

7 PROPUESTAS DE REFORMA AL TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNASUR

7.1 ¿Una expansión progresiva?

No cabe duda de que sin la regla del consenso hubiese sido mucho más difícil conseguir que los doce países fundadores de la Unasur se sumen a la iniciativa. El consenso fue por lo tanto inherente a la construcción de una región definida en términos estrictamente geográficos. Asimismo, debe reconocerse el espíritu

que premió, fruto de la voluntad de incorporar a todos los actores y respetar su pluralidad, para dar vida a una organización definida por su carácter suramericano.

La Unasur no empezó con un núcleo duro de países comprometidos con el proceso de integración; sino que, desde el comienzo de la CSN, el ámbito suramericano fue predefinido por el objetivo de la convergencia de los subsistemas de la CAN y del Mercosur, y de otros organismos regionales.

Ahora que varios de los miembros de la Unasur han retirado sus membresías, y tomando en cuenta la dificultad que implicaría que los doce miembros fundadores vuelvan a dotarse, al unísono, de la necesaria voluntad política para volver a adherirse al Tratado Constitutivo, es probable que el relanzamiento de la Unasur deba ser liderado por un número de Estados inferior a la membresía inicial: una suerte de nuevo núcleo duro capaz de generar una atracción gravitatoria para que los otros países suramericanos vayan progresivamente revisando su posición. Las sucesivas olas de expansión de la Comunidad y Luego Unión Europea (1957, 1972, 1979, 1984, 2003, 2004, 2005, 2012) y de Asean (1967, 1984, 1995, 1997, y 1999) son un buen ejemplo de este fenómeno.

De hecho, el Tratado Constitutivo de la Unasur sí abre la posibilidad para Estados asociados (art. 19) y de nuevas membresías (art. 20), por lo que en el largo plazo el carácter exclusivamente suramericano de la organización no tiene que ser definitivo (Unasur, 2008).

7.2 Sistema de toma de decisiones

El sistema de toma de decisiones constituye una de las principales críticas a la estructura jurídico-institucional de la Unasur. A simple vista, podría parecer poco efectivo un sistema de toma de decisiones basado en el consenso entre todos los Estados miembros dada la dificultad de alcanzarlo cuando los signos políticos o los intereses nacionales no confluyen. Sin embargo, hay que reconocer que el consenso no fue siempre un obstáculo infranqueable. Algunos de los mayores avances de la Unasur – por ejemplo, la consecución del CDS o las defensas sucesivas de la democracia y el Estado de derecho – se dieron en coyunturas políticas complejas, con gobiernos de distinto signo y relaciones bilaterales en algunos casos antagónicas.

Quizá, entonces, lo acertado sea distinguir qué mecanismo es el adecuado dependiendo del tipo de decisión, ya que pretender el acuerdo consensuado en todas las decisiones resulta ineficiente.

La conformación jurídico-institucional de la Unasur tiene una fuerte composición intergubernamental, con una escasa estructura propia que consiste en la Secretaría General que es fuertemente controlada por el Consejo de Delegadas

y Delegados, y el Consejo de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores. La Unasur cuenta también con doce consejos sectoriales que rinden cuenta al Consejo de Jefas y Jefes de Estado, por lo que la organización se caracteriza por las intensas expectativas generadas por las cumbres presidenciales para avanzar en la consecución de objetivos, y por un control casi omnipresente del Consejo de Delegadas y Delegados. Sin embargo, para una mayor operatividad de las instituciones se deberían transferir más competencias a la Secretaría General, como único órgano propio de la organización, dotada de una estructura mínima para agilizar la ejecutoriedad de las iniciativas y políticas a implementar.

La construcción institucional del proceso de integración regional es estratégica en relación con la obtención de resultados, perdurabilidad en el tiempo, agilidad, implementación y efectividad. El sistema vigente, en el que rige la regla del consenso – aunque se requiera un quórum de 3/4 de los miembros para tomar una decisión y existe también la posibilidad de que un Estado opte por intervenir gradualmente o abstenerse una vez tomada la decisión – torna más lentas las decisiones y su posterior implementación (Unasur, 2012).

7.3 ¿Por qué la Secretaría General debe ser dotada de estructura institucional?

El Tratado Constitutivo conforma una estructura institucional basada en un sistema intergubernamental conforme al cual la delegación de competencias en instituciones comunes es bastante reducida preservando el rol preponderante del Estado miembro en el proceso de integración (Labrano, 1996). Esto significa que los órganos están conformados por representantes de los gobiernos nacionales, lo que permite controlar todo el proceso de integración, circunstancia que es propia de un sistema intergubernamental (Zaldueno, 2003).

Los procesos de integración regional en Suramérica y los sistemas presidencialistas fuertes que caracterizan a la región hacen que en cierta forma los procesos regionales dependan de las dinámicas nacionales. Por ello, la integración es pendular, con impulsos integracionistas seguidos de movimientos desintegradores y nuevos procesos de relanzamiento de la integración, sin llegar realmente a estabilizar o profundizar de modo que sea posible garantizar una continuidad (Neves y Mariano, 2022). El problema consiste en sostener una visión de regionalismo a largo plazo en los Estados sudamericanos en relación con los periodos de cambios o tensión en la región (Neves y Mariano, 2022).

Un análisis detallado de la situación de Unasur, y de todos los esquemas de integración regional, permite vislumbrar que no se debe relacionar solamente las parálisis a los cambios políticos – aunque la coyuntura contribuye a profundizar o no la integración – sino que está fuertemente relacionada a las frágiles instituciones que, en el caso de la Unasur, no llegaron siquiera a consolidarse.

7.4 ¿Unasur, Mercosur, Celac?

A menudo hemos sido testigos de actores políticos y diplomáticos refiriéndose a la Celac como si fuera una alternativa a la Unasur. Muchos preguntan “¿Unasur o Celac?” La pregunta es errónea. La Celac no es una Unasur a escala latinoamericana y caribeña; al menos en el futuro mediato.

La Celac sobrevivió estos años gracias en gran medida al liderazgo de México y ahora con la presidencia argentina es una expresión fundamental del Sur global en nuestro hemisferio y está llamada a jugar un rol eminentemente político en el sistema internacional. La Celac debe ser el espacio de las grandes reivindicaciones latinoamericanas y caribeñas de nuestro siglo, defendiendo los intereses y las demandas de los países en vía de desarrollo y el no alineamiento de la región con las grandes potencias. La Celac puede, además, y con el peso de los presidentes y cancilleres, relanzar un Grulac fuerte, audaz y cohesionado en el sistema de las Naciones Unidas.

Sin embargo, la Celac carece de un tratado constitutivo e institucionalidad propia como una Secretaría General.³¹ Su gran riqueza es una membresía diversa que permite un diálogo entre actores latinoamericanos y caribeños, fuera del celoso resguardo de una OEA con sede en Washington, y resolver problemas internos de la región sin la mediación o el arbitraje de Estados Unidos. Pero, a su vez, la amplitud conferida por los treinta y tres miembros de la Celac impide acuerdos más concretos y más vinculantes en materia de políticas públicas comunes, con normativas comunes, y un programa de desarrollo regional en materia de integración y gobernanza.

Al contrario del argumento que presenta la Unasur y la Celac como mutuamente excluyentes, la Unasur también puede ser un firme soporte para la propia Celac. Y nada excluye que, sin vaciar a la Unasur de su contenido en materia de gobernanza y autonomía, el modelo de integración suramericana privilegiado por la Unasur pueda contribuir o incluso devenir latinoamericana y caribeña en el futuro (Long, 2022).

La segunda alternativa que se suele mencionar es el Mercosur ampliado. Si bien tampoco existe contradicción entre Unasur y Mercosur³² y este se ha ido expandiendo desde su fundación y diversificando; el Tratado de Asunción,

31. La Celac se basa en la Declaración de Cancún (2010) que es la manifestación de la voluntad de los jefes y jefas de Estado reunidos en la cumbre. La institucionalidad formal se concreta en Caracas el 3 de diciembre de 2011 en una cumbre en la cual se aprueba el Estatuto de Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la Celac, de tinte netamente presidencial.

32. Mercosur. La Decisiones del Consejo de Mercado Común de Complementación y Articulación Mercosur-Unasur, que decidieron impulsar la articulación y complementación de las políticas, acuerdos y compromisos asumidos en el Mercosur, con las iniciativas de similar contenido desarrolladas en la Unasur, a fin de optimizar los recursos, evitar la superposición de tareas y potenciar los esfuerzos desplegados en los esquemas de integración en América del Sur.

documento fundacional de Mercosur, no deja de ser un acuerdo comercial, notificado a la OMC bajo la cláusula de la habilitación. El Tratado Constitutivo de Unasur, por el contrario, está registrado ante las Naciones Unidas – misma organización internacional que reconoce a la Unasur en calidad de observador ante la Asamblea General³³ – y conlleva una construcción jurídica-institucional mucho más multidimensional, en materia de defensa, seguridad, democracia, derechos humanos, desarrollo, infraestructura, energía, medio ambiente, conectividad, movilidad, salud, educación, ciencia y tecnología, cultura, gestión de desastres etc.

La Unasur, nació para desempeñar un papel central en la convergencia, y para que se privilegie la proyección, a nivel suramericano, de las mejores prácticas, el mejor bagaje institucional,³⁴ y no se busque apenas la difícil incorporación del eje pacífico en el eje atlántico, o viceversa. ¿Qué tan posible resulta que Colombia, Ecuador, Perú o Chile se incorporen al Mercosur en el mediano plazo? La separación histórica de los dos principales subsistemas suramericanos dio señales de empezar a atenuarse con la decisión de Ecuador de incorporarse como Estado parte del Mercosur en 2011. No obstante, las dificultades para Ecuador de adaptarse a la normativa Mercosur, debido a su realidad cambiaria, hizo que ese proceso de adhesión no llegara a completarse.

Finalmente, con el fin de la actividad de la Unasur, no hay órgano regional con competencias para cumplir estas funciones en un contexto de deterioro en los derechos sociales de los Estados provocado por las reformas conservadoras de los últimos años y como consecuencia de la pandemia de la covid-19.

7.5 ¿Banco del Sur? ¿Banco Central del Sur?

Un incentivo importante para que los Estados se comprometan con la integración suramericana más allá de los cambios pendulares de la política en la región, sería el poder retomar la idea truncada de tener un banco de desarrollo regional. Es evidente que los gobiernos no suelen abandonar espacios que les brindan la posibilidad de acceder a recursos financieros. Un renovado banco regional con una membresía de Unasur, de la misma manera que para recibir financiamiento del BID se requiere ser miembro de la OEA, podría ser un gran incentivo.

El intento de crear un banco de desarrollo suramericano, el Banco del Sur, no prosperó y, como en el caso de la Unasur, el Convenio Constitutivo del Banco del Sur sigue aún vigente. De haber voluntad política, con verdadero compromiso de destinar recursos al proyecto, nada impide que se pueda retomar.

33. Naciones Unidas. Resolución aprobada por la Asamblea General el 9 de diciembre de 2011, A/RES/66/109.

34. El Preámbulo del Tratado Constitutivo de la Unasur establece que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos del Mercosur y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, para ir más allá de la convergencia de los mismos.

En los últimos meses, más que llamados a revivir una banca de desarrollo para América del Sur, ha surgido, del entorno del expresidente Lula en Brasil, la idea de retomar la creación de una moneda regional común. Un proyecto monetario de esta envergadura implicaría forzosamente la constitución de un banco central suramericano.

Los bancos centrales de Argentina y Brasil venían trabajando desde el 2002 la propuesta, inicialmente insertada en el Mercosur, de crear un instituto monetario con el fin de lanzar y emitir una moneda regional. Fueron, Fernando Haddad, excandidato presidencial en las elecciones de 2018 en Brasil, y Gabriel Galípolo, quienes retomaron esta idea en una editorial influyente en la que propusieron el Sur, una moneda común para la región (Haddad y Galípolo, 2022).

Una moneda regional sería sin duda una gran herramienta para que América del Sur pueda relacionarse con el resto del mundo como bloque. América del Sur necesita escalar en la jerarquía monetaria internacional que actualmente encabeza el dólar americano, seguido por las monedas que constan en la canasta de los Derechos Especiales de Giro (DEG) (euro, libra, yuan, yen) y por las monedas que cuentan con líneas swap con la reserva federal de Estados Unidos.

Uno de los objetivos sería incluir al Sur en la canasta DEG. Para este fin, la moneda no sólo tendría que ser una unidad de cuenta para sistemas de comercio recíproco intrarregional, sino que también debería ser una unidad de cuenta de depósitos bancarios comerciales, de instrumentos financieros privados dentro de la región y de un sistema de pagos transfronterizo.

La cotización del Sur debería ser estable, basada en una canasta de monedas regionales. Su convertibilidad al dólar podría, por ejemplo, ser mediada por líneas swap entre el Banco Central del Sur y el Banco Central do Brasil, única entidad en América del Sur que cuenta con una línea swap con la reserva federal de Estados Unidos. Adicionalmente, el Banco Central del Sur podría generar líneas swap con otros bancos centrales (con euros del Banco Central Europeo, yuanes del Banco Popular de China etc.) y llegar a acuerdos de manejos de reserva existentes a nivel mundial, con los Brics, con la Unión Euroasiática, con la Iniciativa Chiang Mai (CMI) etc.

En el caso de devaluaciones de monedas nacionales, la estabilidad del valor de una moneda regional suramericana se garantizaría con aportes inversamente proporcionales a la canasta de la moneda regional, por lo que no podría hacerse una carrera devaluatoria a la moneda. Esto requerirá coordinación regulatoria macro prudencial para minimizar ataques especulativos.

El Banco Central del Sur debería otorgar líneas de crédito automáticas a los bancos centrales nacionales para financiar déficits por asimetrías en el comercio y

en los pagos intrarregionales. Como mencionan Haddad y Galípolo (2022), estas líneas de crédito deberían ser cubiertas periódicamente con aportes cuasi fiscales de los países superavitarios.³⁵

La mejor alternativa sería afincar al banco en la Unasur, lo que significaría que solamente los países de la Unasur puedan adherirse: un incentivo más para que los Estados se unan a la organización.

7.6 Una integración para todas y todos

Uno de los problemas más resilientes de los organismos regionales – y que aplica claramente a la Unasur – es la falta de interés que suscitan en la ciudadanía. La integración latino y suramericana ha sido a menudo un asunto de Estado con muy poco arraigo popular. Pocos sectores de la población supieron lo que era la Unasur, conocieron su importancia y razón de ser, o se enteraron de sus conquistas. Este desinterés por parte de gran parte de la población hizo posible que una ola de gobiernos hostiles a la organización puedan abandonarla sin pagar altos costos políticos.

Se requiere entonces buscar posicionar los logros de la integración en la cotidianidad de las personas, esto se traduce en derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que tiendan a la constante búsqueda del derecho al desarrollo de los pueblos. Ciertamente, en América del Sur, la integración regional requerirá medidas audaces y novedosas de concientización ciudadana.

Más allá de los elementos comunicacionales, resulta fundamental lograr la participación de más amplios sectores en las cumbres, reuniones, agendas sectoriales, e incluso en la construcción de la agenda programática de la Unasur. Sin duda, en el mediano plazo, la puesta en funcionamiento del Parlamento es crucial. Pero más allá de la dimensión parlamentaria, la sociedad civil y su miríada de organizaciones sociales debe articularse de forma activa y eficiente con la Unasur y con sus consejos sectoriales. Y existen varias metodologías que se pueden emplear para que los ciudadanos suramericanos puedan expresar sus preferencias y ser escuchados.

Para que la ciudadanía suramericana llegue a identificarse con la Unasur, la organización deberá fortalecer significativamente su carácter y misión social. Resulta imperativo que una nueva Unasur retome el Plan de Acción de Ciudadanía Suramericana que buscaba garantizar la libre movilidad y la recíproca protección consular, el reconocimiento entre los países de los aportes de los trabajadores para

35. Además, el "Target2" del Banco Central del Sur debería ser de liquidación bruta en tiempo real con disponibilidad 24h, sin mediación de Swift, como el Pix brasileño. El "Target2" del BCS debería incorporar una modalidad de cartas de crédito conforme el comercio exterior va convergiendo a un mercado único.

su jubilación, el reconocimiento de los títulos universitarios de la región, entre otros (Nascone, 2022, p. 136).

Una América del Sur marcada por la desigualdad que la caracteriza requiere de una Unasur al servicio de las personas en situación de vulnerabilidad de la región. La organización debe jugar un rol protagónico en la conquista y garantía de los derechos de los pueblos suramericanos. En articulación, por ejemplo, con las recomendaciones de la CEPAL, la Unasur podría ser un espacio para la elaboración y aplicación de políticas públicas en materia de salud pública – que hizo tanta falta durante la pandemia –, de fiscalidad progresiva, de seguridad social, de regulación ambiental, y, en general, para una justa redistribución de la riqueza y del poder en los países de la región. El perder de vista este imperativo social resultará no sólo un distanciamiento del nuevo paradigma de regionalismo consagrado en los objetivos fundacionales del Tratado Constitutivo, sino en un distanciamiento de los pueblos suramericanos de la causa de la integración, como ha ocurrido en el pasado en América Latina y en otras regiones del mundo.

8 CONCLUSIÓN

La Unasur ha sido el resultado de un proyecto de regionalismo suramericano que fue evolucionando a lo largo del tiempo pero que tiene raíces profundas; jugó un rol político y diplomático muy importante en la región; llenando vacíos y brindando respuestas suramericanas a problemas suramericanos.

Las aún importantes debilidades institucionales debían, podían y aún pueden ser corregidas. La regla del consenso no logró salvar a la Unasur de la gran polarización regional de 2015-2019. Además, resultó problemática para el propósito de avanzar con la agenda programática apoyada por la mayoría de los Estados, y para el proceso de escoger a la persona que encabeza la secretaría general, generando una acefalía difícil de desatar.

Existe la posibilidad hoy de relanzar la integración suramericana, pero sin imponer de forma exógena el universo geográfico de la organización. Esto implica empezar con un núcleo duro de Estados que no han denunciado al Tratado Constitutivo, o que están dispuestos a volver a ser miembros. La organización deberá luego prosperar institucionalmente y generar incentivos para que a mediano plazo otros Estados vayan gravitando hacia una membresía formal.

La Unasur goza de un Tratado Constitutivo que ofrece una mirada integral y multidimensional que no se limita a una sola misión sectorial – sea política, comercial o securitista – de las necesidades de articulación de la región. El Tratado Constitutivo también responde a una visión centrada en la autonomía y en los derechos, lo cual constituye un legado fundamental y un instrumento vigente de difícil recreación en actuales o futuras circunstancias. Ningún otro organismo regional tiene una

visión tan amplia de la integración suramericana, ni abre el abanico de alternativas y posibilidades que ofrece la normativa fundacional de la Unasur.

En términos económicos, la integración debe acompañar un proceso de transformación y diversificación productiva que resulten fundamentales para lograr una paulatina industrialización de la región, mayores niveles de innovación, mayores componentes tecnológicos y cognitivos en las cadenas productivas, y, por ende, una mayor autonomía estratégica y mayor generación de riqueza para las economías suramericanas.

Frente a un sistema internacional marcado de nuevo por las rivalidades entre las grandes potencias, en especial entre Estados Unidos y China, y de cara a los grandes retos del siglo XXI, la apuesta del Sur global debe ser la consolidación de bloques regionales que tiendan hacia una mayor autonomía estratégica y un no alineamiento renovado y actualizado.

REFERENCIAS

ACNUR – LA AGENCIA DE LA ONU PARA LOS REFUGIADOS. **Declaración de Cancún**. Cancún: ACNUR, feb. 2010. Disponible en: <<https://www.refworld.org.es/pdfid/5d7fcc3b2.pdf>>.

AFP – AGENCE FRANCE-PRESSE. Samper: situación en Brasil derivará en una ruptura democrática. **Vistazo**, 12 mayo, 2016. Disponible en: <<https://www.vistazo.com/actualidad/samper-situacion-de-brasil-derivara-en-una-ruptura-democratica-XWVI23606>>.

AMÉRICA del Sur: Espíritu latinoamericano, sombra en la cumbre. **Inter Press Service**, 1 sept. 2000. Disponible en: <<https://ipsnoticias.net/2000/09/america-del-sur-espiritu-latinoamericano-sombra-en-la-cumbre/>>.

AMORIM, C. **Breves narrativas diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2017.

ARAUZ, A. **Entrevista con los autores**. Entrevista cedida a Natasha Suñé e Guillaume Long. Bayonne, 21 jun. 2022. medio electrónico.

ARGENTINA. Honorable Senado de la Nación. **Miradas sobre la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (Celac)**. Buenos Aires: Honorable Senado de la Nación, 2014. Disponible en: <<https://www.senado.gob.ar/bundles/senadomicrositios/pdf/internacionales/publicaciones/unasurcelac.pdf>>.

AZEREDO, T. B. **Mapeo de la capacidad productiva de medicamentos; políticas de medicamentos de los bloques regionales**: Unasur, Mercosur, CAN, Caricom y Alba, y mapeo de la cooperación bilateral en producción y/o adquisición de medicamentos de los países de Suramérica. Río de Janeiro: ISAGS, mayo 2014. Disponible en: <http://saludecuador.org/maternoinfantil/archivos/smi_D562.pdf>.

BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. de S. B. Crisis in South American regionalism and Brazilian protagonism in Unasur, the Lima Group and Prosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 64, n. 2, p. 1-19, 2021.

BLOQUE Sudamericano Unasur no respaldará comicio Honduras: Correa. **Reuters**, 27 nov. 2009. Disponible en: <www.reuters.com/article/latinoamerica-elecciones-honduras-unasur-idLTASIE5AQ17120091127>.

BOLIVIA. Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional. **Comunicado respecto al anuncio del gobierno de Colombia de retirarse de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)**. La Paz, 12 agosto 2018. Disponible en: <<https://www.cancilleria.gob.bo/webmre/node/2815>>.

_____. Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional. **Bolivia retoma participación en Alba, Celac, y Unasur**. La Paz: MRE, 20 nov. 2020. Disponible en: <<https://www.cancilleria.gob.bo/webmre/node/4082>>.

BONILLA, A.; LONG, G. Un nuevo regionalismo sudamericano. **Íconos**, n. 38, p. 23-38, 2010.

BORIC suspense participación de Chile en foro Prosur. **DW**, 4 abr. 2022. Disponible en: <<https://www.dw.com/es/boric-suspende-participación-de-chile-en-foro-prosur/a-61348627>>.

BUSSO, A. Unasur en el escenario del multilateralismo latinoamericano: luces y sombras. **Oasis**, n. 24, p. 45-67, 2016.

CAETANO, G. **Parlamento regional y sociedad civil en el proceso de integración** ¿Una nueva oportunidad para otro Mercosur?. Uruguay: Friederich Ebert Stiftung, 2006. Disponible en: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/04475.pdf>>.

CAN – COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. Secretaria General. **Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones**. Cusco: CAN, dic. 2004. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20041213041318/http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm>.

_____. Notas de Prensa. **Secretario General y Presidente del Tribunal de Justicia de la CAN participaron en III Reunión sobre Convergencia de Mecanismos de Integración Subregional, organizada por Unasur**. Lima: CAN, agosto 2015. Disponible en: <<https://bit.ly/3lebJ1y>>.

CDS – CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. **Plan Quinquenal 2010-2015**. Río de Janeiro: ISAGS, 2010. Disponible en: <https://issuu.com/isagsunasur/docs/plan_quinquenal_28_abril_2010_cuenca>.

_____. **El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur**: Crónica de su gestación. Santiago de Chile: CDS, jul. 2019. Disponible en: <<https://www.resdal.org/csd/gestacion-del-csd-libro-chile.pdf>>.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE; UNASUR – UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. **Panorama social y económico Suramericano**. Santiago: UN, 2016. Disponible en: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/40829-panorama-social-economico-suramericano-2016>>.

COELLO, C. Crean el banco de precios de medicamentos de Unasur. **Edición Médica**, 30 nov. 2016. Disponible en: <<https://www.edicionmedica.ec/secciones/gestion/crean-el-banco-de-precios-de-medicamentos-de-unasur-89131>>.

COLOMBIA RECHAZA suscribir el Consejo de Defensa por la ‘amenaza’ del terrorismo”. **Caracol Radio**, 23 mayo 2008. Disponible en: <https://caracol.com.co/radio/2008/05/23/nacional/1211540340_601633.html>.

COLOMBIA. Ministerio de Relaciones Exteriores. **Declaración de Lima**. Lima: MRE, agosto 2017. Disponible en: <<https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-lima-8-agosto-2017>>.

COLOMBIA-Venezuela: Unasur activa sus mecanismos de resolución de conflictos. **Infobae**, 23 jul. 2010. Disponible en: <<https://www.infobae.com/2010/07/24/1004322-colombia-venezuela-unasur-activa-sus-mecanismos-resolucion-conflictos/>>.

COMINI, N. El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales. **Nueva Sociedad**, n. 230, 2010. Disponible en: <<https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2010/no230/2.pdf>>.

COSTA, L. A. P.; RUDA, J. M. **Derecho internacional público**. Buenos Aires: Editora Argentina, 1979. t. 1.

DABÈNE, O. Consistency and resilience through cycles of repoliticization. *In*: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (Ed.). **The rise of post-hegemonic realism: the case of Latin America**. Londres: Springer Dordrecht, 2012. p. 41-64.

GARCÍA FERNÁNDEZ, A. Un Prosur para la desintegración regional. **Celag**, 24 marzo 2019. Disponible en: <https://www.celag.org/un-prosur-para-la-desintegracion-regional/#_ftn11>.

HADDAD, F.; GALÍPOLO, G. Criação de moeda sul-americana pode acelerar integração regional. **Folha de S.Paulo**, 1 abr. 2022. Disponible en: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2022/04/criacao-de-moeda-sul-americana-pode-acelerar-integracao-regional.shtml>>.

HERRERO, M. B.; TUSSIE, D. Unasur health: a quiet revolution in health diplomacy in South America. **Global Social Policy**, v. 15, n. 3, p. 261-277, 2015.

IIRSA – INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA. **Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo**. Guayaquil: IIRSA, 27 jul. 2002. Disponible en: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_consenso_de_guayaquil.pdf>.

_____. **Decisiones del diálogo político entre los jefes de Estado y de gobierno**. Isla de Margarita: IIRSA, 16 abr. 2007. Disponible en: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_margarita07_decisiones_del_dialogo_politico.pdf>.

_____. **Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)**. Brasilia: IIRSA, 23 mayo 2008. Disponible en: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_brasilia08_cumbre_unasur_tratado_constitutivo.pdf>.

_____. **Declaración conjunta de la Unasur**. Bariloche: IIRSA, 28 agosto 2009. Disponible en: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_declaracion_conjunta_unasur.pdf>.

_____. **Declaración de la reunión extraordinaria del consejo de jefas y jefes de Estado y de gobierno de Unasur**. Quito: IIRSA, 5 dic. 2014. Disponible en: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_ecuador14_Declaraci%C3%B3n_UNASUR_esp%20.pdf>.

_____. **Sobre Cosiplan**: misión. IIRSA: 2022. Disponible en: <<https://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=119>>.

IRI – INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES. **Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana**. Guayaquil: IRI, 27 jul. 2002. Disponible en: <https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Listos%20para%20subir%20III/Integraci%F3n-Latinoamerica/UNASUR/2002_declaracion_zona_paz_sudamericana.PDF>.

_____. **Declaración presidencial sobre la renovación y el fortalecimiento de la integración de América del Sur**. Guayaquil: IRI, 2019. Disponible en: <<https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/04/bo-atalina-67-declaracionprosur.pdf>>.

LABRANO, R. D. R. Supranacionalidad e integración. *In*: PROENÇA, A. M.; BIOCCA, S. M. (Org.). **La integración hacia el siglo XXI**: V encuentro internacional de derecho de América del Sur. Pelotas: Educat, 1996. p. 190-201.

LA CORTE Constitucional colombiana suspende el acuerdo militar con EEUU. **Radio Francia Internacional**, 18 agosto 2010. Disponible en: <<https://www.rfi.fr/es/americas/20100818-la-corte-constitucional-colombiana-suspende-el-acuerdo-militar-con-eeuu>>.

LEGLER, T.; SANTA-CRUZ, A. El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano. **Pensamiento Propio**, n. 33, p. 11-34, 2011.

LONG, G. A Unasul deve ser retomada?. **Folha de S.Paulo**, 22 abr. 2022. Disponible en: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2022/04/a-unasul-deve-ser-retomada.shtml>>.

MELLADO, N. B. Mercosur: convergencias y divergencias. *In*: MELLADO, N. B.; HUMMER, W. (Ed.). **Cooperación y conflicto en el Mercosur**. Buenos Aires: [s.n.], 2007. p. 27-46.

MERCOSUR – MERCADO COMÚN DEL SUR. **Tratado de Asunción**. Asunción: Mercosur, marzo 1991. Disponible en: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15511/1/tratado_de_asuncion.pdf>.

_____. **Complementación y articulación Mercosur-Unasur**: Mercosur CMC/DEC n° 24/12, 29 jun. 2012. Disponible en: <<https://normas.mercosur.int/public/normativas/2642>>.

_____. **Decisión sobre el cese de la suspensión del Paraguay en el Mercosur en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático**. Montevideo: Mercosur, jul. 2013. Disponible en: <https://issuu.com/ippdh/docs/decision_paraguay>.

_____. **Complementación y articulación Mercosur-Unasur**: Mercosur CMC/DEC n° 32/14, 15 dic. 2014. Disponible en: <<https://normas.mercosur.int/public/normativas/3049>>.

_____. **Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el Mercosur en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur**. São Paulo: Mercosur, agosto 2017. Disponible en: <<https://www.mercosur.int/documento/decision-sobre-la-suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>>.

_____. **Decisión del Consejo de Mercado Común sobre Estructura Institucional**: Mercosur CMC/DEC n° 01/21, 27 jul. 2021. Disponible en: <<https://normas.mercosur.int/public/normativas/4090>>.

MIJARES, V.; NOLTE, D. Unasur: an eclectic analytical perspective of its disintegration. **Colombia Internacional**, n. 3, p. 83-109, 2022.

NACIONES UNIDAS. **Registro de tratados**. South American Union of Nations Constitutive Treaty nº 48456, 11 marzo 2011. Disponible en: <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=08000002802d4c72&clang=_en>.

NASCONE, M. La importancia de recuperar la Unasur y la Celac para la reconstrucción post covid-19. *In*: RACOVSKICH, M. A.; GONZÁLEZ, L. (Ed.). **Desafíos para la política exterior argentina y la integración regional en el escenario post pandemia**. Buenos Aires: Flacso, 2022. p. 131-139.

NEVES, B. C.; MARIANO, K. P. El regionalismo sudamericano y el giro hacia la desintegración: algunas reflexiones. **Foro Internacional**, v. 62, n. 1, 2022.

NOLTE, D. Costs and benefits of overlapping regional organizations in Latin America: the case of the OAS and Unasur. **Latin American Politics and Society**, v. 60, n. 1, p. 128-153, 2018.

OEA – ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. **Declaración de Brasilia**. Brasilia: OEA, 24 nov. 2000. Disponible en: <<https://www.oas.org/csh/spanish/c&tdecbrasiliasp>>.

PALESTINI, S. C.; AGOSTINIS, G. **Constructing regionalism in South America**: the cases of transport infrastructure and energy within Unasur. Fiesole FI: Robert Schuman Centre for Advanced Studies. (Research Paper, n. 2014/73). Disponible en: <<https://ssrn.com/abstract=2458355>>.

PARAGUAY regresa a la Unasur el 15 de agosto, tras el levantamiento de su suspensión. **Última Hora**, 10 agosto 2013. Disponible en: <<https://www.ultimahora.com/paraguay-regresa-la-unasur-el-15-agosto-el-levantamiento-su-suspension-n711977.html>>.

PARAGUAY. Ministerio de Relaciones Exteriores. **Paraguay y cinco países de la región anuncian el retiro temporal de la Unasur**. Asunción: MRE, abr. 2018.

PEÑA, F. Integración regional y estabilidad sistémica en Suramérica. *In*: CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. (Ed.). **Una región en construcción: Unasur y la integración de América del Sur**. Barcelona: Fundació Cidob, 2010. p. 23-44.

PIZANO, E. S. De la integración a la convergencia, una oportunidad irrepetible para América Latina. **Ernesto Samper Pizano**, 25 sept. 2017. Disponible en: <<https://www.ernestosamperpizano.com/de-la-integracion-a-la-convergencia-una-oportunidad-irrepetible-para-america-latina>>.

PRESIDENTE Correa viajó hoy a Haití. **El Comercio**, 29 enero 2010. Disponible en: <<https://www.elcomercio.com/actualidad/presidente-correa-viajo-hoy-haiti.html>>.

PROCÓRDOBA – AGENCIA PARA LA PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES. **Convenio constitutivo del Banco del Sur**. Córdoba: República Bolivariana de Venezuela, sep. 2009. Disponible en: <<https://ar.vlex.com/vid/g-3254-534022822>>.

PROSUR – FORO PARA EL PROGRESO DE AMÉRICA DEL SUR. **Declaración presidencial sobre la renovación y el fortalecimiento de la integración de América del Sur**. Santiago: Prosur, marzo 2019. Disponible en: <<https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/DECLARACION-PRESIDENCIAL-23-3-2019.pdf>>.

QUIROGA, C. A. Resumen 3: Bolivia expulsa a embajador EEUU en medio de crisis. **Reuters**, 11 sept. 2008. Disponible en: <<https://www.reuters.com/article/latinoamerica-politica-bolivia-sol-idLTAN1037691720080911>>.

RAFAEL Correa viaja hoy a Haití, llevará ayuda. **Diario Libre**, 30 agosto 2010. Disponible en: <<https://www.diariolibre.com/actualidad/rafael-correa-viaja-hoy-hait-llevar-ayuda-HPDL258953>>.

RIGGIROZZI, P. Reconstructing regionalism: what does development have to do with it?. In: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (Ed.). **The rise of post-hegemonic realism: the case of Latin America**. London: Springer Dordrecht, 2012. p. 17-39.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. In: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (Ed.). **The rise of post-hegemonic realism: the case of Latin America**. London: Springer Dordrecht, 2012. p. 1-16.

ROMAN, M. R. T. El Consejo Suramericano de Defensa: aspectos destacados y retos de futuro. **Boletín de Información**, n. 326, p. 104-116, 2012.

SANAHUJA, J. A. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo post-liberal. In: CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. (Ed.). **Una región en construcción: Unasur y la integración de América del Sur**. Barcelona: Fundació Cidob, p. 87-134, 2010a.

_____. Regionalismo e integración en clave Suramericana: los orígenes y evolución de Unasur. In: RAGGIO, B. (Ed.). **La creación de Unasur en el marco de la seguridad y la defensa**. España: Ceseden, 2010b. p. 53-64.

_____. Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcance y perspectivas de Unasur y Celac. **Pensamiento Propio**, n. 33, p. 75-108, 2014.

SARAIVA, M. G. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 151-168, 2010.

SELA – SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE. **Unasur e ISAGS impulsan banco de precios de medicamentos para Suramérica**. 16 oct. 2014. Disponible en: <<http://bit.ly/3JiCEl2>>.

SICE – SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE COMERCIO EXTERIOR. **Comunicado de Brasilia**. Brasilia: SICE, sept. 2000. Disponible en: <<http://ctrc.sice.oas.org/geograph/south/bracqs.asp>>.

SOTO, X. Cámara de diputados rechaza decisión del gobierno de retirarse de Unasur. **La Tercera**, 28 mayo 2019. Disponible en: <<https://www.latercera.com/politica/noticia/camara-diputados-rechaza-decision-del-gobierno-retirarse-unasur/674306/>>.

SUÑÉ, N. Principios de organización administrativa en la estructura institucional del Mercosur. **Revista Digital de Derecho Administrativo**, n. 13, p. 211-233, 2015.

UNASUR – UNION DE NACIONES SURAMERICANAS. **Reglamento general de la Unasur**: Unasur/CTIRE/Resolución n° 16/2012. Bogotá: Unasur, jun. 2012. Disponible en: <<https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/reglamento-unasur.pdf>>.

_____. **I Declaración de Cartagena**. Cartagena: Unasur, agosto 2014. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/49078/UNASUR_-_Declaración_de_Cartagena__8_p_.pdf?sequence=66&isAllowed=y>.

UNASUR condenó el golpe de Estado en Honduras, pero se dividió por las bases de los EEUU en Colombia. **Infobae**, 10 agosto 2009a. Disponible en: <<https://www.infobae.com/2009/08/10/465378-unasur-condeno-el-golpe-estado-honduras-pero-se-dividio-las-bases-los-eeuu-colombia/>>.

UNASUR exige la ‘inmediata e incondicional’ restitución de Zelaya tras su regreso a Honduras. **Notimérica**, 24 sept. 2009b. Disponible en: <www.notimerica.com/politica/noticia-honduras-unasur-exige-inmediata-incondicional-restitucion-zelaya-regreso-honduras-20090924164002.html>.

VANCE, C. **Entrevista con los autores**. Entrevista cedida à Natasha Suñé e Guillaume Long. Bayonne, 16 marzo 2022. Médio electrónico.

VELEZ-SERRANO, M. El vaivén del regionalismo latinoamericano: una perspectiva histórica. **Revista Ambitos de Encuentro**, v. 11, n. 2, 2018.

VENEZUELA recibió de Colombia secretaría de Unasur. **Semana**, 10 jun. 2012. Disponible en: <<https://www.semana.com/mundo/articulo/venezuela-recibio-colombia-secretaria-unasur/259360-3/>>.

WHY PROSUR is not the way to unite South America. **The Economist**, 21 marzo 2019. Disponible en: <<https://www.economist.com/the-americas/2019/03/21/why-prosur-is-not-the-way-to-unite-south-america>>.

WILLIAMS, W. A. **The tragedy of American diplomacy**. Nueva York: W. W. Norton and Company, 1959.

YÉPEZ, F. **Entrevista con los autores**. Entrevista cedida à Natasha Suñé e Guillaume Long. Bayonne, 28 agosto 2022. Médio electrónico.

ZALDUENDO, S. C. de. La institucionalización en los acuerdos regionales: el caso del Mercosur. *In*: BASEVI, G.; O'CONNELL, A.; DONATO, V. (Comp.). **Efectos reales de la integración regional en la Unión Europea y el Mercosur**. Buenos Aires: Universidad de Bolonia, 2003.

